



BOLETIN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SECCION CORTES GENERALES

IV LEGISLATURA

Serie A:
ACTIVIDADES PARLAMENTARIAS

25 de abril de 1992

Núm. 37

INFORME ANUAL DEL DEFENSOR DEL PUEBLO

260/000003 Informe del Defensor del Pueblo correspondiente a la gestión realizada durante el año 1991.
(Congreso de los Diputados)
780/000003
(Senado)

INFORME ANUAL DEL DEFENSOR DEL PUEBLO

260/000003 (Congreso de los Diputados)
780/000003 (Senado)

La Mesa del Congreso de los Diputados, en su reunión del día de hoy, ha adoptado el acuerdo que se indica respecto del asunto de referencia:

(260) Informe anual del Defensor del Pueblo.

260/000003.

AUTOR: Defensor del Pueblo.

Informe del Defensor del Pueblo correspondiente a la gestión realizada durante el año 1991.

Acuerdo:

Admitir a trámite, conforme al artículo 200 del Reglamento del Congreso de los Diputados y a la Resolución de las Mesas de ambas Cámaras en reunión conjunta sobre la organización y el funcionamiento de la Comisión Mixta de Relaciones con el Defensor del Pueblo,

trasladar a dicha Comisión, publicar en el Boletín, y poner este acuerdo en conocimiento del Senado.

En ejecución de dicho acuerdo, se ordena la publicación.

Palacio del Congreso de los Diputados, 21 de abril de 1992.—El Presidente del Congreso de los Diputados, **Félix Pons Irazazábal**.

INFORME A LAS CORTES GENERALES 1991

Introducción

Como en años anteriores, se presenta este informe correspondiente a la actividad del Defensor del Pueblo durante el año 1991, para el conocimiento de las Cortes Generales cumpliendo así lo dispuesto en la Constitución y desarrollado en la Ley Orgánica 3/1981 de 6 de abril.

A lo largo de las páginas que siguen se ha procurado recoger lo más sustancial de las actuaciones institucionales tanto en el terreno de los derechos y libertades fundamentales como en el terreno del funcionamiento ordinario de las administraciones y servicios públicos.

Hemos dejado constancia, como en ocasiones anteriores, de las quejas recibidas y de las actuaciones de oficio; de las admisiones, inadmisiones y sus causas; de las quejas que han seguido tratándose durante este año 1991, pero que provienen de años anteriores y que han prolongado su tratamiento por su complejidad o necesidad de formular recomendaciones o sugerencias.

Recomendaciones y sugerencias que igualmente se han recogido y que como Sus Señorías ya saben, las primeras, por su alcance de carácter general entrañan la necesidad de modificaciones normativas, legislativas o reglamentarias, y en consecuencia exigen un ponderado estudio previo y una aceptación por sus destinatarios para que puedan llegar a superar el terreno de la «recomendación» y para pasar al Boletín Oficial del Estado, resolviendo así no ya el problema que suscita un caso individual, sino teniendo efectos para todo un sector de nuestra colectividad.

Sin ningún espíritu triunfalista, porque las páginas que siguen impiden cualquier veleidad al respecto, conviene reflejar que recomendaciones reiteradas con esta institución han dado lugar a distintos proyectos de ley hoy en trámite en las Cámaras, como es el caso de la regulación de la protección de datos informáticos, o el silencio administrativo.

Por otra parte, la institución ha permanecido activa no sólo en la búsqueda y resoluciones de los casos individuales y en promover el cambio normativo a través de sus recomendaciones, sino que también ha puesto en práctica los distintos mecanismos legales para el ejercicio de sus funciones.

El lector del informe encontrará a lo largo de sus páginas los casos en que se ha actuado de oficio y cuando la investigación de las quejas así lo ha exigido, los supuestos en que ha sido necesario inspeccionar centros de la Administración que abarca desde servicios municipales hasta hospitales, comisarias, prisiones, establecimientos militares, y muchos otros de distinta naturaleza.

Quede constancia, también, de cuando ha sido necesario pedir el auxilio del Ministerio Fiscal no sólo para averiguar las causas del mal funcionamiento del servicio público de la justicia, sino cuando nos hemos encontrado con supuestos en que era necesario poner en su conocimiento determinados antecedentes de conformidad con lo que al respecto dispone la propia ley.

Sin que ello sea algo de lo que pueda sentirse satisfecha la institución, sino que bien hubiera deseado que ello no fuere necesario, también se encuentran recogidos aquellos casos en que la propia Administración ha ejercido la potestad sancionatoria sobre sus propios funcionarios como consecuencia de las quejas analizadas por el Defensor del Pueblo.

Y en este orden de cosas también se recoge la acti-

tud pasiva de administraciones y funcionarios, poco colaboradora o de resistencia a la labor del Defensor del Pueblo. Con respecto a los supuestos en que haya sido necesario remitir al Ministerio Fiscal las actuaciones de determinados funcionarios o autoridades que hayan mostrado una notoria resistencia a no contestar en ningún caso al Defensor del Pueblo, se puede adelantar que los casos son mínimos y que si no constan en un apartado específico es porque en estos momentos se está haciendo el último esfuerzo por vencer razonablemente esta pasividad o resistencia. Si ello no fuera posible, el Defensor del Pueblo dará cuenta a la Comisión del envío de estos casos al Fiscal General del Estado, así como de aquellos otros que se considere que su conducta con la institución ha sido hostil o entorpecedora, según dispone el artículo 24 de la ley orgánica.

En cuanto a la estructura del informe, este año se introduce una variación cuyo objeto es el de hacer de este documento un elemento de trabajo más útil para los señores diputados, las administraciones y todo aquél que lo quiera consultar.

En concreto, se trata de delimitar en lo posible las distintas quejas e investigaciones no sólo por razón de la materia sino también por el órgano y Administración del que éste depende.

Así, y sin tocar para nada el primer capítulo de derechos fundamentales que por su propia naturaleza nos parece esencial conservar como un todo y en el que quedan reflejadas las administraciones en su conjunto, sí parece conveniente ir delimitando en capítulos específicos las quejas que afectan directamente a la Administración central del Estado, comunidades autónomas y municipios y provincias, con lo cual se llegará a tener una más exacta realidad de la naturaleza de las quejas que se formulan sobre estas administraciones. Dado que es la primera vez que se hace esta redistribución y la complejidad de ello, hemos de solicitar a Sus Señorías comprensión hacia los posibles defectos o carencias que esta experiencia pueda conllevar y que sin duda serán superadas en futuros informes.

Ha de resaltarse igualmente que con independencia de la tramitación ordinaria de las quejas, la institución ha llevado a cabo dos importantes investigaciones de carácter general o de tipo sectorial, y que fueron anunciadas en la comparecencia celebrada con motivo del informe precedente. En concreto, el primero de ellos ha abordado la situación del menor en centros asistenciales y de internamiento y las consiguientes recomendaciones sobre el ejercicio de las funciones protectora y reformadora, y algunos de estos se han visto reflejados parcialmente en proyectos de ley posteriores. El segundo estudio se refiere a la situación jurídica y asistencial del enfermo mental en España y al igual que el anterior ha supuesto muchos meses de trabajo, visita a centros hospitalarios y otras instituciones de todas las comunidades autónomas y la formulación de unas recomendaciones y sugerencias específicas en la materia.

El contenido esencial de ambas investigaciones y re-

comendaciones han sido publicados en su integridad y se recogen en este informe anual.

Por último y en el orden de las relaciones institucionales debe dejarse constancia no sólo de las que se han mantenido de manera fluida y coordinada con las instituciones autonómicas similares al Defensor del Pueblo, sino también en el orden internacional en la colaboración con las instituciones hispanoamericanas

que ya están en funcionamiento y el Instituto Latino Americano del Ombudsman en su tarea propagadora de la institución del Defensor del Pueblo en los distintos países del continente americano.

De todo ello se da cuenta pormenorizada a lo largo del presente informe que se entrega para conocimiento de los señores diputados y senadores.

SUMARIO

	Página
INTRODUCCION	1
CAPITULO I. ACTUACION EN MATERIA DE DERECHOS FUNDAMENTALES Y LIBERTADES PUBLICAS	20
1. Principio de igualdad (artículo 14 de la Constitución)	20
1.1. Discriminación por razón de nacimiento	20
1.2. Discriminación por razón de sexo	22
2. Derecho a la vida, a la integridad física e interdicción de tratos degradantes (artículo 15 de la Constitución)	23
2.1. Fallecimiento de internos en centros penitenciarios	23
2.1.1. Suicidio de un interno que cumplía una medida de seguridad de internamiento en un centro psiquiátrico penitenciario	24
2.1.2. Fallecimiento de un interno tras ser atendido por servicios sanitarios penitenciarios y extrapenitenciarios	25
2.1.3. Fallecimiento de un interno en una reyerta	25
2.1.4. Fallecimiento de un interno por la presunta agresión de otro	25
2.2. Malos tratos	26
2.2.1. Con motivo de la actuación de miembros de la Guardia Civil	27
2.2.2. Con motivo de la actuación de miembros del Cuerpo Nacional de Policía	29
2.2.3. Con motivo de la actuación de miembros de Policías Municipales	36
2.2.4. Con motivo de la actuación de miembros de las Fuerzas Armadas	40
2.2.5. Con motivo de la actuación de funcionarios de Prisiones	42
2.2.6. Con motivo de la actuación de vigilantes jurados de empresas de seguridad... ..	43
2.3. Novatadas	46
2.3.1. Unidades de las Fuerzas Armadas	46
2.3.2. Voluntariado de la Cruz Roja	47
2.4. Tratamiento psiquiátrico en centros penitenciarios	47
3. Libertad ideológica (artículo 16 de la Constitución)	47
4. Derecho a la libertad (artículo 17 de la Constitución)	48
4.1. En el ámbito de la administración de Justicia	48

	Página
4.1.1. Detención de un ciudadano por error	48
4.1.2. Detención por error de quien figuraba en autos como denunciante	49
4.1.3. Orden de busca y captura incompleta determinante de error en una detención	49
4.2. En el ámbito de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad	51
4.3. En el ámbito de la administración penitenciaria	53
4.4. Internamiento de enfermos en centros psiquiátricos	54
4.4.1. Aspectos generales de los internamientos	54
4.4.1.1. Conclusiones	54
4.4.1.2. Recomendaciones	55
4.4.2. Investigaciones de carácter puntual	57
4.4.2.1. Aplicación de la medida de seguridad de internamiento psiquiátrico en auto de sobreseimiento libre	57
4.4.2.2. Internamiento de ancianos en centros psiquiátricos	59
5. Derecho a la intimidad (artículo 18 de la Constitución)	60
5.1. Propia imagen	60
5.2. Secreto de las comunicaciones	61
5.3. Intimidad	62
5.3.1. Censo de población y viviendas	62
5.3.2. Registro de aceptaciones impagadas	68
5.3.3. Inclusión obligatoria en guías telefónicas	69
6. Libertad de circulación (artículo 19 de la Constitución)	69
7. Derecho de asociación (artículo 22 de la Constitución)	70
8. Derecho de participación y acceso a las funciones y cargos públicos (artículo 23 de la Constitución)	70
8.1. Sufragio activo de internos en establecimientos psiquiátricos	70
8.2. Inscripción en el Registro de partidos políticos	71
9. Derecho a la tutela judicial efectiva (artículo 24 de la Constitución)	71
9.1. Falta de tramitación de una denuncia presentada en un juzgado	73
9.2. Pasividad de un juzgado durante la ejecución de una sentencia condenatoria de la Administración	73
9.3. Reconocimiento y ejecución en otros países de resoluciones dictadas por los tribunales españoles en materia laboral	75
9.4. Recursos jurisdiccionales contra sanciones disciplinarias en la jurisdicción militar ..	75
9.5. Dilaciones indebidas. Causas estructurales	76
9.5.1. Consideraciones previas	76
9.5.2. Organos colegiados	78
9.5.2.1. Sala Segunda del Tribunal Supremo	78
9.5.2.2. Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional	79

	Página
9.5.2.3. Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (antiguo Tribunal Central de Trabajo)	79
9.5.2.4. Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-León, con sede en Burgos	79
9.5.2.5. Sala de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia de Madrid, Galicia y País Vasco	80
9.5.3. Organos unipersonales	80
9.5.3.1. Comunidad Autónoma de Andalucía	80
9.5.3.1.1. Juzgados unipersonales de la provincia de Cádiz	80
9.5.3.1.2. Juzgado de Primera Instancia e Instrucción de Chiclana ..	81
9.5.3.1.3. Juzgado de Primera Instancia e Instrucción núm. 5 de Marbella	81
9.5.3.1.4. Juzgado de Primera Instancia e Instrucción de Puente Genil ..	82
9.5.3.1.5. Juzgados de Primera Instancia e Instrucción de Estepona ..	82
9.5.3.2. Comunidad Autónoma de Baleares	82
9.5.3.2.1. Juzgado de Primera Instancia e Instrucción núm. 1 de Ibiza ..	82
9.5.3.2.2. Juzgado de Primera Instancia e Instrucción de Inca	83
9.5.3.3. Comunidad Autónoma de Canarias	83
9.5.3.3.1. Juzgados de Primera Instancia e Instrucción de Granadilla de Abona	83
9.5.3.3.2. Juzgado de Primera Instancia e Instrucción de La Orotava ..	83
9.5.3.4. Comunidad Autónoma de Castilla-León	84
9.5.3.4.1. Juzgados de Primera Instancia e Instrucción de Palencia ..	84
9.5.3.5. Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha	84
9.5.3.5.1. Juzgado de Primera Instancia e Instrucción núm. 3 de Guadalajara	84
9.5.3.6. Comunidad Autónoma de Cataluña	84
9.5.3.6.1. Juzgados de Primera Instancia e Instrucción de Sant Boi de Llobregat	84
9.5.3.6.2. Juzgado de Instrucción núm. 2 de Mataró	86
9.5.3.6.3. Deficiencias en las instalaciones de los juzgados de la provincia de Barcelona	86
9.5.3.6.4. Juzgado de Instrucción núm. 8 de Barcelona	87
9.5.3.6.5. Juzgado de Primera Instancia e Instrucción de Reus	87
9.5.3.6.6. Juzgado de Primera Instancia e Instrucción de Rubí	88
9.5.3.6.7. Juzgado de Primera Instancia e Instrucción núm. 1 de Arenys de Mar	88
9.5.3.7. Comunidad Autónoma de Galicia	88
9.5.3.7.1. Juzgado de Primera Instancia e Instrucción núm. 5 de La Coruña	88
9.5.3.8. Comunidad Autónoma de Madrid	89

	Página
9.5.3.8.1. Juzgado de lo Social núm. 19 de Madrid	89
9.5.3.8.2. Juzgado de Primera Instancia e Instrucción núm. 1 de Leganés	89
9.5.3.9. Comunidad Autónoma de Murcia	90
9.5.3.9.1. Juzgado de Primera Instancia e Instrucción de Yecla	90
9.5.3.10. Comunidad Autónoma del País Vasco	90
9.5.3.10.1. Juzgado de Primera Instancia núm. 1 de Tolosa	90
9.5.3.10.2. Juzgados de Primera Instancia e Instrucción de Baracaldo	90
9.5.3.11. Comunidad Autónoma de La Rioja	92
9.5.3.11.1. Juzgado de Primera Instancia e Instrucción núm. 2 de Logroño	92
9.5.3.12. Comunidad Autónoma de Valencia	93
9.5.3.12.1. Juzgado de Primera Instancia e Instrucción núm. 1 de Orihuela	93
9.5.3.12.2. Juzgados de Primera Instancia e Instrucción de Sueca	93
9.6. Dilaciones indebidas. Supuestos individuales extremos	94
9.7. La Justicia de Menores	97
9.7.1. Conclusiones	98
9.7.1.1. Sobre la legislación de menores	98
9.7.1.2. Sobre los centros visitados	98
9.7.2. Recomendaciones	100
9.7.2.1. Sobre la función protectora	100
9.7.2.2. Sobre la función reformadora	100
10. Reeduación y reinserción social como principios orientadores de las penas privativas de libertad (artículo 25.2 de la Constitución)	101
11. Derecho de petición (artículo 29 de la Constitución)	103
12. Objeción de conciencia	104
13. Derechos y libertades de los extranjeros en España	106
13.1. Entrada en territorio nacional	106
13.2. Expulsiones	108
13.3. Centros de internamiento	110
13.4. Proceso de regularización	111
13.5. Exenciones de visado	112
13.6. Permisos de residencia	113
13.7. Aplicación de la Ley Orgánica 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado	114
13.7.1. Admisión a trámite de las solicitudes de asilo y refugio	114
13.7.2. Demoras en la resolución de los expedientes de asilo y refugio	115

	<u>Página</u>
CAPITULO II. ACTUACION EN MATERIA DE SUPERVISION DEL FUNCIONAMIENTO DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS A LA LUZ DE LO DISPUESTO EN EL ARTICULO 103.1 DE LA CONSTITUCION	115
Sección I. Servicio Público Judicial	115
1. Retrasos y otras disfunciones determinantes de un funcionamiento anormal del servicio público judicial	116
1.1. Retrasos en la tramitación de procedimientos	116
1.2. Errores procesales determinantes de retrasos en la tramitación de procedimientos ..	117
1.3. Carencias de medios materiales que originan retrasos procesales	118
1.4. Disfunciones en los horarios de atención al público en los juzgados	118
1.5. Desaparición de piezas de convicción en los órganos jurisdiccionales	119
2. Impulso de la potestad disciplinaria de los órganos de gobierno del Poder Judicial o del Ministerio de Justicia	120
3. Disfunciones en la tramitación de las piezas de responsabilidad civil de los procesos penales	122
4. Indemnizaciones a testigos que comparecen en procesos penales	123
5. Estado de las recomendaciones relativas a la actuación del servicio público judicial en relación con las víctimas de infracciones penales	123
6. Relación de las administraciones públicas con los tribunales de justicia	124
6.1. La Administración y la jurisdicción contencioso-administrativa	125
6.2. La Administración y la jurisdicción penal	126
6.3. La Administración y la jurisdicción laboral	128
6.4. Emisión de informes periciales por parte de la Administración para surtir efecto ante la jurisdicción	128
Sección II. Administración del Estado	129
1. Justicia	129
1.1. Funcionamiento de los registros civiles	129
1.2. Letrados y procuradores	132
1.3. Administración penitenciaria	134
1.3.1. Consideraciones generales	134
1.3.2. Estructura y población penitenciaria	135
1.3.3. Aspectos higiénico-sanitarios y alimentarios	136
1.3.3.1. Higiene	136
1.3.3.2. Sanidad	136
1.3.3.3. Alimentación	139
1.3.4. Tratamiento	140
1.3.4.1. Clasificación	140
1.3.4.2. Trabajo	140
1.3.4.3. Educación. Actividades culturales y deportivas	141
1.3.4.4. Comunicaciones	142

	Página
1.3.5. Juez de vigilancia	142
1.3.6. Conducciones y traslados	143
1.3.7. Funcionarios	144
1.3.8. Departamentos de mujeres	144
2. Interior	146
2.1. Tráfico	146
2.1.1. Tramitación defectuosa de notificaciones	146
2.1.2. No verificación de las alegaciones	147
2.1.3. Retirada del permiso de conducir	147
2.1.4. Retrasos en la resolución de recursos	148
2.1.5. Pruebas de aptitud	148
2.1.6. Prescripción de infracciones	149
2.1.7. Otras quejas	149
2.2. Seguridad ciudadana	149
2.3. Indemnizaciones a víctimas del terrorismo	150
2.4. Servicios de documentación	151
2.5. Otras actividades sujetas a control gubernativo	151
3. Administración militar	152
3.1. Servicio militar	152
3.1.1. Consideraciones generales	152
3.1.2. Centros disciplinarios	153
3.1.3. Condiciones de la prestación del servicio militar	154
3.1.4. Accidentes y fallecimientos en el servicio militar	156
3.1.5. Prórrogas, exenciones y reconocimientos médicos	159
3.1.6. Cumplimiento de sanciones	161
3.1.7. Otras quejas	162
4. Tributos	162
4.1. Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas	162
4.1.1. Aspectos normativos	162
4.1.2. Problemática reflejada en los expedientes tramitados en relación con el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas	163
4.1.3. Devolución resultante de declaraciones del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas del ejercicio 1989	166
4.1.4. Devolución de ingresos indebidos	167
4.1.5. Deducciones	171
4.2. Impuesto sobre el Valor Añadido	171
4.2.1. Aspectos normativos	171
4.2.2. Problemática reflejada en las quejas recibidas en relación con el Impuesto sobre el Valor Añadido	172
4.3. Otros tributos del Estado	174
4.4. Procedimiento económico-administrativo	174
5. Ordenación de la actividad económica	177

	Página
5.1. Agricultura	177
5.1.1. Traspaso de competencias sobre la industria alimentaria entre departamentos ministeriales	177
5.1.2. Traspaso de funciones y servicios a la Comunidad Autónoma de Andalucía ...	178
5.2. Suministro de energía eléctrica	180
5.3. Industria	180
5.3.1. Pararrayos radioactivos	180
5.3.2. Un problema derivado de la reestructuración del sector siderúrgico: los poblados de ENSIDESA	183
5.3.3. Grandes áreas de expansión industrial	186
5.3.4. Registro de la Propiedad Industrial: incumplimiento del deber de notificación previa a la declaración de caducidad de los derechos previstos en la Ley de Patentes	186
5.4. Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas: incumplimiento del deber de las administraciones públicas de notificar a los interesados de forma personal y directa las resoluciones que afecten a sus derechos o intereses	188
5.5. Seguros. Comisión Liquidadora de Entidades Aseguradoras (C. L. E. A.)	189
5.6. Entidades financieras. Banco de España: Servicio de Reclamaciones	190
6. Transportes y comunicaciones	192
6.1. Telefónica	192
6.1.1. Calidad del servicio	192
6.1.1.1. Deficiencias generales del servicio prestado	192
6.1.1.2. Retrasos en la instalación de teléfonos	193
6.1.2. Telefonía rural	193
6.1.3. Atención al usuario	195
6.1.3.1. Facturación	195
6.1.3.2. Abono social	196
6.2. Correos	198
6.2.1. Aspectos normativos	198
6.2.2. Calidad del servicio	198
6.2.2.1. Deficiencias de carácter general	198
6.2.2.2. Pérdidas y expolios de certificados	200
6.2.3. Otras actuaciones	202
6.3. RENFE	205
6.3.1. Calidad del servicio	205
6.3.2. Pasos a nivel	207
6.3.3. Expropiaciones y servidumbres	208
6.3.4. Atención al usuario	208
6.4. IBERIA	209
7. Administración sanitaria	210

	Página
7.1. Sistema de salud	210
7.1.1. Ley General de Sanidad: desarrollo reglamentario	210
7.1.2. Derechos de los usuarios del sistema sanitario público	211
7.1.3. Listas de espera	213
7.1.4. Centros y servicios concertados	216
7.1.5. Actuaciones en el ámbito hospitalario	216
7.1.6. Actuaciones en el ámbito extrahospitalario	217
7.1.7. Trasplantes y donación de órganos	218
7.1.8. Servicios de urgencia del sistema sanitario público	218
7.2. Salud mental	219
7.2.1. Situación jurídica y asistencial del enfermo mental	219
7.2.2. Otras actuaciones relativas a la atención a la salud mental	224
7.3. Asistencia sanitaria	224
7.3.1. Prestaciones ortoprotésicas	224
7.3.2. Reintegro de gastos	225
7.3.3. Dietas por desplazamientos de enfermos y gastos de traslado de cadáveres	228
7.3.4. Prestación farmacéutica de la Seguridad Social	228
7.3.5. Asistencia odontológica	230
7.4. Actividad farmacéutica y control de medicamentos	230
7.5. Práctica profesional	232
7.6. Colegiación de profesionales sanitarios	233
7.7. Otros aspectos de la administración sanitaria	234
7.8. Consumo	234
8. Administración de la Seguridad Social y Acción Social	235
8.1. Campo de aplicación, afiliación, altas y bajas	235
8.2. Cotización y recaudación de cuotas	236
8.3. Prestaciones económicas	239
8.3.1. Consideraciones generales	239
8.3.2. Pensiones de jubilación	240
8.3.3. Pensiones de invalidez	241
8.3.4. Lesiones permanentes no invalidantes	244
8.3.5. Pensiones de supervivencia	244
8.3.6. Prestaciones por maternidad	244
8.3.7. Prestaciones familiares	246
8.3.8. Prestaciones por desempleo	247
8.3.9. Régimen unificado de ayudas públicas a disminuidos	248
8.3.10. Pensiones extraordinarias derivadas de actos de terrorismo	248
8.3.11. Incompatibilidad de pensiones	249
8.3.12. Aspectos procedimentales	249
8.3.13. Abono de prestaciones	252
8.4. Servicios sociales	252
8.4.1. Menores	252
8.4.2. Personas con minusvalía	253
8.4.3. Otros aspectos relativos a los servicios sociales	254
8.5. Patrimonio de la Seguridad Social	254

	Página
9. Administración laboral	256
9.1. Formación profesional	256
9.2. Colocación y empleo	256
9.3. Emigración	258
9.4. Infracciones y sanciones	258
9.5. Trabajos de colaboración social	260
9.6. Aspectos procedimentales	262
10. Administración educativa	263
10.1. Educación no universitaria	263
10.1.1. Educación infantil/Educación preescolar	263
10.1.2. Admisión de alumnos en centros docentes	267
10.1.3. Ordenación académica	271
10.1.4. Centros docentes	274
10.1.5. Educación especial	277
10.1.6. Algunas medidas previas a la implantación del nuevo sistema establecido en la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo que han generado quejas	280
10.1.7. Becas y ayudas al estudio	283
10.1.7.1. La renovación de becas por ciclos académicos	284
10.1.7.2. Incorrecta aplicación de los criterios de carácter económico	285
10.1.7.3. Plazo para la devolución de becas revocadas	286
10.1.7.4. Incumplimiento de los artículos 54 y 71 de la Ley de Procedimiento Administrativo en la tramitación de solicitudes de beca	287
10.1.7.5. Demoras en la tramitación de los recursos administrativos en materia de becas y ayudas al estudio	288
10.2. Educación universitaria	290
10.2.1. El establecimiento de los límites máximos de admisión de alumnos en los centros universitarios	290
10.2.2. El acceso a la Universidad	291
10.2.3. El régimen disciplinario de los estudiantes universitarios	292
10.2.4. Los límites de permanencia en la Universidad	292
10.2.5. El estudio en la Universidad Nacional de Educación a Distancia	293
10.2.6. Las Universidades españolas ante la Ley de Integración Social de los Minusválidos	295
10.2.7. La homologación de los títulos extranjeros de educación superior	299
10.2.8. La incorporación a la Universidad de las enseñanzas de Graduado Social	303
10.2.9. Reconocimiento de los estudios superiores de confección cursados en el Centro de Enseñanzas Integradas de Zaragoza	304
11. Cultura	304
11.1. Deficiencias en el Servicio de Reproducción de Documentos del Archivo Histórico Nacional	305
11.2. El procedimiento de inscripción en el Registro de la Propiedad intelectual	306
12. Obras públicas, vivienda y dominio público estatal	307
12.1. Las obras públicas y la expropiación forzosa	307
12.1.1. Quejas sobre la expropiación con ocasión de la autovía de Extremadura	308
12.1.2. Expropiación de industria. Abono de justiprecio	309
12.1.3. Expropiación de fincas rústicas. Abono de intereses de demora	309

	Página
12.1.4. Expropiación forzosa. Abono de la cantidad en que existe conformidad entre Administración y expropiado	309
12.1.5. Expropiación con traslado de poblaciones	310
12.1.6. Expropiación forzosa. Acuerdo del Jurado Provincial de Expropiación. Declaración de lesividad	311
12.1.7. Recomendación general sobre el procedimiento expropiatorio	312
12.2. Conservación, accesos y otras cuestiones sobre carreteras y autovías	316
12.2.1. Contaminación acústica y problemas de seguridad como consecuencia de la construcción de la M-40, en Madrid	316
12.2.2. Construcción de la variante CN-I, a su paso por Aranda de Duero	316
12.2.3. Inadecuado estado de conservación de un tramo de la CN-232 de Vinaroz a Zaragoza	317
12.2.4. Inseguridad peatonal en el acceso noroeste de la Autovía de circunvalación de Alicante	318
12.2.5. Accesos a establecimientos comerciales afectados por la construcción de autovías	318
12.2.6. Accesos a la zona de servicios a la CN-II situada en el término municipal de Medinaceli y en otros pueblos de la provincia de Soria	320
12.3. Contratos de obra pública	320
12.3.1. Demoras excesivas en la devolución de fianzas y en las recepciones y liquidaciones de obras	320
12.4. Vivienda	321
12.4.1. Retrasos en el pago de ayudas económicas personales a adquirentes de viviendas de protección oficial	321
12.4.2. Rehabilitación de determinadas viviendas sociales del Poblado dirigido de «Los Cármenes-Caño Roto»	322
12.5. La protección el dominio público estatal: aguas continentales y costas; y otras cuestiones	324
12.5.1. Vertidos a la Ría de Mogro, en Cantabria	324
12.5.2. Construcciones en la zona de servidumbre en La Manga del Mar Menor	324
12.5.3. Vigilancia marítima en el Puerto de Barbeta y Dique de Conil	325
12.5.4. Ley de Costas y planeamiento urbanístico con Tenerife	326
12.5.5. Contaminación de los ríos Saja y Besaya, en Cantabria	328
12.5.6. Obras abusivas en cauce público	329
12.5.7. Demora excesiva en la tramitación de una concesión administrativa de aprovechamiento de aguas	330
12.5.8. Cobro indebido de tasa por servicio de riego a fincas no dotadas de él	331
12.5.9. Vertidos industriales en el río Zapardiel, en Medina del Campo, Valladolid	331
13. Personal al servicio de la Administración del Estado	332
13.1. Funcionarios de la Administración del Estado: cuestiones comunes	332
13.1.1. Los servicios previos como mérito para el acceso a la función pública estatal ..	333
13.1.2. Publicidad y plazo de presentación de solicitudes para participar en pruebas selectivas	337
13.1.3. Cobro de derechos de examen para participar en pruebas selectivas	338
13.1.4. El plazo posesorio tras el ingreso de funcionarios en cuerpos o escalas por promoción interna	339
13.1.5. La obligación de ocupar una vivienda determinada en función del puesto de trabajo desempeñado	340

	Página
13.1.6. Acumulación de recursos en materia de personal en el Orgaismo Autónomo Correos y Telégrafos	340
13.1.7. Retribuciones del personal funcionario destinado en el extranjero	341
13.2. Personal militar	343
13.2.1. Integración de escalas en la Ley 17/89 de 19 de julio	343
13.2.2. Mutilados	344
13.2.3. Tiempos máximos para la renuncia a la condición de militar	345
13.2.4. Expedientes disciplinarios	345
13.2.5. Requisitos de convocatorias para el ingreso en los centros docentes militares de formación	345
13.2.6. Retrasos en el cumplimiento de prestaciones económicas	346
13.2.7. Viviendas	346
13.2.8. Otras quejas	347
13.3. Personal de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado	347
13.4. Función pública docente	351
13.4.1. Profesores afectados por «merma de facultades»	351
13.4.2. Habilitación del profesorado de Educación General Básica	354
13.4.3. Contratación de personal interino docente para desempeñar plazas de Educación Especial	355
13.4.4. Solicitudes de reducción de jornada y de disfrute de las vacaciones anuales retribuidas tras las finalización de licencias de maternidad	356
13.4.5. Derecho a casa-habitación de los profesores de Educación General Básica	359
13.5. Personal estatutario al servicio de las instituciones sanitarias de la Seguridad Social	361
13.5.1. Marco jurídico	361
13.5.2. Provisión de puestos de trabajo	361
13.5.3. Traslados de personal	363
13.5.4. Selección de personal interino y eventual	363
13.5.5. Sistema retributivo	364
13.5.6. Reconocimiento de servicios previos a efectos de antigüedad	364
13.6. Personal laboral	365
13.6.1. Selección de personal	365
13.6.2. Retribuciones	368
13.6.3. Procedimiento sancionador	370
13.6.4. Personal laboral al servicio de la Administración en el exterior	370
13.6.5. Otros aspectos relativos al personal-laboral	372
13.7. Sistemas de protección social del personal al servicio de la Administración del Estado	372
13.7.1. Gestión	372
13.7.2. Pensiones generales de Clases Pasivas	373
13.7.2.1. Cómputo recíproco de cotizaciones	373
13.7.2.2. Funcionarios jubilados con anterioridad a 1 de enero de 1985	374
13.7.2.3. Militares y personal de las Fuerzas de Seguridad del Estado que, con posterioridad a su retiro, prestaron servicios en un destino civil	376
13.7.2.4. Jubilación forzosa a los 65 años y ausencia de indemnización	376
13.7.3. Pensiones especiales derivadas de la guerra civil 1936-1939	376
13.7.3.1. Pensiones de orfandad de la Ley 5/1979 de 18 de septiembre	376
13.7.3.2. Mutilados civiles y excombatientes	376

	<u>Página</u>
13.7.3.3. Aplicación de la Ley 37/1984, de 22 de octubre, de reconocimiento de derechos y servicios prestados a quienes durante la guerra civil formaron parte de las Fuerzas Armadas, Fuerzas del Orden Público y Cuerpo de Carabineros al servicio de la II República española	378
13.7.3.3.1. Demoras en la aplicación de la sentencia 116/1987, de 7 de julio de 1987, del Tribunal Constitucional	378
13.7.3.3.2. Demoras producidas en el reconocimiento de pensiones de viudedad derivadas de la Ley 46/1997, de Amnistía, y de la Ley 37/1984 citada	381
13.7.3.3.3. Criterios de interpretación sobre la profesionalidad	382
13.7.3.3.4. Medios de prueba	383
13.7.3.3.5. Plazo de solicitud de las pensiones previstas en el Título II de la Ley 37/1984	385
13.7.4. Otras prestaciones gestionadas por la organización de Clases Pasivas (indemnización prevista en la disposición adicional decimoctava de la Ley 4/1990 de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 1990	386
13.7.5. Mutualidades de funcionarios de la Seguridad Social	388
Sección III. Comunidades autónomas	388
1. Justicia	388
2. Ordenación de la actividad económica	390
2.1. Agricultura	390
2.1.1. Concentración parcelaria	390
2.1.2. Incumplimiento del deber de la Administración de dictar resolución expresa ..	391
2.2. Subvenciones a la ganadería	392
2.3. Efectos sobre el entorno de las actividades industriales o mineras	393
2.4. Gas Madrid	394
3. Administración sanitaria	396
3.1. Sistema de salud	396
3.1.1. Listas de espera	396
3.1.2. Actuaciones en el ámbito hospitalario	397
3.1.3. Actuaciones en el ámbito extrahospitalario	398
3.2. Salud mental	399
3.3. Asistencia sanitaria	409
3.3.1. Universalización de la asistencia sanitaria	409
3.3.2. Prestación farmacéutica de la Seguridad Social	409
3.3.3. Reintegro de gastos	409
3.3.4. Prestaciones ortoprotésicas	410
3.4. Acceso a las prestaciones sanitarias	410
3.5. Actividad farmacéutica y control de medicamentos	411
3.6. Limitación en la venta y uso del tabaco	412
3.7. Otros aspectos relativos a la administración sanitaria	413
3.8. Consumo	413

	Página
4. Administración de la Seguridad Social y Acción Social	414
4.1. Prestaciones económicas	414
4.2. Servicios sociales	415
4.2.1. Menores	415
4.2.2. Tercera edad	418
4.2.3. Personas con minusvalía	418
5. Administración educativa	419
5.1. Admisión de alumnos	419
5.2. Enseñanza de la lengua autonómica	423
5.3. Personal docente	424
5.3.1. Acceso a destinos con carácter definitivo de profesores que han ingresado en el Cuerpo de profesores agregados de Bachillerato por el sistema de acceso libre a plazas en valenciano	424
5.3.2. Provisión de sustituciones de personal laboral en escuelas infantiles	426
5.4. Transporte escolar	427
5.5. Derechos y deberes de los alumnos	428
5.6. Ayudas al estudio	429
6. Cultura	430
6.1. Supuesta destrucción de inmuebles protegidos, incluidos en el Conjunto Histórico-Artístico del casco antiguo de Cartagena (Murcia)	430
6.2. Obras de restauración de la Mezquita de Aljama de Córdoba	431
6.3. Obras de iluminación en la Catedral de León	431
6.4. Rehabilitación del Mercado del Este, en Santander	433
7. Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda	433
7.1. Expropiación urbanística en el polígono Valdebernardo, Madrid	433
7.2. Expropiación forzosa para la nueva carretera de interconexión de Aravaca-Pozuelo, en Madrid	434
7.3. Obras de reparación en viviendas de promoción pública, en Madrid	435
7.4. Ejecución subsidiaria de obras impuestas por resolución sobre salubridad e higiene en un edificio de viviendas en Madrid	435
7.5. Ejecución subsidiaria por obras ilegales en viviendas de protección oficial, en Madrid	437
7.6. Deficiencias en la construcción de viviendas de protección oficial, en Castilla-León ...	438
7.7. Silencio administrativo en relación con una resolución denegatoria de una subvención a adquirente de vivienda de protección oficial, en Castilla-León	440
7.8. Desocupación de viviendas de protección oficial, en Castilla-León	441
7.9. Protección del patrimonio histórico-artístico, en Castilla-León	441
7.10. Indemnización por ocupación de hecho con ocasión de la construcción de una carretera, en Aragón	442
7.11. Defectos en la construcción en vivienda de protección oficial, en Aragón	444
7.12. Salubridad e higiene de una vivienda en Asturias	445
7.13. Demora en la resolución de un recurso de súplica sobre vivienda de protección oficial, en Asturias	446
7.14. Deficiencias en la construcción de un edificio de viviendas de protección oficial, en Almería	446
7.15. Abono de intereses de demora por expropiación forzosa, en Galicia	447
7.16. Contrato de obra pública, en Castilla-La Mancha	448
7.17. Abono de justiprecio y ocupación de terrenos no expropiados, en Cantabria	448

	<u>Página</u>
7.18. Modificación de intereses en préstamo a adquirentes de vivienda de protección oficial, en Andalucía	449
7.19. Incumplimiento del proyecto de edificación de un edificio de viviendas de protección oficial, en Andalucía	450
7.20. Contrato de obra pública, en Murcia	450
7.21. Establecimiento de actividad no permitida en vivienda de protección oficial, en Extremadura	451
7.22. Tarifas por abastecimiento domiciliario de agua a veinticinco municipios de la Comunidad Valenciana	451
7.23. Insuficiencia en el servicio de abastecimiento de agua, en Madrid	452
7.24. Rehabilitación urbana del polígono Los Palmerales, de Elche, Alicante	453
7.25. Obras abusivas en el cauce de un río, en Galicia	454
7.26. Actuación sustitutoria de la Junta de Castilla-León en materia de disciplina urbanística en Segovia	454
8. Medio ambiente	455
8.1. Incendio forestal en la Sierra de la Culebra, Castilla-León	455
8.2. Protección de el Palmeral de Elche, en la Comunidad Valenciana	457
8.3. Vertedero de residuos sólidos urbanos, en Cantabria	458
8.4. Contaminación de los ríos Torio y Bernesga, por las aguas residuales procedentes de la ciudad de León y su alfoz	459
8.5. Vertedero de residuos sólidos urbanos, en Extremadura	460
8.6. Vertidos al mar por una refinería de petróleo en Santa Cruz de Tenerife	461
8.7. Contaminación atmosférica derivada de una central térmica, en Canarias	462
8.8. Protección de un monumento arqueológico, en Cartagena	462
8.9. Contaminación acústica y problemas de seguridad como consecuencia de la construcción de la M-40, en Madrid	463
8.10. Protección medioambiental y urbanística del Parque Nacional de Doñana y su entorno	465
9. Personal al servicio de las administraciones autonómicas	466
9.1. Restricciones del derecho a la movilidad	466
9.2. Personal estatutario al servicio de las instituciones sanitarias de la Seguridad Social	468
9.2.1. Provisión de puestos de trabajo	468
9.2.2. Retribuciones	468
9.2.3. Reconocimiento de servicios previos a efectos de antigüedad	469
9.3. Personal laboral	469
9.3.1. Selección de personal	469
9.3.2. Retribuciones	470
Sección IV. Municipios y provincias	470
1. Bienes y servicios de las corporaciones locales	470
1.1. Bienes	470
1.1.1. Las calles de las denominadas «urbanizaciones privadas», como bienes de uso público local	470
1.1.2. Ingreso en la hacienda local del Ayuntamiento de Villasur de Herreros, en Burgos, del producto derivado de la expropiación de bienes comunales	472
1.1.3. Cesión del uso de un bien municipal de carácter patrimonial	473
1.1.4. Recuperación de oficio de parte de un camino local, en Cáceres	473
1.1.5. Usurpación de bienes de dominio público en Manzanares del Real	475

	Página
1.2. Servicios	475
1.2.1. Deficiencias en la coordinación entre administraciones públicas en materia de extinción de incendios en Salamanca	475
1.2.2. Deficiencias en la prestación de servicios mínimos municipales a los trabajadores temporeros asentados en Bañares, La Rioja	476
1.2.3. Ocupación por la vía de hecho de una finca particular, en Lubrín, Almería, para el abastecimiento de agua a población	478
1.2.4. Equipamientos mínimos de agua y alcantarillado en Vigo	479
1.2.5. Equipamientos mínimos en Pomar de Valdivia, Palencia	480
1.2.6. Corte del abastecimiento de agua a un vecino de Llanes, Asturias	480
1.2.7. Seguridad contra incendios del Teatro español y recuperación para el uso general y público de la Plaza de Santa Ana, en Madrid	481
1.3. Servicios sanitarios	483
1.3.1. Situación jurídica y asistencial del enfermo mental	483
1.3.2. Otras actuaciones relativas a la atención a la salud mental	487
1.4. Servicios sociales	488
2. Tributos	488
2.1. Impuestos sobre Bienes Inmuebles (IBI)	488
2.1.1. Aspectos normativos. La gestión del impuesto	488
2.1.2. Revisión de los valores catastrales	489
2.1.3. Errores en la determinación de los elementos del impuesto	490
2.1.4. Devolución de ingresos indebidos	491
2.2. Impuesto sobre vehículos de tracción mecánica (IVTM)	492
2.2.1. Transferencias de vehículos	492
2.2.2. Consignación de la potencia fiscal de los vehículos	494
2.2.3. Errores en las liquidaciones	495
2.2.4. Determinación del sujeto pasivo del impuesto	496
2.3. Otros tributos	497
2.3.1. Tasas	497
2.3.2. Contribuciones especiales	498
3. Medio ambiente y actividades clasificadas	499
3.1. Planta de tratamiento de residuos urbanos en Cartagena, Murcia	499
3.2. Urbanización en el entorno del Parque Natural de Cazorla, Segura y Las Villas, en Jaén	499
3.3. Utilización de viales internos del Parque Natural La Devesa-Albufera, en Valencia	500
3.4. Explotación de una cantera de caliza con daños al medio ambiente y utilización abusiva de un camino de titularidad pública, en Oviedo	501
3.5. Actividades de carga y descarga durante la madrugada, en Valencia	502
3.6. Prestación de servicios médicos radiactivos en una clínica privada, en Orense	503
3.7. Molestias procedentes de empresa de artes gráficas, en Alcalá de Henares, Madrid ...	503
3.8. Molestias derivadas de un colegio privado y peligro por existencia de un depósito de combustible, en Madrid	504
3.9. Deficiente insonorización de establecimientos públicos en Pilar de la Horadada, Alicante	505

	Página
3.10. Establecimiento-bar sin licencia municipal y causante de constantes y graves molestias, en Parla, Madrid	505
3.11. Construcción de nave de ganado en Villaquilambre, León	506
3.12. Molestias derivadas del funcionamiento de un restaurante-marisquería, en Soto del Barco, Asturias	506
3.13. Instalación de granja sin la preceptiva licencia de actividad, en Toques, La Coruña ...	506
3.14. Insalubridad derivada del funcionamiento de una industria mejillonera, en Villanueva de Arosa, Pontevedra	507
3.15. Exceso de ruidos procedentes de un establecimiento, en Madrid	507
3.16. Obras sin licencia en el Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares	508
3.17. Defectuosa insonorización de una discoteca, e inactividad de la Administración al respecto, en Gandía	508
3.18. Concentración de bares y molestias a los vecinos, en Medina del Campo, Valladolid ..	509
3.19. Ruido procedente de sirenas de ambulancias y actividad de hostelería clandestina, en Madrid	509
4. Urbanismo y vivienda	510
4.1. Incumplimiento del deber de urbanizar una calle en el polígono 39 A, del Plan General de Ordenación Urbana de Alcalá de Henares, Madrid	510
4.2. Obras sin licencia en Madrid	510
4.3. Ejecución de obras ilegales en Las Rozas, Madrid	511
4.4. Desprendimientos de rocas que afectaban a la seguridad de unas viviendas en Cartagena, Murcia	512
4.5. Ejecución subsidiaria de demolición de obras ilegales, en Madrid	512
4.6. Infracciones urbanísticas en una urbanización de iniciativa particular, de Paracuellos del Jarama, Madrid	513
4.7. Infracción urbanística en Madrid	513
4.8. Permuta urbanística de solares en Las Palmas de Gran Canaria	515
4.9. Denuncia de infracciones legales de las normas de planeamiento de Llanes, Asturias ..	516
4.10. Daños producidos con ocasión de la construcción de un aparcamiento subterráneo en Madrid	518
4.11. Urbanización privada clandestina en Piedrahita, Avila	518
4.12. Obras ilegales en Sacedorbo, Guadalajara	519
4.13. Deficiencias en una urbanización en Mijas, Málaga	519
4.14. Obras ilegales sobre zona verde en Jávea, Alicante	520
4.15. Actuaciones de legalización de una urbanización en Pulpi, Almería	520
4.16. Deficiencias urbanísticas y otras cuestiones en una urbanización de Vilaseca y Salou, Tarragona	521
4.17. Deficiencias urbanísticas en urbanización privada en Fuentenovilla, Guadalajara ...	522
4.18. Obras ilegales en Vigo, Pontevedra	522
4.19. Incumplimiento del plan parcial de una urbanización, en el Rincón de la Victoria, Málaga	523
4.20. Actuación irregular en edificio protegido, en Madrid	524
4.21. Obras de consolidación en un edificio, en Madrid	525
4.22. Adjudicación de una vivienda municipal a familia gravemente afectada por las deficientes condiciones de salubridad e higiene de su vivienda, en Murcia	525
4.23. Obras de conservación de vivienda en alquiler, en Madrid	527
4.24. Obras de conservación en viviendas sociales, de titularidad municipal, en Madrid ...	527
5. Tráfico urbano, responsabilidad patrimonial y otras cuestiones	528
5.1. Multas por incumplimiento de la obligación de identificar al conductor responsable de una infracción de tráfico, en Madrid	528
5.2. Retirada indebida de un vehículo por el servicio de grúa municipal, en Madrid	528
5.3. Procedimiento de adjudicación de puestos de helados y refrescos en la vía pública, en Madrid	530

	Página
5.4. Control del ganado sin dueño conocido en zonas rurales de La Coruña, en Galicia ...	530
5.5. Ocupación de hecho, sin indemnización, de unos terrenos de propiedad particular, en Níjar, Almería	530
5.6. Responsabilidad patrimonial por daños personales a un ciudadano de Valladolid ...	532
5.7. Actuación de la policía municipal ante un caso de mendicidad, en Madrid	532
6. Personal al servicio de las corporaciones locales	533
6.1. Personal funcionario	533
6.1.1. Ausencia de relaciones de puestos de trabajo en las Corporaciones Locales ...	533
6.1.2. Publicación de las plantillas presupuestarias y de las relaciones de puestos de trabajo	535
6.1.3. Irregularidades en el acceso y cobertura de puestos de trabajo	536
6.1.4. Utilización abusiva del silencio administrativo negativo	537
6.1.5. Protección social de los funcionarios locales	538
6.1.5.1. Homologación del régimen de protección social de los funcionarios locales	539
6.1.5.2. Tardanza en la resolución de los expedientes de prestaciones	540
6.1.5.3. Reintegro de las pólizas del seguro dotal	541
6.2. Personal laboral	541
6.2.1. Selección de personal	541
6.2.2. Retribuciones	543
CAPITULO III. EL EJERCICIO DE LA LEGITIMACION PARA CONCURRIR ANTE EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL	543
1. Recursos de inconstitucionalidad	543
1.1. Sentencia recaída en el recurso interpuesto contra la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical	543
1.2. Solicitudes de interposición de recursos de inconstitucionalidad	544
1.2.1. Ley Orgánica 11/1991, de 17 de junio, del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil	550
1.2.2. Ley 18/1990, de 17 de diciembre, sobre reforma del Código Civil en materia de nacionalidad	553
1.2.3. Ley 25/1990, de 20 de diciembre, del Medicamento	553
1.2.4. Ley 26/1990, de 20 de diciembre, por la que se establecen en la seguridad social prestaciones no contributivas	555
1.2.5. Ley 31/1990, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1991	558
1.2.6. Ley 10/1991, de 4 de abril, sobre Potestades Administrativas en materia de espectáculos taurinos	564
1.2.7. Ley 11/1991, de 8 de abril, de Organización y Control de las Emisoras Municipales de Radiodifusión Sonora	565
1.2.8. Ley 9/1990, de 8 de noviembre, reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid	568
1.2.9. Ley de Cataluña 22/1990, de 28 de diciembre, sobre modificación de los límites de la zona periférica de protección del Parque Nacional de Aigües Tortes y Lago de Sant Maurici	570
1.2.10. Ley 17/1990, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla-León para 1991	571
1.2.11. Ley Foral 13/1990, de 31 de diciembre, de protección y desarrollo del patrimonio forestal de Navarra	573

	Página
1.2.12. Ley del Parlamento de Galicia 4/1991, de 8 de marzo, de Reforma de la Ley 4/1988, de 26 de mayo, de la Función Pública de Galicia	573
2. Recursos de amparo	575
2.1. Solicitud de recurso remitida por el Tribunal Constitucional	575
2.2. Solicitud de recurso remitida por el Consejo General de Colegios de Ingenieros Técnicos de Obras Públicas referida a sus atribuciones profesionales	575
CAPITULO IV. OTRAS ACTUACIONES INSTITUCIONALES	579
APENDICE ESTADISTICO	581
1. Introducción	581
2. Procedencia geográfica de las quejas	582
3. Admisión de las quejas	583
4. Investigaciones y resultados	584
5. Resoluciones adoptadas	587

CAPITULO I

ACTUACION EN MATERIA DE DERECHOS FUNDAMENTALES Y LIBERTADES PUBLICAS

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

1.1. Discriminación por razón de nacimiento

Se expone en el presente apartado una recomendación recientemente remitida al Ministro de Justicia, relativa a la modificación del vigente artículo 191 del Reglamento del Registro Civil.

Dicha recomendación tenía como base las diversas quejas que a lo largo del año 1991 se han recibido formuladas por ciudadanos que planteaban su disconformidad con dicho precepto por su obligatoria aplicación a aquellas personas cuya filiación paterna no consta legalmente.

En todas ellas se ponía de manifiesto por los interesados que, estando próximo a caducar su Documento Nacional de Identidad, habían acudido a la comisaría de policía de su domicilio donde habían sido informados de que, en cumplimiento de la circular de la Comisaría General de Documentación del Ministerio del Interior de 11 de febrero de 1991, no era posible la renovación de dicho documento mientras no presentasen certificación de nacimiento expedida por el correspondiente Registro Civil en la que se hiciera constar un nombre del padre a efectos de identificación.

Asimismo, manifestaban estos ciudadanos que cuando se inscribió su nacimiento en el Registro Civil se practicó una raya en blanco en el espacio reservado al

nombre del padre y que sus apellidos eran los dos primeros de su madre.

Continuaban señalando los comparecientes que habían acudido al Registro Civil correspondiente, donde habían sido informados de la necesidad de completar su inscripción de nacimiento en la forma establecida en el artículo 191 del Reglamento del Registro Civil.

A la vista de estos antecedentes, esta institución dio traslado al Ministerio de Justicia de una serie de consideraciones, como fundamento de la correspondiente recomendación.

Estas consideraciones eran sustancialmente las siguientes:

A. El artículo 191 del Reglamento del Registro Civil dispone que «no constando la filiación, el encargado consignará en la inscripción de nacimiento o en otra marginal, en lugar de los nombres de padre o madre, otros de uso corriente, con la declaración de que se consigna a efectos de identificar a la persona. Tales nombres serán los usados en las menciones de identidad».

Según la exposición de motivos del Reglamento del Registro Civil, aprobado por Decreto de 14 de noviembre de 1958, son dos las finalidades que el precepto citado pretende alcanzar, por una parte, la identificación de la persona y, por otra, «el propósito de velar por la situación enojosa del que carece de padres conocidos».

Siguiendo el mismo criterio, la resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 4 de noviembre de 1966, sobre consignación de nombre de padre o madre a efectos identificadores, insiste en la doble finalidad del precepto cuestionado, esto es «a la vez que facilita la identificación de las personas, ve-la con una apariencia, sin daño para nadie, la situación del que carece de padres conocidos».

Estas dos finalidades pretendidas por el precepto deben analizarse con mayor detenimiento en relación con la posible supresión de la obligatoriedad de la mención de identidad relativa al nombre ficticio del progenitor.

Y así, dos cuestiones deben ser estudiadas, de un lado, si dicha mención resulta imprescindible para una adecuada identificación del sujeto y, de otro, si el carácter obligatorio de esta mención ficticia resulta acorde con los principios que derivan de los artículos 10.1, 14 y 39.2 de la Constitución.

B. La primera finalidad del artículo 191 del Reglamento del Registro Civil, la identificación de la persona, tiene un carácter objetivo, en cuanto responde a la necesidad ineludible de individualizar a una persona de las demás en la vida social, siendo una exigencia elemental del orden jurídico la que atribuye al Estado el derecho de identificar y distinguir a sus súbditos.

Esta individualización de la persona se logra mediante lo que el artículo 12 del Reglamento del Registro Civil denomina las menciones de identidad, las cuales consisten, si fuera posible, en los nombres y apellidos, nombres de los padres, número del Documento Nacional de Identidad, naturaleza, edad, domicilio y nacionalidad.

Ahora bien, a nuestro juicio, la adecuada identificación de la persona se consigue tanto haciendo constar en la inscripción de nacimiento el nombre de los padres, en el supuesto de ser estos conocidos, como omitiendo este dato respecto del padre o madre no conocido, ya que, por una parte, la concurrencia de las demás menciones de identidad aporta elementos suficientes para evitar la confusión de la persona y, por otra, el dato añadido por esta circunstancia, el nombre del padre o de la madre, es de escasa relevancia a efectos identificativos.

Por otra parte, el citado artículo 12 del Reglamento del Registro Civil autoriza el no reflejar todas las menciones de identidad que enumera, en el supuesto de que ello no fuera posible.

Así pues, a juicio de esta institución, no parece que la finalidad de identificación que dicho precepto persigue resulte esencialmente perjudicada por la omisión en la inscripción de nacimiento del nombre ficticio del padre o de la madre que no sean conocidos.

C. El segundo fin que persigue el artículo 191 del Reglamento del Registro Civil tiene un carácter eminentemente subjetivo en la medida en que pretende evitar una situación que el legislador, en su momento, consideró enojosa para aquellas personas cuya filiación no estaba legalmente determinada respecto de uno o ambos progenitores y para los cuales, mediante la consignación obligatoria de un nombre de padre o madre a efectos de identificación, se buscaba una apariencia de normalidad.

Esta situación obedecía a una antigua tradición social y jurídica que partía de una radical diferenciación, por razón de su origen, entre los hijos legítimos y los ilegítimos, distinción que se hallaba reconocida en el

plano normativo entonces vigente, pero que no armoniza con nuestro actual sistema jurídico.

Efectivamente, el principio básico de igualdad entre todos los seres humanos y la inadmisibilidad de discriminaciones que tengan como base un determinado origen familiar, se encuentra expresamente reconocido en nuestra Constitución, al proclamar en su artículo 14 la igualdad de los españoles ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna, entre otras cuestiones, por razón de nacimiento.

Asimismo, el capítulo III de la Constitución que establece los principios rectores de la política social y económica, dispone en el artículo 39.2 que «los poderes públicos asegurarán la protección integral de los hijos, iguales éstos ante la ley con independencia de su filiación».

El contenido de los preceptos constitucionales mencionados obligó a una profunda revisión del Código Civil en materia de filiación, que se llevó a cabo por la Ley de 13 de mayo de 1981.

Esta modificación dio lugar asimismo a la Circular de 2 de junio de 1981, de la Dirección General de los Registros y del Notariado, sobre consecuencias registrales del nuevo régimen legal de la filiación, la cual anticipa criterios interpretativos hasta tanto no se realice la necesaria y general adaptación de la legislación del Registro Civil, que todavía no se ha verificado.

D. Se trata, por tanto de analizar si esta segunda finalidad, que para el legislador de 1958 presidía la obligatoriedad de la mención de identidad a que venimos refiriéndonos, pervive en la actualidad en los mismos términos o, por el contrario, los preceptos constitucionales citados obligan a efectuar una distinta interpretación.

Como ya hemos señalado, la actual situación normativa en orden a la regulación legal de la filiación es radicalmente distinta a la que existía al ser publicado el Reglamento del Registro Civil, encontrándose presidida por un principio igualatorio.

No obstante, esta absoluta igualdad que desde el punto de vista jurídico existe actualmente en relación con los hijos, cualquiera que sea su filiación, no impide que deban exigirse del legislador —o del titular de la potestad reglamentaria— concretas actuaciones tendientes a corregir situaciones de desigualdad de facto. Así se deriva de una interpretación sistemática del artículo 14 y del 39.2 en relación con los artículos 1.1 y 9.2 del texto constitucional, tal y como ha reconocido reiterada jurisprudencia constitucional (STC 128/1987, de 16 de julio, entre otras).

En este orden de cosas, el tratamiento normativo de las cuestiones relacionadas con la filiación, como es el caso que nos ocupa, no puede en ningún momento perder de vista la actual realidad social en la que todavía perviven circunstancias sociales discriminatorias por razón de filiación que traen causa de una larga tradición cultural y deben corregirse.

E. Esta sola circunstancia, unida a las exigencias que derivan del derecho fundamental a la intimidad

personal exigen pues, a juicio de esta institución, que el tratamiento normativo de la mención de identidad de los padres en la inscripción registral de nacimiento contemple específicamente y de forma distinta el supuesto de la filiación extramatrimonial del inscrito.

Ahora bien, este tratamiento específico no puede, en ningún caso, determinar que bajo una apariencia protectora, se perpetúen en la práctica posiciones discriminatorias que nuestra Constitución ha eliminado del mundo jurídico.

F. Ello es lo que parece ocurrir en el presente supuesto al obligar en todo caso al que ostenta una filiación no matrimonial a señalar un nombre ficticio del progenitor respecto del que no consta la filiación, pues esta obligatoriedad parece llevar consigo un matiz peyorativo o de rechazo que nuestra Constitución no autoriza.

En consecuencia, el tratamiento normativo corrector a que venimos haciendo mención podría conseguirse si la actual previsión reglamentaria se convierte en voluntaria.

La configuración como voluntaria de esta mención de identidad ficticia, a juicio de esta institución, puede considerarse como una fórmula que permite aunar las exigencias derivadas de los distintos principios constitucionales en juego: el derecho fundamental a la intimidad personal, el principio de igualdad efectiva y el de libertad y libre desarrollo de la personalidad.

A la vista de las consideraciones que acaban de exponerse esta institución ha remitido al Ministerio de Justicia, al amparo de lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley Orgánica 3/81, de 6 de abril, una recomendación referente a que por dicho departamento se estudie la conveniencia de modificar el artículo 191 del Reglamento del Registro Civil, aprobado por Decreto de 14 de noviembre de 1958, a fin de que la consignación en la inscripción de nacimiento del nombre del padre o de la madre a efectos de identificación, en los supuestos en que no conste la filiación, se practique sólo en los casos en que no exista manifestación en contrario de la persona interesada.

Dado lo reciente de esta comunicación, nos encontramos a la espera de recibir el preceptivo informe (9108313).

1.2. Discriminación por razón de sexo

El Defensor del Pueblo viene siguiendo con el máximo interés el proceso de incorporación de la mujer a las Fuerzas Armadas, en la consideración de que ello ha supuesto un hito para el pleno y efectivo reconocimiento del principio de igualdad de trato entre hombre y mujer que se predica en el artículo 14 de la Constitución.

Habiéndose tenido conocimiento de que se estaba planteando en el seno de la Guardia Civil problemas con ocasión del desempeño de servicios por miembros femeninos del Cuerpo que se encontraban en período

de embarazo se inició de oficio la correspondiente queja número 9024766, en la que esta institución puso de manifiesto ante el Ministerio del Interior las consideraciones que a continuación se exponen:

«La participación de la mujer en los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, y en concreto en el Cuerpo de la Guardia Civil no se produce hasta el año 1988, en que se aprueba el Real Decreto Ley 1/1983, de 22 de febrero, por el que se regula la incorporación de la mujer a las Fuerzas Armadas.

En este sentido es necesario tener en cuenta que el tratamiento de la Guardia Civil, en materia de destinos, ofrece aspectos muy similares a los de las Fuerzas Armadas, por ello cuando quien los desempeña es una mujer, esta condición debe ser específicamente contemplada por la normativa vigente en la materia.

En este sentido, cabe destacar que hasta la fecha sólo la Ley 17/1989, de 19 de julio, reguladora del Régimen del Personal Militar Profesional, hace una previsión cara a un futuro desarrollo reglamentario de las posibles circunstancias que puedan darse en el desempeño de ciertos destinos militares cuando quien lo desempeña sea una mujer. Efectivamente, el artículo 74.5 señala: “las normas de provisión de destinos podrán establecer particularidades para la mujer, derivadas de sus condiciones fisiológicas específicas”.

También, en este mismo punto se incide de una manera especial en el condicionante que pueda suponer el embarazo para el desempeño de determinados destinos, señalando: “durante el periodo de embarazo, se podrá asignar, por prescripción facultativa, un puesto orgánico, distinto del que estuviera desempeñando”.

Estas claves sugieren que sin perjuicio de que existe un principio de no discriminación por razón de sexo entre el hombre y la mujer que son miembros de la Guardia Civil, no obstante, el derecho efectivo de la maternidad obliga a otra especial sensibilidad que posibilite hacer con el derecho precisamente de ser miembro de ese Cuerpo.

Con ello, se hace realidad, no sólo un principio constitucional, sino también se da cumplimiento a los convenios internacionales suscritos por el Estado español, y muy especialmente la convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación de la mujer, hecha en Nueva York, el 18 de diciembre de 1979, y ratificada por España en Instrumento de 16 de diciembre de 1983 (“BOE” de 21 de marzo de 1984).»

En esta comunicación remitida al Ministerio del Interior se interesaba del mismo conocer las medidas que se habían tomado con relación a la prestación de servicios desempeñados por mujeres miembros de la Guardia Civil en período de embarazo, así como qué criterios se tienen para la aplicación directa de la previsión legal prevista en el artículo 74.5 de la Ley Orgánica 17/89, del Cuerpo de la Guardia Civil.

En su contestación, el Ministerio del Interior manifestó, entre otros aspectos que:

«La cobertura de destinos se basa, habitualmente en la voluntariedad de los miembros de la Guardia Civil; una regulación tuitiva de esta materia, además de resultar innecesaria, puede ser limitativa de los derechos profesionales de la mujer o discriminatoria para el hombre.

Sentado ese criterio con carácter general, los preceptos de rango legal permiten que, con carácter periódico o, en cualquier momento, a iniciativa del interesado o del Jefe de su Unidad, Centro u Organismo, se realicen reconocimientos médicos destinados a comprobar la "aptitud psicofísica" de un profesional cualquiera que sea su sexo y, de estimarlo necesario, tal reconocimiento puede establecer limitación para ocupar determinados destinos.

La comprobación facultativa e individualizada de aquellas condiciones psicofísicas que dificultan o impiden el desempeño de la actividad a desempeñar en determinados destinos, parece ser la vía idónea para evitar discriminaciones —previas y de carácter general— al mismo tiempo que se garantiza la atención de aquellos casos en que, un reconocimiento médico, ponga de manifiesto limitaciones, profesionalmente relevantes, en las facultades y condiciones del interesado.

En relación con las limitaciones operativas del estado de gestación de las Guardias Civiles afectadas, y aún no siendo de aplicación directa al Cuerpo el contenido de la Ley 17/89, de 19 de julio, se tendrá en cuenta, no obstante, lo dispuesto en su artículo 74.5 y, en virtud del mismo, se podrán asignar a las interesadas, previa prescripción facultativa, cometidos burocráticos en la propia Unidad o en otra distinta de la misma residencia (Planas Mayores de Línea, Compañía y Comandancia); en los Puestos donde dichas posibilidades no existan, se les encomendará principalmente, servicio de Puertas, informes u otros que V.E., estima oportunos. Todo ello sin perjuicio de las licencias por enfermedad o asuntos propios que puedan solicitar.

El artículo 74.5 de la Ley Orgánica 17/89, aparece redactado con criterios potestativos y no imperativos; dice su tenor literal que las normas de provisión de destinos podrán establecer particularidades para la mujer derivadas de sus condiciones fisiológicas específicas.

Esas particularidades encuentran su causa legítima en la concurrencia de determinadas condiciones fisiológicas de la mujer que han de ser médicamente comprobadas y evaluadas para determinar su repercusión en la asignación de determinados destinos.

Tales condiciones deben considerarse "sobreenvenidas" porque, de predicarse para todas las mujeres y edades, se llegaría a la conclusión de que debieron ser causa de exclusión para ingresar en la guardia Civil; no se darán, por tanto, en todas las mujeres Guardias Civiles y será preciso comprobar, caso por caso, la presencia y trascendencia de tales condiciones que darán lugar o bien a la limitación para ocupar determinados destinos o al pase a la situación de reserva.»

A la vista de todo lo anterior esta institución se ha dirigido de nuevo al Ministerio del Interior formulándole una recomendación acerca de la necesidad de que en tanto se desarrolle estatutariamente el conjunto de derechos y deberes de los miembros de la Guardia Civil, se proceda a una aplicación, por interpretación extensiva de lo previsto en la Ley 17/89, reguladora del Régimen del Personal Militar Profesional, de lo relativo a las singularidades específicas, en cuanto a asignación de destinos, fundamentalmente, aquellas previstas para el caso de la mujer embarazada, con objeto de que se haga realidad la aplicación del principio del trato diferenciado atendiéndose a las especiales condiciones fisiológicas, tal y como señala la aludida ley.

Es asimismo relevante en este apartado la queja 9114824 en la que se ponía de manifiesto la posible discriminación existente con relación al acceso de la mujer a los institutos politécnicos del Ejército de Tierra.

En este sentido y teniendo en cuenta el nuevo marco diseñado por la Ley del Servicio Militar, que permite la incorporación de la mujer a la tropa profesional, esta discriminación se ha visto corregida al reflejarse en la última convocatoria para el año 1992, de ingreso en dichos institutos politécnicos, la oportuna modificación en el cuadro médico de exclusiones del Reglamento del Servicio Militar, previendo en el mismo las causas específicas de carácter físico correspondientes únicamente a la mujer.

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

2.1. Fallecimiento de internos en centros penitenciarios

Sin perjuicio de lo dispuesto en la Constitución, dispone expresamente el artículo 3 de la Ley Orgánica General Penitenciaria que la administración penitenciaria velará por la vida, integridad y salud de los internos.

Esta expresa obligación que la ley atribuye a la administración penitenciaria y la trascendencia de este derecho fundamental, determinan que el Defensor del Pueblo haya tratado con especial cuidado las investigaciones iniciadas con motivo de estas cuestiones.

Así, se exponen en el presente apartado las investigaciones puntuales que se han llevado a cabo en relación con este derecho fundamental que hacían referencia a ciudadanos internados en centros penitenciarios.

Todas ellas han sido realizadas con la eficaz colaboración de la Secretaría General de Asuntos Penitenciarios que ha efectuado en todo caso las investigaciones precisas para el mejor esclarecimiento de los hechos.

Algunas han sido iniciadas de oficio y otras en virtud de los correspondientes escritos de queja.

2.1.1. Suicidio de un interno que cumplía una medida de seguridad de internamiento en un centro psiquiátrico penitenciario

El ciudadano que compareció ante el Defensor del Pueblo manifestaba que había sido designado letrado de oficio en un proceso penal en el que se dictó sentencia condenando a su defendido a una medida de seguridad de internamiento en un centro psiquiátrico durante dos años por concurrir en el mismo la eximente incompleta de enajenación mental.

Continuaba manifestando el reclamante, que por el propio juzgado sentenciador se realizaron diversas gestiones tendentes a buscar la posibilidad de que la medida de seguridad que le había sido impuesta a su defendido, fuera cumplida en algún centro psiquiátrico de la comunidad autónoma vasca para facilitar la cercanía del mismo con sus familiares y amigos, gestiones estas que resultaron infructuosas al no existir ningún convenio entre las autoridades sanitarias de dicha comunidad autónoma y la administración penitenciaria para el cumplimiento de este tipo de medidas de seguridad.

Por ello, el cumplimiento de dicha medida comenzó a efectuarse en el Hospital General Penitenciario de Madrid.

Sin perjuicio de lo expuesto y según manifestaba el letrado, los servicios médicos penitenciarios decidieron unilateralmente y sin poner tal decisión en conocimiento del juzgado sentenciador, el traslado del interno a la prisión de Alcalá-Meco dándole de alta.

Concluía el letrado manifestando que en el mes de octubre de 1990, el interno se quitó la vida mediante ahorcamiento en una celda de dicho centro de cumplimiento.

Considerando que esta queja reunía los requisitos previstos en nuestra Ley Orgánica reguladora, dimos traslado de la misma a la Secretaría General de Asuntos Penitenciarios.

Recibido el informe preceptivo, del mismo se desprendía la realidad de lo manifestado a esta institución por el reclamante, esto es, que el interno fallecido, a pesar de estar sometido a la medida de seguridad de internamiento prevista en el artículo 9.1 del Código Penal, fue trasladado, al parecer, sin comunicación al órgano jurisdiccional, a un establecimiento de régimen ordinario en el que más tarde se suicidó.

Se afirmaba igualmente en dicho informe la dificultad de exigir responsabilidad disciplinaria al entonces director gerente del Hospital General Penitenciario, por cuanto desde primeros de octubre de 1990 se extinguió la relación contractual que le vinculaba a la Administración penitenciaria, sin que ésta fuera renovada.

En relación con los hechos que acaban de exponerse y dada la trascendencia de los mismos, se dio traslado a la Secretaría General de Asuntos Penitenciarios y a la Fiscalía General del Estado de algunas consideraciones que a continuación se exponen:

A. La medida de seguridad de internamiento prevista en el artículo 9.1 del Código Penal para los encausados que hubieran cometido el delito concurriendo la eximente incompleta de enajenación mental, debe cumplirse bajo la directa supervisión del órgano jurisdiccional que decidió su aplicación.

Y ello, por cuanto al amparo de dicho precepto «el tribunal puede dar por extinguida la condena o reducir su duración en atención al buen resultado del tratamiento».

De esta prescripción legal se desprende, pues, de forma indubitada tanto la necesidad de que exista un control judicial activo de la evolución en el cumplimiento de la medida de seguridad impuesta, como la obligación por parte de los encargados de dar cumplimiento a aquélla de informar al tribunal sentenciador de la evolución, favorable o no, del tratamiento aplicado durante el cumplimiento de la medida de seguridad, con la finalidad de que éste pueda valorar la aplicación de las previsiones contenidas en el último inciso del artículo 9.1 del Código Penal.

B. Así pues, en el presente caso, cuando se produjo el alta médica del interno, se debió haber informado al órgano jurisdiccional sentenciador de la evolución favorable del tratamiento médico psiquiátrico, para que hubiera podido valorarse la posibilidad, en su caso, de reducir la duración de la condena impuesta o incluso de darla por extinguida.

Al no haberse dado cumplimiento a esta obligación legal, el interno fallecido fue trasladado directamente, al parecer, por decisión del entonces director gerente del Hospital General Penitenciario a un centro de régimen ordinario, eludiéndose un pronunciamiento judicial sobre la evolución del tratamiento que tan sólo al órgano jurisdiccional incumbía y que hubiera podido determinar, incluso, la extinción de la condena impuesta.

Es, además, en estas circunstancias en las que se produjo, trágicamente, el suicidio del interno.

C. Esta institución coincide con el criterio sostenido por la Secretaría General de Asuntos Penitenciarios en el informe remitido sobre la dificultad de exigir responsabilidad disciplinaria al entonces director gerente del Hospital General Penitenciario, por haber finalizado la relación contractual que le unía con esa administración pública.

Ello no obstante, la trascendencia de los hechos descritos —el fallecimiento por suicidio de un interno, producido, al parecer, en un marco de circunstancias entre las que se encuentra el incumplimiento de una obligación legal por parte de un servidor público— ha llevado a esta institución a valorar la conveniencia de remitir estos antecedentes a la Fiscalía General del Estado, al amparo de lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, a los fines de que, dentro del ámbito de su específica competencia, por el Ministerio Fiscal pueda valorarse la posibilidad de depurar la existencia, en su caso, de otro tipo de responsabilidades.

Por otra parte, se ha solicitado también de la Secretaría General de Asuntos Penitenciarios información acerca de si por parte de dicha Secretaría General se han cursado las instrucciones oportunas para que por los funcionarios que de ella dependen se dé estricto cumplimiento a las obligaciones que expresamente dimanaban del artículo 9.1 del Código Penal, con la finalidad de que situaciones como la presente no se vuelvan a producir.

Finalmente, el Defensor del Pueblo ha puesto en conocimiento del compareciente la posibilidad existente de ejercitar otro tipo de acciones previstas en la legislación vigente y, entre ellas, la que deriva del artículo 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado.

Dado lo reciente de estas últimas comunicaciones estamos a la espera de recibir la nueva información solicitada tanto de la Fiscalía General del Estado como de la Secretaría General de Asuntos Penitenciarios (9100744).

2.1.2. Fallecimiento de un interno tras ser atendido por servicios sanitarios penitenciarios y extrapenitenciarios

Ante esta institución compareció un familiar de un interno ingresado en el centro penitenciario de Nancarrow de la Oca, manifestando que, a su juicio, dicho interno había fallecido como consecuencia de una enfermedad, al parecer, defectuosamente diagnosticada o tratada.

Iniciada la correspondiente investigación ante la Secretaría General de Asuntos Penitenciarios, se recibió el correspondiente informe en el que se aludía sintéticamente a las circunstancias que habían concurrido en el fallecimiento de este interno.

En el mismo se hacía también referencia a las sucesivas remisiones de dicho interno al servicio de urgencia del Hospital Santiago Apóstol de Vitoria, así como a que a juicio de la administración penitenciaria, en este hospital podría haberse incurrido en un error de diagnóstico.

Ante la trascendencia de estos antecedentes, y con la finalidad de valorar el ejercicio de las competencias que a esta institución atribuye el artículo 25.1 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, se ha solicitado nuevamente de la Secretaría General de Asuntos Penitenciarios la remisión de un informe detallado en el que se haga expresa referencia a los diagnósticos y partes médicos realizados por los servicios médicos penitenciarios en relación con este interno, así como cualquier otro dato que se considere de interés en relación con la atención médica de que dicho interno fue objeto.

Por otra parte y con idéntica finalidad, se ha iniciado la correspondiente investigación ante el Servicio Vasco de Salud del que se ha solicitado un informe detallado en el que se haga expresa referencia a los diagnósticos y partes médicos realizados por los servicios

del Hospital Santiago Apóstol en relación con este interno, así como cualquier otro dato de interés.

Recientemente se ha recibido la información solicitada de ambas administraciones públicas que están siendo valoradas en orden a su remisión a la Fiscalía General del Estado en virtud de lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley Orgánica 3/81 de 6 de abril (9029060).

2.1.3. Fallecimiento de un interno en una reyerta

Esta investigación fue iniciada de oficio como consecuencia de diversas noticias aparecidas en los medios de comunicación que hacían referencia al fallecimiento de un interno en septiembre de 1991 en el centro penitenciario de Burgos en el curso de una reyerta.

Iniciada la correspondiente investigación ante la Secretaría General de Asuntos Penitenciarios, por ésta se informó con prontitud de la iniciación de la correspondiente información reservada para el esclarecimiento de los hechos.

Recientemente se ha recibido una nueva comunicación de la que se desprende que dicha información reservada se ha convertido en expediente disciplinario que se encuentra actualmente en fase de práctica de indagatorias.

Estamos pues a la espera de recibir información sobre la conclusión del expediente disciplinario mencionado (9120688).

2.1.4. Fallecimiento de un interno por la presunta agresión de otro

Al igual que en el caso anterior, en este supuesto la investigación fue también iniciada de oficio como consecuencia de diversas noticias aparecidas en medios de comunicación.

Según dichas noticias, en septiembre del año 1991 falleció un interno en el centro penitenciario de Daroca como consecuencia, al parecer, de las heridas de arma blanca que recibió en la prisión.

Iniciada la correspondiente investigación ante la Secretaría General de Asuntos Penitenciarios, se recibió rápidamente el correspondiente informe del que se desprende que el mismo día del fallecimiento de este interno, se había ordenado la apertura de una información reservada que había sido resuelta mediante resolución de sobreseimiento y archivo provisional.

Dado que de este informe no podían desprenderse las actuaciones llevadas a cabo en dicha información reservada, ni los hechos y razonamientos jurídicos determinantes de la resolución de archivo provisional, se solicitó un informe ampliatorio.

Recientemente se ha recibido un completo informe en el que se da cuenta de las actuaciones de investigación llevadas a cabo por la Administración penitenciaria para el esclarecimiento de los hechos.

Se continúa manifestando en el informe recibido que

de las actuaciones practicadas no se deduce responsabilidad disciplinaria para ningún funcionario, si bien, al encontrarse pendiente un proceso penal por estos hechos, se había ordenado la remisión de lo actuado al juzgado competente, por lo que se archivaba provisionalmente el expediente.

Esta institución se encuentra, pues, a la espera de que concluya el proceso penal iniciado para proseguir, en su caso, la correspondiente investigación ante la administración penitenciaria (9121806).

2.2. Malos tratos

Sigue siendo prioritaria la labor de esta institución en orden al esclarecimiento de aquellos casos en que se denuncian presuntos malos tratos inferidos a ciudadanos por parte de agentes públicos o vigilantes jurados de empresas privadas de seguridad.

Aun cuando en términos generales se ha obtenido una información casi siempre rápida, entiende esta institución que no siempre se realizan todas las diligencias necesarias para un mejor esclarecimiento de los hechos.

Se ha observado que, en alguna ocasión, la información que se remite, fundamentalmente del Ministerio del Interior, es muy reducida, sin que se reflejen determinadas diligencias, como la toma de declaración de posibles testigos y otras averiguatorias, quedando reducida la investigación practicada sobre presuntos malos tratos a la simple declaración de los agentes intervinientes y a la ratificación de esta versión por el superior jerárquico de los mismos, sin que se aporte al expediente ningún otro testimonio.

Es pues, imprescindible, que las autoridades competentes en estos casos tomen conciencia de la necesidad de esclarecer, hasta las últimas consecuencias, este tipo de denuncias, que de acreditarse, supondrían una grave quiebra del estado de derecho, resultando, por otra parte, imprescindible tal esclarecimiento para salvaguardar el debido prestigio de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

Asimismo continúa la práctica de suspender los expedientes disciplinarios o informaciones internas abiertas por los hechos, a results de la sentencia que recaiga en los procedimientos judiciales en trámite.

En este sentido, hay que insistir que, si bien el principio constitucional de presunción de inocencia afecta tanto a los ciudadanos como a los propios agentes policiales, hay ocasiones en que la adopción de medidas cautelares parecería necesaria habida cuenta de las circunstancias concurrentes en los hechos.

Esta institución entiende que las medidas a adoptar en vía administrativa son perfectamente compatibles con las que se puedan adoptar en vía penal aun cuando los jueces sobresean o archiven un procedimiento por entender que no se aprecia la responsabilidad penal de los agentes implicados, pudiendo concurrir, no obstante, los condicionamientos precisos para la exigencia de responsabilidad disciplinaria.

En todo caso la existencia de procedimientos judiciales conlleva el que, en virtud de lo previsto en el artículo 17.2 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, reguladora de esta institución, se proceda a la suspensión de la investigación iniciada por el Defensor del Pueblo, circunstancia esta que, en algunos casos y con el fin de llevar a cabo un seguimiento del resultado de las actuaciones judiciales, para, en su caso, exigir las posibles responsabilidades en vía disciplinaria, ha aconsejado solicitar la colaboración del Fiscal General del Estado.

En ocasiones se aprecia que algunas personas que son objeto de una detención, presentan después lesiones que difícilmente se las han podido causar ellos mismos y que, por otra parte, no guardan proporción con el rigor inherente al hecho de la detención, tomando en consideración que los agentes, como profesionales que son, deben utilizar la fuerza mínima necesaria para practicar estas detenciones.

La constancia de lesiones en los ciudadanos, reflejada en algunos certificados médicos, pone en evidencia la necesidad de efectuar una labor, si cabe, más eficaz, para averiguar la realidad de los hechos, actuando en consecuencia cuando existan indicios razonables de que ha existido una extralimitación o irregularidad en la actuación policial.

No ha de servir de obstáculo a dicha labor de investigación, la circunstancia de que algunos agentes policiales, cuando se ven implicados en una denuncia sobre presuntos malos tratos, soliciten la expedición de certificados médicos para su defensa, donde constan mínimas lesiones o, incluso, apreciaciones subjetivas que nunca deberían constar en un certificado de esta naturaleza.

Además, como ya se ha puesto de relieve en informes de otros años, se ha apreciado que algunos agentes, cuando son objeto de denuncias por presuntos malos tratos, o incluso antes, al preverse estas denuncias, formulan, a su vez, denuncias contra el ciudadano por agresión, resistencia a la autoridad, insultos, etc., sin que las circunstancias de la detención respondan exactamente a estas calificaciones.

Lo anterior conduce a la necesidad de que se exte-
me por las autoridades competentes la vigilancia en estos casos, por si esta actitud pudiera ser constitutiva de responsabilidad penal, valorándose, incluso, la oportunidad de que la autoridad judicial deduzca testimonio cuando se aprecie la no veracidad de los hechos imputados al ciudadano.

Finalmente, como en otros años, han continuado recibiendo quejas sobre malos tratos atribuidas a vigilantes o guardas de seguridad de empresas privadas, por lo que parece urgente la aprobación de la ley, que se encuentra en trámite parlamentario, que regule las actuaciones de estas personas y que prevea, en concreto, el carácter o naturaleza de sus funciones, la preparación o aprendizaje indispensable para las mismas, sus derechos y el marco de la responsabilidad disciplina-

ria en que se mueven, como lo solicitó en su día esta institución.

A continuación se ponen de relieve las quejas sobre presuntos malos tratos que se han venido recibiendo durante el presente año, así como las de años anteriores en las que continúa abierta la investigación iniciada en su día.

2.2.1. Con motivo de la actuación de miembros de la guardia civil

Quejas que constan en el informe de 1990 en fase de investigación:

A. La queja 9013694 hacía referencia a los presuntos malos tratos inferidos a un ciudadano con motivo de su detención y conducción al cuartel de la Guardia Civil de San Andrés de la Barca (Barcelona), por una infracción del Código de la Circulación.

En un primer informe remitido, la Dirección General de la Guardia Civil manifiesta que las lesiones sufridas por esta persona no fueron causadas por agentes de la Guardia Civil y que la misma no fue detenida, sino que fue conducida al citado acuartelamiento para proceder a su registro.

Esta institución volvió a dirigir un nuevo escrito a ese centro directivo, mostrando su disconformidad con el informe emitido, solicitando, en concreto, un informe complementario sobre las averiguaciones que se pudieran practicar para determinar el origen de las lesiones producidas al interesado, así como las medidas correctoras que se pudieran adoptar, habida cuenta que en este caso concurrían indicios de no haberle sido reconocidos a un ciudadano los derechos y garantías de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

En la contestación se decía lo siguiente:

«Entiende esta Dirección General, que aun cuando haya que rechazarse la llamada “retención”, que pudiera constituir una detención encubierta, es lo cierto que la Ley de Enjuiciamiento Criminal contempla actuaciones preliminares, tanto de agentes de la autoridad, como de la propia autoridad judicial, que suponen coerción sobre la persona y no constituyen detención ni en los términos legales ni constitucionales.

Sirvan de ejemplo la citación del artículo 486, o las identificaciones de los artículos 493 y 495. Cuando se trate de presencia en las dependencias policiales a los solos efectos de recabar documentos o de registro personal, obviamente no puede resultar aplicable el artículo 520 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, pues faltan los presupuestos de hecho que justifican la existencia del precepto, como son la imputación de hechos presuntamente delictivos o toma de declaración.»

Por lo que se refiere al origen de los supuestos malos tratos inferidos a esta persona, se manifiesta:

«De los antecedentes no se deduce indicio alguno que indique que la fuerza actuante se apercibiera, o pudie-

ra apercibirse, de que el conducido hubiera sufrido agresión física, ya que según la versión de los hechos del denunciante, transcritos en el escrito del Defensor del Pueblo, de fecha junio de 1990, la constatación de las supuestas contusiones y traumatismos se produce después de que su hijo hubiera abandonado el Cuartel de la Guardia Civil.

Por otra parte, analizando el parte facultativo, lo que se dice apreciado fue “enrojecimiento de hemitórax e hipocondrio” que obviamente no pueden ser apreciados con la ropa puesta, y simple epístaxis o flujo sanguíneo por la nariz y sin que el parte añada contusión o golpe alguno en región nasal, que de existir hubiera sido visible.

A mayor abundamiento el parte fue dirigido por el facultativo al Juzgado de Guardia, a cuyas resultas habrá de estarse.»

Por todo lo anterior, finaliza el citado informe, a juicio de esa dirección general, no parece que haya sido ilegal la actuación de la fuerza del cuerpo de la Guardia Civil.

Al no compartir tal criterio y entender que, en este supuesto, se dan los condicionamientos de la detención, teniendo en cuenta, además, las circunstancias en que esta se produjo, esta institución continúa la investigación y ha trasladado estos antecedentes al Fiscal General del Estado, en virtud de lo establecido en la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, reguladora de esta institución aún cuando en este caso habrá de estarse a lo que determine la autoridad judicial que está conociendo del caso según se indica en la contestación oficial.

Es evidente que la existencia o no del hecho de la detención y el necesario efecto de las garantías constitucionales previstas para la misma, no depende del criterio subjetivo de los agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, sino del hecho de que se originen los condicionamientos objetivos de las mismas, es decir, la privación de libertad.

B. Se trata aquí de presuntos malos tratos inferidos a unas personas durante la detención de que fueron objeto en el País Vasco, con motivo de una actuación conjunta de la Guardia Civil y del Cuerpo Nacional de Policía (queja 9029135).

En esta ocasión se remitió la denuncia a la Fiscalía General del Estado, al objeto de que informara sobre las diligencias instruidas o que pudieran instruirse por estos hechos.

En la contestación se comunica que todas las diligencias instruidas sobre la detención de estos ciudadanos, así como las denuncias sobre presuntos malos tratos, fueron remitidas a la Audiencia Nacional, manifestando, de igual manera, que se iba a recabar información complementaria a la Fiscalía de la Audiencia Nacional.

En un nuevo escrito del Fiscal General del Estado, recibido recientemente, se informa que las diligencias instruidas se encuentran en poder de la acusación particular y una vez se remitan de nuevo al Juzgado Cen-

tral de Instrucción de la Audiencia Nacional que conoce de las mismas, se ampliará la información.

C) En el presente caso, se trataba de presuntos malos tratos a unos ciudadanos franceses por una patrulla de la Guardia Civil de Rosas (Gerona) (queja 9025787).

En un primer momento la Dirección General de la Guardia Civil manifiesta haber ordenado la apertura de una información reservada para el esclarecimiento de los hechos, y posteriormente que de la citada información se desprende que la actuación de los guardias civiles intervinientes fue correcta.

No obstante lo anterior, esta institución solicitó la remisión de una copia de la información abierta por estos hechos que, una vez recibida y estudiada detenidamente, presenta algunas contradicciones, por lo que se ha procedido a remitir los antecedentes que obran en esta institución al Fiscal General del Estado.

Quejas recibidas en 1991:

A. El expediente 9125148, tramitado de oficio, se refiere a los presuntos malos tratos de que fue objeto la propietaria de un establecimiento público, en la localidad de Algeciras (Cádiz), por parte de cinco guardias civiles pertenecientes a las compañías del Grupo de Seguridad Rural del Campo de Gibraltar.

Según las noticias aparecidas en diversos medios de comunicación estos guardias civiles, en compañía de dos mujeres, entraron en el disco-bar de su propiedad y tras beber abundantemente fueron recriminados por la interesada cuando uno de ellos empezó a adoptar una postura inadecuada, según la denunciante.

Dado que el guardia civil persistía en su actitud, la interesada amenazó con avisar a la policía local, momento en el que comenzaron las agresiones, de las que tuvo que ser atendida en un hospital de la localidad, dictaminándose un traumatismo craneo-encefálico con cefalea, así como contusión en la región abdominal.

Sobre estos antecedentes se solicitó información de la Dirección General de la Guardia Civil, habiéndose recibido un informe en el que se pone de relieve que el Magistrado Juez del Juzgado de Instrucción número 3 de los de Algeciras (Cádiz), una vez tomadas las declaraciones a los intervinientes en los hechos, decretó la prisión preventiva de los mismos en las dependencias de la Comandancia de Algeciras, por delito de lesiones y daños, donde permanecieron cuatro días hasta que fue decretada su libertad provisional.

Igualmente se informa que al considerar los hechos ocurridos como faltas leves, incurso en la Ley Orgánica 11/1991, del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil, han sido sancionados con un mes de arresto.

B. Esta queja se refiere a presuntos malos tratos inferidos a dos ciudadanos marroquíes por un sargento de la guardia civil en la localidad de la Algaba (Sevilla).

Estas personas manifestaban que les fueron retirados sus resguardos de solicitud de permiso de residen-

cia y trabajo y al ir a reclamar su devolución, le fue denegada su entrada a uno de ellos, siendo agredido por el citado guardia civil.

Con posterioridad se interpuso una denuncia en las dependencias de la policía local de un distrito de Sevilla acompañando a la misma los partes que le extendieron en un centro médico donde fue atendido de las lesiones que le produjeron.

De igual manera, la persona compareciente, denuncia haber sido objeto de vejaciones y amenazas en el cuartel de la Guardia Civil cuando se personó en el mismo días más tarde acompañando a los ciudadanos marroquíes para que les devolvieran los citados resguardos.

Solicitada información del Ministerio del Interior, se pone de relieve por ese departamento que el juez que conocía de los hechos ha condenado a uno de los agentes intervinientes como responsable de una falta de maltrato de obra a uno de los ciudadanos extranjeros.

Por otra parte se reconoce la existencia de un trato incorrecto por parte de este agente y de su superior hacia la persona que acompañó a estos ciudadanos a las dependencias policiales, que no ha originado expediente disciplinario alguno, al haber prescrito la falta cometida.

No obstante lo anterior se ha procedido a solicitar un nuevo informe al Ministerio del Interior sobre las medidas disciplinarias que se van a adoptar en relación a los malos tratos que han sido declarados probados en la sentencia. (Queja 9120183).

C. Los comparecientes denunciaban presuntos malos tratos y violencias inferidos a diversos ciudadanos del municipio de Aranguren (Navarra), en actuaciones conjuntas de la Guardia Civil y vigilantes jurados de una empresa, con motivo de los incidentes que tuvieron origen en las protestas vecinales por la construcción de un vertedero en ese municipio.

Solicitada información del Gobierno Civil de Navarra, indicó que grupos de oposición a la citada obra, han venido protagonizando numerosos incidentes y graves alteraciones del orden, materializados en concentraciones, barricadas, insultos y agresiones a vigilantes jurados y miembros de la Guardia Civil, incidiendo asimismo sobre las instalaciones y obras objeto de custodia.

Finalmente, se informa que las diligencias instruidas, en las que se inculpa a los citados grupos y a personas concretas por su actitud violenta y radical, han sido remitidas al Juzgado de Instrucción de Aoiz, Navarra.

Continuaremos el seguimiento de esta queja en contacto con el Fiscal General del Estado. (Queja 9118899).

D. En la queja 9116423, se denunciaba la intervención desproporcionada de miembros de la Guardia Civil con motivo de la disolución de la manifestación de un grupo de mineros, que en el mes de mayo, efectuaron cortes de carretera al paso de la vuelta ciclista a España, ocasionando heridas y lesiones de distinta consideración a cuatro personas.

De la información del Ministerio del Interior, se des-

prende que la actuación de una unidad básica anti-disturbios de la Guardia Civil para disolver la manifestación, se produjo después de dos horas de negociación con los manifestantes y ante la actitud de éstos de no permitir el paso de los ciclistas.

Como consecuencia de esta intervención, se practicaron quince detenciones y se instruyeron las correspondientes diligencias ante el Juzgado de Instrucción número 5 de León.

Igualmente se señala que no hubo desproporción en la carga policial, toda vez que, si bien cuatro manifestantes sufrieron lesiones de escasa importancia, los agentes lesionados ascendieron a nueve, que requirieron asistencia sanitaria.

No obstante lo anterior, nos mantendremos en contacto con el Fiscal General del Estado para efectuar el seguimiento correspondiente.

E. En algunas otras, por ejemplo la queja 9116217, se ha requerido en diversas ocasiones de la persona compareciente una concreción de los hechos denunciados en su escrito, imprescindibles para evaluar su contenido, sin haberse recibido contestación alguna.

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

Quejas que constan en el informe de 1990, en fase de investigación:

A. La queja 8903889 trata de los presuntos malos tratos inferidos a dos ciudadanos senegaleses en el aeropuerto de Madrid-Barajas, por parte de funcionarios policiales del Grupo Primero Operativo de Extranjeros de Madrid.

En el último informe que nos remitió la Delegación del Gobierno en Madrid, se ponía de manifiesto que a los funcionarios intervinientes, que en un primer momento habían sido suspendidos provisionalmente en sus funciones, se les había levantado dicha medida por cuanto ni de las actuaciones policiales ni de las seguidas en régimen disciplinario, se desprendía responsabilidad alguna.

No obstante tal información, en virtud de un seguimiento efectuado en este caso, hemos tenido conocimiento de que los funcionarios policiales implicados habían sido condenados judicialmente por estos hechos.

Por ello, el Defensor del Pueblo, dentro del ámbito de competencias que le atribuye la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, requirió de la Delegación del Gobierno en Madrid se adoptaran las medidas disciplinarias oportunas dentro de las previsiones del artículo 8.3 de la Ley Orgánica 2/86, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

La citada Delegación del Gobierno ha informado en fechas recientes, que el expediente disciplinario se encuentra pendiente de la correspondiente resolución definitiva por parte del Director General de la Policía.

B. La queja 8918783 hacía referencia a unos presuntos malos tratos inferidos a nueve ciudadanos zaireños, el 1 de diciembre de 1989, cuando la policía procedía a embarcarlos para ser repatriados a su país de origen, en el puerto de Barcelona.

Realizada la oportuna investigación «in situ» por asesores de esta institución, se solicitó al Ministerio del Interior la apertura de un expediente esclarecedor de la conducta de los agentes de policía intervinientes.

De igual manera se solicitó la intervención urgente de la Fiscalía General del Estado, por cuanto en aquellas fechas el barco que transportaba a estos ciudadanos, afectados por una denuncia de posibles malos tratos, se encontraba en aguas jurisdiccionales españolas.

Asimismo y teniendo noticias de que dicho barco tenía programada la arribada a otro puerto español se solicitó de las autoridades competentes que se informase de tal circunstancia, si ello se producía en la península o Islas Canarias, para que los asesores del Defensor del Pueblo pudiesen recoger el testimonio de estas personas. Pero dicho barco continuó su viaje y no se detuvo en ningún puerto español de los programados, por lo que no fue posible cumplimentar esta información.

Por parte del Ministerio del Interior, se ha informado a esta institución que, tras las diligencias instruidas, no se ha detectado irregularidad alguna por parte de los funcionarios de policía actuantes.

Por su parte, el Fiscal General del Estado, ha remitido copia de un informe que, con fecha 14 de diciembre de 1989 le envió el Fiscal Jefe del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, en el que se refleja que tras practicarse las declaraciones que fueron pertinentes, no se desprende que los ciudadanos del Zaire sufrieran malos tratos ni fueran objeto de actitud o conducta generadora, en principio de responsabilidad penal.

C. La queja 9000004, hacía referencia a los presuntos malos tratos inferidos a un ciudadano en la comisaría de Santa Catalina (Las Palmas), con motivo de ir a presentar una denuncia por un incidente acaecido en una discoteca de la localidad.

En su momento se puso de relieve que esta institución no se encontraba conforme con la información remitida por la Delegación del Gobierno, por lo que solicitamos un informe complementario sobre los hechos denunciados.

En la contestación remitida se manifiesta que de las actuaciones practicadas no cabe deducir que el interesado fuera objeto de malos tratos cuando se encontraba en la comisaría pero que, no obstante, será la autoridad judicial, que conoce los hechos, la que en su día resuelva sobre el particular.

Por ello, hemos suspendido nuestra intervención habida cuenta de la existencia de un procedimiento judicial en trámite, sin perjuicio de continuar el seguimiento de esta queja en contacto con el Fiscal General del Estado.

D. En la queja 9004352 se denunciaban unos presun-

tos malos tratos inferidos a un ciudadano cubano por agentes del Cuerpo Nacional de Policía en la calle Preciados de Madrid.

Como ya manifestábamos, a instancias de esta institución, el Ministerio del Interior había ordenado a la comisaría del distrito de Centro, de Madrid, iniciar las diligencias oportunas para determinar el origen y autoría de las lesiones de esta persona, mediante la apertura de una información que delimitara si habían existido irregularidades en la actuación policial.

Con posterioridad se recibió nueva información sobre las actuaciones seguidas por el Ministerio del Interior en este caso consistente en copia de las nuevas declaraciones efectuadas por los policías actuantes, así como las que en su día formularon por estos hechos.

En las diligencias instruidas a petición de esta institución, en las que constan las declaraciones de los funcionarios policiales intervinientes, se resalta de manera coincidente, que esta persona, en el día de los hechos, se encontraba por la vía pública insultando y molestando a los transeúntes y con síntomas de encontrarse bajo los efectos del alcohol o de alguna sustancia estupefaciente.

También se significa que, como presentaba signos externos de haber sangrado por la nariz, fue trasladado al centro de socorro del distrito Centro, donde se negó de manera rotunda a ser asistido, no ofreciendo, no obstante, resistencia alguna a ser detenido.

Como consecuencia de lo antedicho se practicó el correspondiente reconocimiento médico, una vez que la Brigada Provincial de Documentación dispuso su traslado a los servicios médicos de la Jefatura Superior de Policía, momento éste en que, al parecer, el interesado no ofreció oposición a ser reconocido por un facultativo.

En estas diligencias, también se indica que las lesiones de este ciudadano bien pudiera haber sido causadas por un tercero, habida cuenta su actitud insultante.

No obstante, en el atestado elaborado el mismo día de los hechos, es decir, antes que al que ahora nos referimos, no consta ni que esta persona tuviese lesiones ni que las mismas pudieran haberse producido por un tercero, ni que se negó a ser asistido por un facultativo, ni que estaba produciendo un altercado en la vía pública con síntomas de embriaguez, o bajo los efectos de una sustancia estupefaciente.

Por ello, se valoró la necesidad de solicitar del Ministerio del Interior, un nuevo informe en el que se especificara el motivo por el que en las primeras diligencias no constan estas circunstancias, así como el criterio de ese departamento sobre estos antecedentes y la resolución final adoptada en la información reglamentaria instruida.

En contestación a este último escrito, el Ministerio del Interior informa que sobre los puntos discordantes en las diversas diligencias instruidas sólo existen los testimonios diferentes del interesado y de los funcionarios que procedieron a su detención, de todo lo cual se ha dado cuenta a la autoridad judicial en las diligencias tramitadas.

Iniciada la información reglamentaria correspondiente, se encuentra pendiente de la resolución que adopte al respecto la autoridad judicial quien no se ha pronunciado hasta el presente.

Con posterioridad, esta institución solicitó del Fiscal General del Estado información sobre el estado en que se encuentran tales diligencias, remitiendo copia de todas las actuaciones y documentación obrante en nuestro expediente.

Recientemente se ha recibido comunicación de la Fiscalía General en la que se pone de manifiesto que por el Juzgado de Instrucción número 35 de los de Madrid se procedió al archivo de las diligencias instruidas, con el «Visto» del Ministerio Fiscal al no quedar suficientemente acreditada la comisión del hecho delictivo.

E. Como ya poníamos de relieve, en la tramitación de la queja 9027296, sobre la intervención policial en el barrio de San Adrian del Besós, de Barcelona, se había solicitado la colaboración del Sindic de Greuges, de Cataluña, de acuerdo con lo establecido en el artículo 12.2 de la Ley Orgánica 3/81, de 6 de abril, así como lo dispuesto en la Ley 36/85, de 6 de noviembre.

En el informe remitido por el Sindic de Greuges, constan, detalladamente, las actuaciones llevadas a cabo por esa institución para el esclarecimiento de los hechos acaecidos.

Así, se indica que «los brotes de violencia extrema que los últimos días de octubre de 1990, se manifestaron en el barrio del Besós, no tuvieron en la actuación de las Fuerzas del Cuerpo Nacional de Policía y Mossos d'Esquadra su causa determinante ni, admitida la concurrencia de varias, la más importante, lo cual no excluye de raíz que en algún momento la reacción de los agentes de la policía no se ajustara plenamente a la predeterminedada en las normas que regulan su actuación, cosa que, sin embargo, no ha quedado probada a esta institución.

La decisión definitiva sobre este asunto a la vista de las pruebas que esta institución ha tenido en su poder y de otras aportadas en el proceso judicial iniciado para esclarecer los hechos, corresponde a los órganos jurisdiccionales que conocen de él.»

En consecuencia esta institución ha procedido a suspender su actuación, en virtud de lo dispuesto en el artículo 117 de la Ley Orgánica 3/1981 de 6 de abril, sin perjuicio de continuar nuestra intervención cuando concluyan los procedimientos judiciales pendientes.

F. La queja 9023301, hacía referencia a unos presuntos malos tratos inferidos a un ciudadano por parte de funcionarios policiales adscritos a la comisaría de policía de Algeciras (Cádiz), cuando permaneció en esas dependencias en calidad de detenido.

En el informe remitido por el Ministerio del Interior, se manifiesta que este ciudadano ha sido detenido y puesto a disposición judicial en diversas ocasiones por su presunta participación en la comisión de distintos hechos delictivos, sin que se tenga conocimiento de que en ocasión alguna se haya ejercido violencia o maltrato sobre su persona.

No obstante y como se tiene conocimiento que esta persona denunció los hechos en el Juzgado de Instrucción número 2 de los de Algeciras, se iba a solicitar información al mismo, por parte de la comisaría de esa localidad, al objeto de completar la información dada a esta institución.

En el momento de elaboración de este informe y al no haberse recibido ninguna otra comunicación sobre estos hechos, desde el mes de noviembre de 1991, se ha procedido a requerir dicha información.

Continuaremos el seguimiento de esta queja en contacto con el Fiscal General del Estado.

G. La queja 9029306, también se encontraba en fase de investigación y hacía referencia a unos presuntos malos tratos inferidos a un ciudadano marroquí en el tranvía Castellón-Valencia.

Solicitada información de la Delegación del Gobierno en la Comunidad Autónoma Valenciana, se puso de relieve a esta institución que la intervención a que se hacía referencia, no fue practicada por miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, sino por vigilantes jurados de una empresa privada.

Se informa asimismo que estos vigilantes actuaron a requerimiento del interventor del tren y condujeron al interesado y a otro ciudadano extranjero a la comisaría de policía, donde se instruyeron las correspondientes diligencias que fueron remitidas al Juzgado de Instrucción n.º 19, en funciones de guardia.

Finalmente, se manifiesta que no se inició investigación alguna para esclarecer presuntos malos tratos por cuanto al prestar declaración estas personas no hicieron denuncia alguna al respecto, ni presentaban signos externos de lesión.

Por cuanto las diligencias instruidas fueron remitidas a la autoridad judicial, esta institución suspendió la investigación iniciada, habiendo solicitado, recientemente, información al respecto del Fiscal General del Estado.

H. La queja 9023943, hacía referencia a los presuntos malos tratos inferidos a un ciudadano inglés tanto cuando fue detenido como, posteriormente, en la comisaría a la que fue conducido, por parte de los agentes policiales actuantes.

Manifestaba que, a consecuencia de las lesiones sufridas, fue conducido a una clínica de urgencia en Ceuta y, al día siguiente, al hospital de esa localidad, donde se le expidió un certificado en el que se hacía constar que presentaba traumatismo en ambos riñones, rotura/fractura de nariz, sangre en la orina y traumatismo múltiple en el cuerpo.

Habida cuenta que esta persona manifestó que había denunciado los hechos en el Juzgado de Instrucción n.º 1 de Alcalá de Henares (Madrid), se solicitó informe del Fiscal General del Estado, quien ha indicado que el citado juzgado remitió las diligencias al Juzgado Central de Instrucción n.º 1 de la Audiencia Nacional, habiéndose solicitado información al respecto de la Fiscalía de la citada Audiencia Nacional, sin haberse recibido hasta el momento dicha información.

I. Como se consta en el informe de 1989, la queja 8904163 se refería a unos presuntos malos tratos inferidos a un ciudadano argentino cuando se encontraba en el centro de internamiento de extranjeros de Moratalaz, de Madrid, a la espera de ser expulsado de nuestro país, por aplicación de la Ley Orgánica 7/85, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España.

Las lesiones inferidas a esta persona fueron acreditadas por funcionarios de esta institución que se personaron en dicho centro y mantuvieron una conversación con la persona denunciante, si bien en el informe urgente que se solicitó de la Delegación del Gobierno en Madrid, no se aclaraba el posible origen de las mismas.

Pues bien, durante 1991, esta institución tuvo conocimiento que el Juzgado de lo Penal n.º 7 de Madrid, había condenado a un funcionario del Cuerpo Nacional de Policía por agresión a este ciudadano, por lo que solicitó de la Delegación del Gobierno un nuevo informe sobre las medidas que se fueran a adoptar al respecto, de acuerdo con lo establecido en la Ley Orgánica de Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado.

Tras diversas contestaciones la citada Delegación del Gobierno ha manifestado a esta institución que la sentencia recaída no es firme, por cuanto se encuentra recurrida, sin que se haga mención alguna sobre si se va a adoptar alguna medida cautelar al respecto.

En consecuencia, le hemos remitido una nueva comunicación en la que se indica que, sin perjuicio de que la sentencia no sea firme, si en la misma figuran como hechos probados los presuntos malos tratos, sería necesaria la adopción de medidas cautelares.

J. La queja 8905109, trataba sobre la posible actuación desproporcionada de la policía en un incidente originado con motivo de una de las sesiones del juicio sobre el síndrome tóxico.

El Ministerio del Interior ya informó a esta institución que se había ordenado la apertura de una información reservada que, finalmente se archivó, al estar los hechos pendientes de un procedimiento judicial.

No obstante hemos continuado efectuando un seguimiento de esta queja, habiéndose recibido recientemente una comunicación de aquel departamento en la que se informa que, por resolución de la Dirección General de la Policía, se ha impuesto a un funcionario del Cuerpo Nacional de Policía, interviniente en los hechos, una sanción de pérdida de remuneraciones y suspensión de funciones, al considerarle autor de una falta grave tipificada en el artículo 208.6 del Real Decreto 1346/84, de 11 de julio, bajo el concepto de «...el empleo injustificado o desmedido de la violencia física o moral».

Quejas recibidas en 1991

A. En la queja 9105445 una persona denuncia haber sufrido presuntos malos tratos en las dependencias de policía de la calle Reina Victoria, de Madrid, a las que

fue conducido tras un incidente con un inspector de la Empresa Municipal de Transportes de esta capital.

Una vez en las dependencias policiales, fue conducido a una habitación, donde un funcionario, según manifestó, le sujetó por el cuello con la mano izquierda, produciéndole lesiones en el cuello y la rotura de una funda dental.

Finalmente, el interesado fue conducido al centro médico de Tetuán, donde se le extendió un parte de las lesiones que se le apreciaron, siendo llevado, posteriormente, a la comisaría de Tetuán, donde permaneció detenido por agresión a un funcionario policial, hasta que se le tomó declaración, en presencia de su abogado y fue puesto en libertad.

Esta institución solicitó al Ministerio del Interior información sobre los hechos expuestos, así como copia de las diligencias instruidas con motivo de la detención del interesado y certificado médico de las lesiones sufridas por el funcionario que presuntamente fue agredido por el detenido.

La Dirección General de la Policía remitió un informe indicando que tras la práctica de una información reservada para el esclarecimiento de los hechos, en la que se tomó declaración a los funcionarios policiales implicados, al inspector de la Empresa Municipal de Transportes y al propio interesado, se acordó el archivo de las actuaciones, al no haberse apreciado irregularidades en la actuación policial.

Por otra parte, se remitió copia de las diligencias instruidas con motivo de la detención, pero no así del certificado médico solicitado en el que constaran las lesiones sufridas por el funcionario policial al ser agredido.

Por todo lo anterior y por cuanto la versión facilitada por el Ministerio del Interior, en razón a lo manifestado por los propios funcionarios intervinientes en los hechos, se contradice expresamente con la versión expuesta por el interesado tanto ante esta institución como en la declaración efectuada en la comisaría de Tetuán, se remitieron estos antecedentes a la Fiscalía General del Estado, que recientemente ha informado que de las diligencias tramitadas por el Juzgado de Instrucción número 22 de los de Madrid, se desprende la comisión de una falta de daños del interesado a un agente policial.

Por otra parte, en las citadas diligencias judiciales se ha acreditado que las lesiones sufridas por esta persona durante su detención, fueron como consecuencia de la redacción del funcionario policial interviniente al tener que reducirle tras ser agredido por el mismo.

B. En el expediente 9108173, iniciado de oficio por esta institución, se ponen de relieve los presuntos malos tratos inferidos a ciudadanos extranjeros que se encontraban internados en el centro de internamiento de Moratalaz (Madrid).

Esta investigación se inició con motivo de la llamada telefónica efectuada por un interno quien denunció que tras una discusión entre varios internos, que motivó la intervención policial, algunos funcionarios pro-

pinaron golpes con sus defensas reglamentarias a estas personas.

Solicitada información de la Delegación del Gobierno en Madrid, en la contestación se indica que los incidentes se originaron con motivo de una pelea entre dos internos, derivando la misma en una reyerta, en la que participaron otros, por lo que fue necesaria la intervención policial para poder separarlos.

Por estos hechos resultaron con lesiones de pronóstico leve dos internos, que fueron atendidos con posterioridad, en el equipo quirúrgico municipal n.º 3, siendo remitidos los certificados médicos y las diligencias instruidas al Juzgado de Instrucción de Guardia.

Por todo lo anterior, se procedió a suspender la investigación iniciada, teniendo en cuenta que está conociendo los hechos la autoridad judicial.

Continuaremos el seguimiento de esta queja en contacto con el Fiscal General del Estado.

C. En la queja 9117452, la persona compareciente denuncia la actuación a su juicio indiscriminada llevada a cabo por agentes de la policía nacional y de la policía local de Elche.

Al parecer, un grupo de personas que se encontraban en un establecimiento público, ajenos por completo a los incidentes de alteración del orden público provocados por terceras personas, fueron objeto de presuntas agresiones y de otras violencias, tratados como sospechosos y conducidos a comisaría sin motivo y causa legal que lo justificase.

Se solicitó información al Gobernador Civil de Alicante y al alcalde-presidente del Ayuntamiento de Elche, mediante escrito de 3 de septiembre de 1991, aún sin contestar por este último, a pesar del requerimiento que se le efectuó con fecha 17 de diciembre de 1991.

Por el contrario, el Gobernador Civil de Alicante remitió un informe elaborado por la Comisaría de Policía en el que se niegan las imputaciones sobre presuntos malos tratos y detenciones ilegales efectuadas ante esta institución.

No obstante lo anterior, a juicio de esta institución, existen ciertas contradicciones en este informe por lo que una vez se reciba el solicitado al Ayuntamiento de Elche, se procederá a continuar la investigación abierta.

D. En la queja 9108713 una persona denuncia presuntos malos tratos inferidos durante su detención, sufriendo diversas lesiones de las que tuvo que ser atendido en el Hospital del Valle Hebrón (Barcelona), no siendo informado en el curso de la detención de sus derechos constitucionales ni de los motivos exactos por los que se le detenía.

Solicitado informe a la Delegación del Gobierno en Cataluña, se remite uno, elaborado por el jefe superior de policía de Barcelona, que afirma que la intervención policial se motivó por la llamada telefónica del propietario de un establecimiento público en el que se estaba produciendo una reyerta.

Al llegar los componentes de un coche radio-patrulla, el propietario les indicó quién era el individuo que había agredido a otros clientes y cuando los agentes pro-

cedían a su identificación, éste les insultó y agredió por lo que se vieron obligados a reducirlo, pese a lo cual, causó lesiones a los policías y desperfectos en el coche-patrulla.

Tras ser asistidos en diversos centros hospitalarios, le condujeron a comisaría, donde se procedió a tomarle declaración, en presencia de un abogado de oficio.

Por otra parte, se informa que las diligencias instruidas fueron remitidas al Juzgado de Instrucción n.º 3 de los de Barcelona.

Finalmente, se tuvo conocimiento que el citado juzgado dictó sentencia condenando al interesado a sendas multas y a indemnizar a los policías que sufrieron lesiones durante la detención.

E. En la queja 9117281, el promovente refiere la detención de que fue objeto cuando se encontraba en la puerta de su domicilio, así como de los presuntos malos tratos inferidos por agentes de la policía, que le requirieron su Documento Nacional de Identidad, en la localidad de Las Palmas de Gran Canaria.

Manifiesta que cuando llegaba a su domicilio, en el que lleva viviendo más de 15 años, fue abordado por dos personas que le requirieron para que se identificara.

El interesado solicitó que se identificaran ellos primero y tras hacerlo, les mostró su DNI, que le fue devuelto y cuando se dirigía a su casa apareció un tercero que, tras preguntarle a sus compañeros: «¿Qué pasa con este? y responderle «el hijo de p... del negro, que no quería enseñarnos la documentación», se abalanzó sobre el interesado, dándole varios golpes en la nuca y en la cara e introduciéndole a empujones en un coche policial.

Dentro del vehículo, según el reclamante, fue amenazado con una barra de hierro y, ya en la comisaría fue sometido a un registro, seguido de insultos y amenazas, siendo puesto, posteriormente, en libertad.

Solicitada información del Ministerio del Interior sobre los hechos acaecidos así como de las diligencias efectuadas con motivo de la detención, se informó a esta institución que los hechos tuvieron lugar tras la intervención de funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía, adscritos al Grupo Especial de Estupefacientes de la Brigada Provincial de Policía Judicial de Las Palmas de Gran Canaria, en el inmueble donde reside el interesado.

Cuando estos funcionarios terminaron un registro en uno de los pisos, encontraron en el portal al firmante de la queja, a quien estimaron oportuno identificar por sí pudiera estar, también, implicado en el tráfico de drogas, exhibiendo, según la versión policial, una fotocopia del DNI, donde no se apreciaba la fotografía, debido a su mala calidad.

Por ello, «le invitaron a acompañarles a las dependencias policiales, donde se realizaron las comprobaciones precisas, consultando el archivo del DNI y dándole seguidamente las explicaciones y detalles oportunos sobre el servicio que se había realizado».

En consecuencia, finaliza el informe, esta persona no

fue detenida ni tampoco fue víctima, por parte de los funcionarios policiales, de malos tratos, insultos o amenazas, siendo tratado en todo momento con absoluta corrección.

No obstante lo anterior, este ciudadano formuló una denuncia en un Juzgado de Instrucción contra los funcionarios que supuestamente le maltrataron, amenazaron e insultaron.

En razón a esta circunstancia y por imperativo de la ley suspendimos la investigación de este expediente habida cuenta de la existencia de un procedimiento judicial en trámite, habiendo solicitado, no obstante, información al respecto del Fiscal General del Estado.

F. En el expediente 9117403, iniciado de oficio por esta institución, tras la lectura de una noticia aparecida en ciertos medios de comunicación, se solicitó informe de la Delegación del Gobierno en Cataluña, por dos intervenciones policiales en las calles de Barcelona.

En una de ellas, y según se decía, un ciudadano marroquí fue abordado por funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía, que le solicitaron la documentación, siendo posteriormente abofeteado, insultado y agredido por otros dos policías que se personaron en el lugar de los hechos.

En la otra, un ciudadano español que se encontraba en compañía de unos amigos, fue presuntamente agredido por un grupo de tres personas que dijeron ser policías, si bien no se identificaron como tales.

La Delegación del Gobierno informó, en el primero de los casos que, efectivamente, se trataba de una acción rutinaria de identificación en plena calle a la que el interesado mostró cierta resistencia verbal, sin que, en ningún momento, se produjeran otros incidentes.

Respecto al segundo de los casos, se informó que los hechos se enmarcan dentro de unas operaciones ordinarias de control de tráfico de heroína en una zona determinada de la ciudad de Barcelona, consistiendo en las mismas en la práctica de identificaciones y cacheos.

Este fue el caso del interesado, quien al serle requerida la documentación y efectuado un cacheo preliminar «solicitó ser trasladado a la comisaría para la conclusión de las actuaciones policiales que tuvieron lugar», según se dice textualmente.

Finalmente se expresa que en ninguno de los dos casos se practicaron otras actuaciones policiales que las materiales de identificación y, en su caso, cacheo; no hubo detención ni puesta a disposición judicial por no existir imputación de delito.

No obstante, el ciudadano marroquí ha presentado denuncia ante la autoridad judicial por los hechos acaecidos, por lo que nuevamente y de acuerdo con la ley hemos de suspender la investigación en este caso concreto.

En el otro caso, aun cuando la versión oficial del Ministerio del Interior niega la existencia de presuntos malos tratos, esta institución considera que no fue adecuada la intervención policial, fundamentalmente en lo que se refiere a que esta persona fuera conducida a la comisaría para su identificación y registro, sin que en

ningún momento se haya acreditado el que fuera voluntariamente, extremo este que además niega el interesado.

Por ello, se ha dado traslado de estos antecedentes al Fiscal General del Estado, a los efectos pertinentes y tanto en este caso como en el anterior haremos el seguimiento en contacto con dicha institución.

G. En la queja 9119803, comparece la madre de un ciudadano que fue detenido por agentes de la policía municipal de Santander por su presunta implicación en una actividad delictiva, siendo conducido, en calidad de detenido a una comisaría de policía de esa localidad.

La queja presentada hace referencia al trato de que fue objeto su hijo en la citada dependencia por parte de algunos agentes policiales destinados en la misma, dándole golpes en el cuerpo mientras estaba desnudo.

Según manifestó a esta institución la interesada, pudieron comprobar los hematomas que tenía su hijo cuando fueron a verle a la prisión provincial, tres días después de ser detenido.

Solicitada información a la Delegación del Gobierno en la Comunidad Autónoma de Cantabria, relieves que la detención se produjo a las 13.50 del día 23 y una vez en la comisaría le fueron leídos sus derechos y asistido por un letrado del turno de oficio.

Finalmente se informa que en la mañana del día 24 fue atendido por un facultativo de los servicios médicos de la comisaría, diagnosticándole síndrome de abstinencia, sin que observara signo alguno de malos tratos, siendo puesto a disposición judicial ese mismo día a las 12 horas.

En consecuencia esta institución procedió a suspender las investigaciones iniciadas, de acuerdo con lo establecido en el artículo 17 de la Ley Orgánica 3/81, de 6 de abril, y a la espera de lo que al respecto resuelva la autoridad judicial que está conociendo el caso.

Continuaremos el seguimiento de esta queja en contacto con el Fiscal General del Estado.

H. Los presuntos malos tratos inferidos a una persona, en la ciudad de Salamanca, por miembros del Cuerpo Nacional de Policía y Policía local quedan reflejados en la queja 9102867.

Esta persona, en el escrito remitido, refiere que viene siendo acosado por agentes policiales pertenecientes a los citados cuerpos, habiendo sido objeto de presuntos malos tratos en dos ocasiones, una por parte de la policía local y la más reciente, por parte de funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía.

Solicitado informe, tanto del Ayuntamiento de Salamanca como del Gobierno Civil de esa provincia, se informa que este ciudadano ha sido detenido por diversos delitos, constando antecedentes desde el año 1979.

Respecto a la acusación de malos tratos por parte de la policía local, se informa que fue detenido y conducido a comisaría y, a pesar de no presentar lesiones, reconocido en una casa de socorro, siendo puesto a disposición judicial.

Respecto a la acusación de malos tratos por parte de

funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía, se informa que el interesado fue denunciado por un ciudadano extranjero al que agredió tras negarse este último a comprarle droga.

Fue perseguido por un coche «Z», alcanzándole tras haber caído sobre una valla.

Posteriormente fue trasladado a comisaría y al Hospital Clínico Universitario, donde fue asistido de las lesiones que presentaba, las cuales se las produjo en la huida de la dotación policial.

El traslado a comisaría se hizo con el fin de identificarle, cachearle y asistirle de las lesiones, quedando en libertad al considerar que los hechos no eran constitutivos de delito, no precisando asistencia letrada.

Finalmente se informa que por estos hechos, se instruyeron diligencias que fueron remitidas al juzgado de guardia.

No obstante estas precisiones, esta institución no alcanza a comprender el que a una persona que ha sido denunciada por agresión, que huye de los agentes policiales y es conducida a comisaría, no se le reconozcan sus derechos constitucionales en esta detención.

Por ello, recientemente, se ha estimado necesario volver a ponerse en contacto con el Gobierno Civil de Salamanca solicitando nuevo informe sobre el particular, que aclare los extremos de esta permanencia en comisaría.

I. El expediente 9117338 se inició de oficio tras conocer que dos ciudadanos nigerianos, acompañados de un niño, fueron conminados a dirigirse a la comisaría del aeropuerto de Madrid-Barajas cuando llegaron a España, negándose a ello ya que tenían que coger un vuelo con destino a Alemania.

Al parecer un agente de policía intentó coger del hombro a uno de ellos y al no permitirse, se produjo la intervención de otros tres agentes, golpeándole y rompiéndole las gafas.

Según ha informado a esta institución la Delegación del Gobierno en Madrid, estos ciudadanos, que venían de Viena (Austria), carecían de visado de entrada en nuestro país y al informarles que no se les permitía la entrada, se comportaron de una forma violenta, intentando rebasar por la fuerza el control policial, siendo preciso, para evitarlo, reducirles por la fuerza.

Como consecuencia de esta intervención resultó con lesiones de carácter leve un oficial de policía, dando cumplida información de estos hechos a la autoridad judicial.

Finalmente, se pone de relieve que estos ciudadanos nigerianos fueron embarcados en un vuelo con destino a su país, sin que la autoridad judicial dispusiera otra cosa.

J. En el expediente 9125147, iniciado de oficio, se ha solicitado información al Gobernador Civil de Jaén, sobre presuntos malos tratos inferidos a un ciudadano en la comisaría de policía de Ubeda (Jaén).

Al parecer este ciudadano, al salir de un establecimiento público, en compañía de un amigo, observó que

un coche-patrulla obstruía la salida de su vehículo por lo que solicitó de los agentes que lo retirasen.

Estos hicieron caso omiso, abandonando el coche-patrulla y entrando en un bar; cuando volvieron a salir, fueron recriminados por el interesado, momento en el que fue requerido por los policías para que mostrase la documentación del vehículo y, posteriormente, para que les acompañasen a la comisaría «para aclarar las cosas».

Una vez en las dependencias policiales le solicitaron de nuevo la documentación del vehículo y el DNI, no pudiendo mostrar este último al no llevarlo consigo, por lo que le informaron que le iban a denunciar.

El interesado manifestó que podría presentarlo más tarde y ante la insistencia de los policías diciéndole que le iban a denunciar, manifestó que «hicieran lo que quisieran», momento en el cual un funcionario de servicio se abalanzó sobre él, golpeándole en el rostro, provocándole diversos hematomas en la cara y otras partes del cuerpo, una herida en el labio superior, heridas sangrantes en la boca y derrame en los ojos.

En el momento de elaborar el presente informe, todavía no se ha recibido la contestación del Gobernador Civil de Jaén.

K. El reclamante denunciaba presuntos malos tratos cuando se encontraba en el campus universitario de Tafira-Las Palmas de Gran Canaria, donde se celebraba una verbena. Según refiere en su escrito, cuando iba a entrar en un bar fue esposado por agentes de policía ayudados por guardias de seguridad, siendo agredido sin mediar ningún incidente.

Posteriormente, fue trasladado a la casa de socorro, donde le curaron las lesiones y más tarde a la comisaría de policía donde estuvo detenido 72 horas, siendo puesto, finalmente, a disposición judicial.

Solicitada información de la Delegación del Gobierno en Canarias, recientemente se ha recibido una comunicación en la que se pone de relieve que el interesado fue detenido por atentado a un agente de la autoridad, hecho que se produjo en la casa de socorro de Las Palmas de Gran Canaria.

Según se informa, los agentes policiales fueron requeridos por vigilantes jurados del recinto donde se celebraba la verbena, al observar que esta persona estaba produciendo una alteración del orden, bajo los efectos del alcohol o alguna droga.

Por esta razón fue conducido a la casa de socorro, donde insultó y agredió al personal médico de servicio y a los propios agentes policiales, ocasionando lesiones a uno de ellos.

Las diligencias instruidas fueron remitidas al Juzgado de Instrucción número 2 de los de Las Palmas de Gran Canaria, estando pendiente el señalamiento del juicio.

Por ello y en virtud del artículo 17.2 de la Ley Orgánica 3/1981, reguladora del Defensor del Pueblo, se suspendió la investigación iniciada.

Continuaremos el seguimiento de esta queja en contacto con el Fiscal General del Estado. (Queja 9124837).

L. Los presuntos malos tratos inferidos a dos ciudadanos marroquíes por un funcionario policial en las proximidades de la Puerta del Sol de Madrid dieron lugar a este expediente iniciado de oficio, en el que se pone de relieve que, cuando una de estas personas se dirigía a un establecimiento público, fue requerido por un agente para que se identificara.

Cuando le estaba enseñando la documentación, varios compatriotas suyos le saludaron, por cuanto es presidente de una asociación de trabajadores inmigrantes, siendo recriminados por el agente que les conminó a que se marcharan con palabras injuriosas.

El interesado recriminó al funcionario esta actitud, siendo entonces abofeteado, saliendo en su defensa uno de sus amigos, que fue también agredido por el policía, causándole rotura de mandíbula, como se hizo constar en el centro médico donde fue atendido.

Posteriormente, estas personas presentaron una denuncia en la comisaría del distrito de centro de Madrid.

Sobre estos antecedentes se solicitó información a la Delegación del Gobierno en Madrid, que ha puesto de relieve que por la Jefatura Superior de Policía de Madrid se practicó la información reservada correspondiente encaminada a esclarecer los hechos mencionados, que ha quedado en suspenso al haberse tramitado diligencias judiciales.

Por ello se ha solicitado recientemente, del Fiscal General del Estado información sobre estos antecedentes. (Queja 9123228).

LL. En la queja 9115692, las personas comparecientes, dos mujeres, informan de un incidente acaecido cuando se encontraban en una discoteca de Santa Cruz de Tenerife.

Según esta queja, agentes del Cuerpo Nacional de Policía, procedieron a su detención, infringiéndoles presuntos malos tratos, siendo conducidas, posteriormente, a las dependencias de una comisaría de policía.

Solicitada información al Ministerio del Interior, se puso de relieve por este departamento que los incidentes acaecidos se originaron al ser requeridas las Fuerzas de Seguridad del Estado para evitar una reyerta que tenía lugar en la puerta de la citada discoteca.

Al llegar al lugar de los hechos, continúa este informe, los miembros del Cuerpo Nacional de Policía fueron recibidos con insultos, siendo golpeados por algunas de las personas allí presentes cuando intentaban separar a los contendientes.

Entre los agresores se encontraban las interesadas, por lo que fueron trasladadas a comisaría para la práctica de las diligencias correspondientes, pasando posteriormente a disposición del Juzgado de Instrucción número 7 de los de Santa Cruz de Tenerife.

Por ello, esta institución de acuerdo con lo previsto en el artículo 17.2 de la Ley Orgánica 3/81, de 6 de abril, reguladora de esta institución, suspendió su intervención en este caso.

Continuaremos el seguimiento de esta queja en contacto con el Fiscal General del Estado.

M. El expediente 9103589, iniciado de oficio por esta

institución, se refiere a los presuntos malos tratos de que fue objeto una ciudadana marroquí que se encontraba en el centro de internamiento de extranjeros de Moratalaz (Madrid), por parte de un funcionario del Cuerpo Nacional de Policía destinado en el mismo.

Dado que se tuvo conocimiento de este hecho durante un día festivo, el asesor de guardia de esta institución se personó en dicho centro al objeto de comprobar, en su caso, la veracidad de los hechos que habían sido descritos.

En primer lugar, se mantuvo una entrevista con la interesada, a la que se le apreció una contusión en el pómulo izquierdo, la cual relató su versión de los incidentes acaecidos esa misma mañana.

Así manifestó que, cuando fue a desayunar, le dijeron que ya no podía, porque había llegado tarde y solicitó hablar con el jefe de servicio.

Ya en su presencia, le preguntó el motivo por el que no podía desayunar, momento en el que el citado funcionario la cogió del brazo y comenzó a insultarla, respondiendo la interesada, a su vez, con insultos.

A raíz de los mismos, el funcionario policial le dio un puñetazo en la cara y posteriormente una patada, tirándola al suelo.

Por otra parte, se mantuvo una entrevista con el agente policial implicado en los hechos, de acuerdo con lo establecido en el artículo 20 de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo.

En esta entrevista, el funcionario policial puso de relieve que cuando la interesada salió del comedor, empezó a proferir insultos en árabe y posteriormente le agarró de la chaqueta.

Fue a causa de esta actitud agresiva por lo que, según reconoció, le dio una bofetada en la cara, sin llegar a pegarle una patada.

De igual manera, se mantuvieron otras entrevistas con varios testigos presenciales de los hechos, así como con otros funcionarios policiales.

El resultado de esta investigación, así como el parte médico de las lesiones apreciadas a esta persona fue puesto en conocimiento de la Delegación del Gobierno en Madrid, solicitando información sobre las iniciativas a adoptar en este caso y, en concreto, si se había dado cuenta de los hechos a la autoridad judicial, si se iba a iniciar alguna investigación para esclarecer los presuntos malos tratos y, en su caso, si se iba a adoptar alguna medida cautelar.

La Delegación del Gobierno informó que las diligencias incoadas en el propio centro de internamiento de extranjeros fueron remitidas al Juzgado de Instrucción de Guardia.

Por otra parte se puso de relieve que se le había instruido al funcionario un procedimiento sancionador con el fin de delimitar las responsabilidades a que hubiere lugar y que como medida cautelar, le había sido asignado otro servicio fuera del citado centro de internamiento. Este procedimiento había sido elevado para propuesta de expediente disciplinario a la Dirección Ge-

neral de la Policía, al presumirse la existencia de falta grave.

Finalmente, debe significarse que se inició el expediente disciplinario habiéndose informado a esta institución que el mismo se encuentra en fase final de tramitación.

2.2.3. Con motivo de la actuación de miembros de cuerpos de policías municipales

Quejas que constan en el informe de 1990 en fase de investigación:

A. La queja 8914753, hacía referencia a unos presuntos malos tratos atribuidos a un agente de la policía municipal de Pozuelo de Alarcón (Madrid).

Ya se ponía de relieve en el informe del año pasado que el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción de Móstoles había conocido de estos hechos, absolviendo a los policías intervinientes pero que, no obstante, se había solicitado del ayuntamiento más información sobre uno de los agentes que, al parecer, había sido denunciado en otras ocasiones.

En el informe firmado por el suboficial jefe de la policía municipal de Pozuelo de Alarcón, se ponía de relieve que este agente nunca había tenido quejas fundadas sobre sus actuaciones, ni denuncias por presuntos malos tratos.

No obstante esta institución, después de estudiar detenidamente el expediente personal de este funcionario en la visita que asesores de esta institución efectuaron al ayuntamiento, dirigió un nuevo escrito al Alcalde de Pozuelo de Alarcón, en el que, sin perjuicio de concluir el expediente iniciado, se hacían las siguientes consideraciones:

«1. Se observa que este policía municipal ha sido denunciado, en diferentes ocasiones, por el trato incorrecto mantenido con algunas personas, con motivo de sus intervenciones.

2. De igual manera, la comisaría de policía de esa localidad, también ha remitido a ese ayuntamiento diversos escritos en los que se pone de relieve la falta de colaboración de este funcionario, motivo por el que se le ha llamado la atención en más de una ocasión.

3. Finalmente, las contestaciones que este policía municipal efectúa por escrito, a requerimiento de sus superiores, de las distintas actuaciones por las que ha sido denunciado, no parece que sean las más adecuadas por el modo en que se han redactado las mismas.

Por todo lo anterior y sin perjuicio de concluir este expediente de presuntos malos tratos atribuidos a este funcionario, esta institución entiende que se debería solicitar del citado policía municipal un trato más correcto, tanto en su relación con los ciudadanos, como en la que mantenga con funcionarios de otros Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, tal como previene a este respecto la Ley Orgánica 2/86, de 3 de marzo.»

Recientemente, se ha solicitado de este ayuntamiento información acerca de las medidas adoptadas sobre este particular.

B. Ya se ponía de relieve en el informe del año pasado, el retraso sufrido en la queja 8602948, habiéndose solicitado distintos informes al Fiscal General del Estado sobre el estado de trámite del procedimiento judicial instruido por presuntos malos tratos inferidos a un ciudadano por agentes de la policía municipal de Madrid.

En el último informe remitido por la Fiscalía General, se informa a esta institución que el sumario 47/88 del Juzgado de Instrucción número 29 de los de Madrid, procedimiento que afecta al reclamante, ha sido extraviado.

En consecuencia, se han dictado las instrucciones oportunas a la Fiscalía del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, para que se realice el seguimiento activo en orden a la localización de los autos y subsidiaria reconstrucción, agilización del ulterior desarrollo y exigencia de las responsabilidades que procediesen por infracción de los deberes de custodia y vigilancia que hubieran dado lugar al extravío de las actuaciones.

Esta institución valora muy positivamente las medidas anunciadas, por cuanto este caso concreto, cuyos hechos se remontan al año 1986, supone una grave quiebra en la protección de los derechos fundamentales a la tutela judicial efectiva y a un proceso sin dilaciones indebidas.

C. La queja 8700001, hacía referencia a unos presuntos malos tratos inferidos a una persona afectada de una minusvalía por agentes de la policía municipal de Madrid.

Esta persona, que fue condenada por un juzgado de lo penal de Madrid, recurrió la sentencia, siendo absuelta por la Audiencia Provincial que ordenó deducir testimonio de las actuaciones, al existir indicios de extralimitación en el ejercicio de sus funciones por parte de los agentes intervinientes.

El Defensor del Pueblo dirigió un escrito al Ayuntamiento de Madrid, adjuntando copia de esta nueva sentencia y solicitando información sobre las medidas que se hubieran adoptado o se fueran a adoptar al respecto.

El citado ayuntamiento ha remitido comunicación en la que se pone de relieve que el Juzgado de Instrucción número 40 de los de Madrid, ha tomado declaración a los policías intervinientes, habiendo dictado auto de sobreseimiento provisional, al estimarse aplicable el artículo 641.1 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, por no haberse justificado debidamente la perpetración del delito que dio lugar a la formación de la causa.

Esta institución entiende que, si bien en el ámbito penal no ha quedado probada la comisión de un delito y por ello se ha dictado el auto ya citado, sí podría el Ayuntamiento de Madrid ejercer algún tipo de medida disciplinaria por estos hechos, «ante las irregularidades e indicios de extralimitación detectados en la causa, respecto a la actuación policial», como se ponía de relieve en la sentencia de la Audiencia Provincial.

No hay que olvidar que en esta sentencia se revocan los hechos declarados probados y se declaran como tales, entre otros, que a este ciudadano se le recibió declaración sin la presencia de un letrado y que la prueba de alcoholemia dio resultado negativo, a pesar de que los agentes manifestaron que presentaba evidentes síntomas de embriaguez.

Por todo lo anterior, esta institución ha dirigido un nuevo escrito al Ayuntamiento de Madrid, sugiriendo la adopción de medidas disciplinarias, por cuanto entiende que las mismas son perfectamente compatibles con el auto dictado por el Juzgado de Instrucción número 40 de los de Madrid y en el que, al parecer, se basa ese ayuntamiento para no ejercer ninguna medida contra los funcionarios implicados.

En las contestaciones e informaciones remitidas por la citada corporación no se hace mención al respecto, ni a favor ni en contra, de la adopción de aquellas medidas tal como ha venido siendo solicitado por esta institución, por lo que se ha vuelto a requerir, en fechas recientes la adopción de estas medidas.

En relación a la queja 8806905, sobre presuntos malos tratos inferidos a un ciudadano, por un agente de la policía municipal de Madrid, el ayuntamiento de esta capital informó, nuevamente, que el expediente disciplinario incoado a este funcionario, a sugerencia de esta institución, seguía paralizado a la espera de la resolución judicial.

Por ello, se solicitó informe al Fiscal General del Estado, quien manifestó que el procedimiento que se sigue por estos hechos se hallaba en poder de las partes para calificación, por lo que se iba a interesar de la Fiscalía del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid, su seguimiento y actuación.

Recientemente se ha recibido un informe ampliatorio del Fiscal General del Estado en el que se expresa que se ha vuelto a requerir al Juzgado de Instrucción número 25 de los de Madrid, la remoción de los obstáculos que impiden la normalización del procedimiento judicial abierto por estos hechos y que se proceda a la mayor brevedad posible o la apertura del juicio oral.

E. El expediente 9020750, hacía referencia a unos presuntos malos tratos inferidos a ocho ciudadanos nigerianos, solicitantes de asilo, en la Plaza de España de Madrid.

Solicitada información al Ayuntamiento de Madrid, se recibieron diversos escritos con expresión de las gestiones practicadas para identificar a los policías presuntamente implicados y esclarecer los hechos denunciados.

No obstante lo anterior, estas gestiones dieron resultado negativo, al no existir constancia documental alguna ni conocimiento de una intervención por parte de la Policía Municipal el día de los hechos en la Plaza de España, expresándose la posibilidad de que los policías implicados en estos hechos podían pertenecer a otras Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Por ello se solicitó información del Ministerio del In-

terior, que también informó negativamente al respecto, al no existir constancia de intervención alguna del Cuerpo Nacional de Policía en el lugar y fecha denunciados.

En consecuencia, esta institución procedió a concluir las investigaciones iniciadas al respecto.

F. En relación con la queja 9028910, sobre presuntos malos tratos inferidos a un ciudadano, por agentes de la policía municipal de Villajoyosa (Alicante), se remitió por el ayuntamiento de esa localidad un informe en el que se expresaban las circunstancias que motivaron la intervención de los agentes.

Así, se manifiesta que el interesado insultó a los policías municipales y al secretario del ayuntamiento, amenazó al alcalde y dio una patada en el brazo izquierdo a uno de los agentes.

El Defensor del Pueblo dirigió un nuevo escrito al ayuntamiento solicitando información concreta sobre la conducción de esta persona al cuartel de la Guardia Civil, así como si fue denunciado por los policías municipales.

Habida cuenta que en la contestación recibida no se aclaraban suficientemente estas cuestiones, se solicitó un informe de la Dirección General de la Guardia Civil, que ha manifestado a esta institución que el interesado fue denunciado en el puesto de la Guardia Civil de Villajoyosa (Alicante), por presuntos insultos al secretario del ayuntamiento y a componentes de la policía municipal, trasladándose las diligencias instruidas al Juzgado de Instrucción n.º 2 de los de Villajoyosa.

En consecuencia, esta institución suspendió la investigación iniciada de acuerdo con lo establecido en el artículo 17.2 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril.

Continuaremos el seguimiento de esta queja en contacto con el Fiscal General del Estado.

Quejas recibidas durante 1991:

A. Según refiere el interesado, vendedor ambulante, tenía su coche aparcado en doble fila y al volver al mismo, se encontró con que estaba siendo retirado por el servicio de grúa, en La Coruña.

Se dirigió entonces al agente de policía municipal que acompañaba a la grúa, solicitando que le bajara su coche y que le impusieran la sanción que estimara oportuna, siéndole manifestado por el policía que debía abonar una cantidad por el servicio de grúa para poder devolverle el vehículo.

Ante las protestas del ciudadano, se personaron en el lugar de los hechos varios agentes de policía que intentaron introducirle en el coche patrulla.

Ante la resistencia de esta persona, le pusieron las esposas, tras retorcerle el brazo y a continuación le golpearon varias veces contra el coche patrulla, donde finalmente le introdujeron a base de golpes y rodillazos.

Una vez en las dependencias municipales solicitó la presencia de un médico y un abogado, sin que este último hiciera acto de presencia.

Solicitada información sobre estos hechos, el Ayuntamiento de La Coruña manifestó que la detención fue motivada por incitación al desorden público, entorpecer gravemente la labor policial y resistencia grave.

Respecto a los presuntos malos tratos denunciados, se afirma que el detenido en ningún momento fue maltratado, ni golpeado y solamente fue empleada la fuerza necesaria para conseguir reducirlo en el momento de su detención dada la gran resistencia que ofrecía.

Finalmente se manifiesta que «no hubo asistencia letrada por negarse el defendido a esperar la asistencia del abogado de oficio, manifestando su deseo de declarar cuanto antes y abandonar las dependencias policiales, ya que su creencia era que el letrado podía tardar en llegar, por lo cual también se negó a firmar la lectura de sus derechos constitucionales».

No obstante lo anterior, esta institución entiende que el derecho de asistencia letrada es irrenunciable y, en este caso concreto se ha solicitado nuevo informe al Ayuntamiento de La Coruña, al objeto de clarificar la observación o no de las garantías jurídicas previstas para los supuestos de detención, por si de estos hechos pudiera derivarse una actuación ilícita por parte de los agentes intervinientes, en cuyo caso y de acreditarse estos extremos remitiríamos los antecedentes al Ministerio Fiscal a los efectos oportunos. (Queja 9117237).

B. La queja 9103562 la persona compareciente informaba de unos presuntos malos tratos que le fueron inferidos por agentes de la policía municipal de Granada.

Según manifiesta, en compañía de un amigo, se dirigió a las dependencias policiales, sitas en la calle Huerta del Ramillo, al objeto de interesarse por el paradero de un vehículo que había sido retirado de la vía pública por la policía municipal como consecuencia de un accidente.

Una vez dentro de las dependencias tuvieron un incidente verbal con un funcionario que les recriminó el haber entrado en un despacho sin antes llamar a la puerta.

Con posterioridad y según manifiesta el interesado, este funcionario le agredió en un pasillo, intervinieron también varios policías municipales que se encontraban allí, siendo agarrado por los testículos, tirándole al suelo, donde continuaron dándole patadas y la persona que le acompañaba, ante sus protestas por estos hechos, fue obligado a salir del edificio.

Finalmente el interesado fue reconocido en el Hospital Universitario de Granada, donde se le apreciaron contusiones en varias zonas corporales (frente, cara, costado, piernas, testículos).

Solicitado informe al Ayuntamiento de Granada, se remite copia del atestado que hizo el agente implicado, estando suspendida la investigación interna que se realizó a la espera de la resolución judicial que recaiga en estos hechos.

En el atestado que se acompaña, del cabo de la policía municipal interviniente en los hechos, se afirma que fue insultado, amenazado y agredido en tres ocasiones

distintas procediendo a su detención tras la última de ellas.

Se indica asimismo que el otro individuo que acompañaba al agresor se portó de forma correcta y pacífica sin intervenir en los hechos.

No obstante esta declaración, exculpando a la persona que acompañaba a su agresor, el cabo denunciante elevó un informe al subinspector jefe del cuerpo, elaborado media hora antes que el citado atestado, en el que, tras poner de manifiesto lo ocurrido, informa:

«Que ambos individuos, según las averiguaciones pertinentes y de ahí el motivo principal para la emisión del presente informe, trabajan para el Ayuntamiento de Granada, mediante contrato temporal, como empleados o conserjes del Centro de Servicios Sociales y Comunitarios del Albaicín, creyendo que este extremo debería ser puesto en conocimiento del área correspondiente, al no considerar a estas personas, por sus modales, trato a la policía y al ciudadano como tal, aparte de por su violencia manifiesta y la falta de la más absoluta educación, aptas para desempeñar el puesto que ocupan al frente de un servicio comunitario de este Ayuntamiento.»

Consecuencia de este informe fue la rescisión de los contratos de trabajo de ambos ciudadanos, mediante decreto de 14 de febrero de 1991, del alcalde de Granada.

Esta institución, sin perjuicio de haber solicitado un nuevo informe de la citada autoridad, por cuanto entiende que ciertos puntos del informe emitido no quedan suficientemente aclarados, ha solicitado un informe del Fiscal General del Estado, por cuanto los hechos relatados están siendo conocidos por la autoridad judicial correspondiente.

C. En la queja 9108853, el interesado refiere haber sido objeto de unos presuntos malos tratos inferidos por agentes de la policía municipal de Puente Genil (Córdoba), tras un accidente de circulación que sufrió al colisionar el vehículo que conducía con una ambulancia que estaba aparcada y producirse un incidente con el conductor de esta última.

Al poco tiempo se personaron en el lugar de los hechos cuatro agentes de la policía municipal que procedieron a reducir al interesado, esposándole, momento en el que según testigos presenciales de los hechos, empezaron a golpearle con las porras.

Finalmente se informa que este ciudadano fue asistido en el Hospital Infanta Margarita de Cabra (Córdoba), donde le apreciaron graves lesiones, teniendo incluso que ser escayolado a consecuencia de las mismas.

No obstante lo anterior, fue denunciado por los agentes municipales por agresión y atentado a la autoridad.

A un primer informe remitido por el Ayuntamiento de Puente Genil, se nos adjunta copia de la investigación practicada para el esclarecimiento de los hechos, en la que figuran las declaraciones de los agentes intervinientes en los mismos, de la que no se detectó indicios de malos tratos en la intervención policial.

Esta institución volvió a dirigir un escrito al citado ayuntamiento, solicitando información sobre si en la investigación practicada, además de recabarse el criterio de los agentes intervinientes, se había tomado declaración a los testigos presenciales de los hechos.

De igual manera se solicitaba información sobre las averiguaciones que se habían practicado para esclarecer el origen de las lesiones que presentaba el interesado.

Recibida recientemente la contestación a estas preguntas, se informa a esta institución que «las lesiones se las produjo el detenido al ser trasladado a las dependencias policiales, en el vehículo policial, así como al golpearse contra las rejas y cama del depósito carcelario y posiblemente algunas al ser reducido».

Por otra parte se nos adjunta copia de las declaraciones efectuadas por algunos testigos.

En una de ellas se pone de relieve:

«... observó a varias personas concentradas, por lo que al llegar a la altura de dicha concentración, un agente de policía le dio el alto; por tanto la dicente detuvo su vehículo, observando cómo a una persona que iba esposada a la espalda y custodiada por tres o cuatro agentes, lo conducían hasta el vehículo policial. Que los agentes al tiempo que lo conducían hacia el vehículo policial le daban golpes con una porra que portaban y algunas patadas...»

Esta institución continúa la investigación del presente caso, por cuanto entiende que los hechos expuestos no han sido suficientemente clarificados y existen indicios de presuntos malos tratos atribuidos a estos agentes, razón por la que se van a remitir estos antecedentes al Fiscal General del Estado, según preceptúa el artículo 25 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril.

D. Los presuntos malos tratos inferidos a un ciudadano, con motivo de un incidente de tráfico ocurrido en un hipermercado de Moratalaz (Madrid) están reflejados en la queja 9100283.

Según manifiesta el interesado, dos agentes municipales se dirigieron a su esposa de forma incorrecta, siendo recriminados por este comportamiento.

Ante esta actitud, los agentes se abalanzaron sobre él, le agarraron y le empujaron contra una alambrada, retorciéndole los brazos.

Después, fue conducido a una comisaría de policía, habiendo tenido conocimiento, posteriormente, que había sido denunciado por los policías.

Solicitada información del Ayuntamiento de Madrid, se manifestó a esta institución que las actuaciones internas iniciadas por esa corporación no consideraron probadas las acusaciones de presuntos malos tratos por lo que se propuso el archivo de las mismas, a la espera de la resolución judicial que se dicte en su día.

Finalmente, se ha tenido conocimiento que el Juzgado de Instrucción número 16 de los de Madrid, absolvió a los policías municipales intervinientes en los

hechos, al no poderse acreditar la denuncia de malos tratos formulada en su contra.

E. En la queja 9118794, una persona ponía de relieve haber sido objeto de presuntos malos tratos por agentes de la policía municipal de Rubí (Barcelona).

Solicitada información al Ayuntamiento de la citada localidad, resultó que se había iniciado expediente administrativo sancionador, ante la posible conducta delictiva de cuatro agentes policiales de esa corporación, adoptándose como medida cautelar la suspensión de funciones durante 6 meses de los mismos.

Por otra parte, se dio conocimiento de los hechos al Juzgado de Instrucción número 1 de Rubí, quedando el expediente sancionador en suspenso.

A este respecto, esta institución valora muy positivamente la actitud adoptada por este ayuntamiento, adoptando medidas cautelares contra unos funcionarios a los que se les imputa un hecho delictivo.

F. En la queja 9104841, remitida por un funcionario del Cuerpo Nacional de Policía, se ponen de relieve presuntos malos tratos y actuaciones irregulares de la policía municipal de Zaragoza.

Según refiere este funcionario, cuando se encontraba en la comisaría del distrito de Centro de esa localidad se personaron unos agentes de la policía municipal llevando detenidas a unas personas, tramitándose diligencias, y actuando él como instructor de la misma.

De lo sucedido en esta personación el interesado entiende que la actuación de los agentes de policía municipal pudiera comportar ciertas irregularidades que concreta en las siguientes:

* Incumplimiento del artículo 17 de la Constitución y artículo 520 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, toda vez que los detenidos no fueron informados por parte de los agentes de la policía local de los derechos que les asistían.

* Posibles malos tratos al detenido que presentó lesiones de pronóstico leve documentalmente acreditadas.

* Obstrucción o entorpecimiento en las labores de investigación, tendentes al esclarecimiento de los hechos encomendados al funcionario firmante, motivado por el comportamiento del sargento de la policía local y reprochable actitud del mismo agente, tanto con el funcionario firmante como con el perjudicado o víctima.

Por otra parte también refiere otras actuaciones de la policía municipal, ampliamente difundidas por los medios de comunicación, que motivaron, según el interesado, que los responsables de la policía local dictaran una circular dando instrucciones específicas sobre el trato que se debía dispensar a los ciudadanos con ocasión de actuaciones policiales, ya que, al parecer, eran reiterados los traslados a comisaría por insultos a los agentes, no identificación y, en definitiva, actuaciones que pudieran constituir simples faltas penales o administrativas.

Solicitada información al Ayuntamiento de Zaragoza y al Ministerio del Interior, sobre los hechos expuestos, de los escritos recibidos recientemente de ambas administraciones cabe destacarse los siguientes aspectos:

— En relación con el posible incumplimiento del artículo 17 de la Constitución española y artículo 520 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, se significa que los agentes de la policía municipal que practicaron la detención no efectuaron este trámite por cuanto condujeron a los detenidos rápidamente a la comisaría de policía.

— Por lo que se refiere a los presuntos malos tratos inferidos a uno de los detenidos, si bien existe un certificado médico que acredita lesiones de pronóstico leve, no queda acreditado en los informes remitidos la autoría de los mismos.

En este sentido, el informe del Ayuntamiento de Zaragoza significa que «en ningún caso los detenidos recibieron malos tratos por parte de los policías locales», añadiendo que los mismos quedaron a disposición del Cuerpo Nacional de Policía antes de las 4.45 horas, ausentándose de la comisaría los policías municipales, extendiéndose el parte médico a las 7.30 horas.

En relación a este extremo, en el informe del Ministerio del Interior, se pone de relieve, únicamente, que los presuntos malos tratos «constan en las diligencias instruidas y remitidas a la autoridad judicial».

Del conjunto de los informes recibidos se desprende la existencia de unos presuntos malos tratos, por lo que han sido remitidas las actuaciones al Fiscal General del Estado, a los efectos del artículo 25 de la Ley Orgánica 3/1981.

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

Quejas que constan en el informe de 1990 en fase de investigación:

La queja 9025601 se refería a presuntos malos tratos inferidos a un soldado por un capitán, que podrían ser el motivo por el que esta persona intentara suicidarse.

El Ministerio de Defensa informó que por estos hechos se habían incoado diligencias previas, habiéndose personado el Fiscal del Tribunal Militar Tercero, con sede en Barcelona.

Solicitada información complementaria se ha recibido una nueva comunicación de aquel departamento, en la que se manifiesta que las citadas diligencias han sido archivadas, por entenderse que los hechos investigados pueden ser corregidos disciplinariamente al constituir, en principio, una falta tipificada en el artículo 9 apartado 11, de la Ley de Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas, de los que aparecería como autor el capitán denunciado.

Por último, parece, en principio, probado que este capitán ordenó una serie de ejercicios, inhabituales en la unidad de su mando, los cuales produjeron penosidades innecesarias a sus subordinados por su dureza, extremo que habrá de acreditarse en el expediente disciplinario expresado.

Se ha solicitado al Ministerio de Defensa que, en su momento, nos informe sobre la resolución final adoptada en relación con los anteriores hechos.

B. En el expediente 9027909 se ponía de relieve que un soldado que cumplía su servicio militar en la Legión había sido supuestamente agredido por un cabo de su unidad, por lo que solicitamos un informe al Ministerio de Defensa.

Recibido el mismo, se manifiesta que en el expediente personal y médico de esta persona no aparece ningún dato que se refiera a lesiones.

En el mismo expediente figura también un documento del alférez médico de su unidad, en el que consta la conformidad del interesado, donde se afirma que el mismo no padeció enfermedad ni lesión originada durante su permanencia en la legión.

Estos antecedentes fueron puestos en conocimiento de la persona afectada solicitándole una mayor información al respecto sin que, a pesar del tiempo transcurrido, se haya puesto de nuevo en contacto con esta institución.

C. En la queja 9028827, que se encontraba en fase previa de investigación, se denunciaban presuntos malos tratos inferidos a un soldado que cumplía su servicio militar en el Grupo de Operaciones Especiales, de Colmenar Viejo (Madrid), por un suboficial de su unidad.

A este soldado le encontraron cierta cantidad de municiones en su taquilla, lo que motivó, al parecer, las agresiones que denunciaba ante esta institución.

Solicitada información al Ministerio de Defensa, se puso en relieve que por el robo de municiones ya mencionado, se le sigue una causa, que instruye el Juzgado Militar Territorial número 14 y que, como quiera que en su declaración indagatoria esta persona manifestó que fue agredido, el Tribunal Militar Territorial Primero, acordó la práctica de las diligencias de prueba necesarias en este mismo procedimiento para establecer la veracidad o falsedad de las manifestaciones del procesado.

Por todo lo anterior y habida cuenta que existía un procedimiento judicial pendiente, esta institución suspendió su intervención, de acuerdo con lo establecido en el artículo 17 de la Ley Orgánica 3/81, de 6 de abril.

Continuaremos el seguimiento de esta queja en contacto con el Fiscal General del Estado.

D. Finalmente, el expediente 9021753, en el que se referían unos presuntos malos tratos en la Legión ha sido archivado por cuanto la persona compareciente, familiar de la persona afectada, no ha contestado a los diversos escritos y llamadas telefónicas de esta institución, dirigidos a obtener una concreción de los he-

chos ocurridos (cuándo sucedieron, por parte de quién fueron inferidos, en qué consistieron los presuntos malos tratos, etc.) al objeto de poder evaluar la admisibilidad o no de su queja.

Quejas recibidas durante 1991:

A. Comparece un soldado destinado en un acuartelamiento de Jaca (Huesca), denunciando presuntos malos tratos inferidos en su persona por un teniente de su compañía (queja 9118675).

El Ministerio de Defensa ha informado que el citado teniente ha sido objeto de una sanción disciplinaria de un día de arresto, como autor de una falta leve del apartado 15 del artículo 8 de la Ley Orgánica de Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas.

No obstante lo anterior, y con la finalidad de completar debidamente este expediente, esta institución solicitó nuevo informe complementario al citado departamento, sobre los hechos que habían resultado acreditados en el expediente instruido al teniente y si se había valorado la posibilidad de un cambio de destino del soldado en atención a los antecedentes expuestos.

El Ministerio de Defensa ha informado que los hechos consistieron en «corregir de forma improcedente a un subordinado, dándole un empujón» y que el soldado ha sido licenciado.

B. Expediente iniciado de oficio por malos tratos inferidos a un soldado que cumplía su servicio militar en el Tercio de la Legión, en Fuerteventura (9123427).

Al parecer, esta persona, que comenzó su servicio militar en Segovia, fue captado por un grupo reclutador de la Legión, decidiendo, finalmente, desertar de este cuerpo, «cansado de recibir palizas sin razón, pasar hambre y no recibir atención médica».

Según ha denunciado este ciudadano, «la primera agresión la recibió cuando llevaba dos días en la Legión y fue agredido y posteriormente amenazado por unos cabos porque no supo decirles sus nombres. En los siguientes meses, si bien no hubo palizas, continuaron los golpes si se equivocaba al hacer algún trabajo, aunque nadie le explicaba cómo debía hacerlo».

Solicitada información al Ministerio de Defensa sobre estos hechos, se ha puesto de relieve por ese departamento que los hechos denunciados carecen de fundamento y que sólo podrían tener su causa en un intento de justificar su ausencia de la unidad por parte del interesado.

Asimismo se señala que esta persona siempre ha recibido la atención médica debida cuando así lo ha solicitado.

C. En el expediente 9119394, también iniciado de oficio, se ponen de relieve presuntos malos tratos inferidos a un soldado que cumplía su servicio militar en el Tercio D. Juan de Austria de la Legión, en Santa Cruz de Tenerife, motivo por el que este ciudadano abandonó su unidad.

El Ministerio de Defensa ha informado a esta institución que se ha procedido al archivo de las actuaciones judiciales incoadas contra esta persona por presunto delito de desertión, así como que ha sido declarado excluido total del servicio militar por límites intelectivos.

Respecto a los presuntos malos tratos denunciados, se manifiesta que el responsable del juzgado togado militar donde declaró el soldado, entiende que los hechos denunciados no han sido probados, puesto que el único mando a quien se imputaban los presuntos malos tratos confirmó ante el juez que no conocía al soldado, ni lo había tenido nunca bajo su mando.

2.2.5. Con motivo de la actuación de funcionarios de prisiones

En línea con informes anteriores, debemos destacar también en el presente el esfuerzo que tanto la Secretaría General de Asuntos Penitenciarios como los funcionarios de prisiones, continúan realizando en orden a la erradicación de los malos tratos de nuestras prisiones.

Como ya hemos informado a esas Cortes Generales, se trata de una cuestión sobre la que esta institución mantiene una permanente atención que determina que, como en otros casos, no sólo nos atengamos a las quejas recibidas sino también a lo observado durante las visitas que periódicamente realizamos a los centros penitenciarios, así como a la apertura de investigaciones de oficio.

También durante este año han sido escasas las quejas recibidas que ponían de manifiesto la existencia de casos concretos de presuntos malos tratos en nuestros centros penitenciarios.

Tan sólo dos han sido recibidas, que han sido inmediatamente investigadas ante la Administración penitenciaria.

Una de ellas la remitía un interno que alegaba haber sido objeto de malos tratos al llegar al centro penitenciario de Monterroso procedente de un hospital al que había sido llevado para consulta oftalmológica. Puesta esta situación en conocimiento de la Secretaría General de Asuntos Penitenciarios, rápidamente se remitió a esta institución un informe al respecto.

En dicho informe se daba cuenta de la completa investigación realizada para el esclarecimiento de los hechos, de la que se desprendía la carencia de fundamento de las alegaciones contenidas en la queja recibida, por lo que se ha dado por concluida esta investigación (9118972).

La segunda queja recibida hacía referencia a dos cuestiones, de un lado a un posible exceso en la utilización de medios coercitivos por parte de unos funcionarios de instituciones penitenciarias a internos que se encontraban en el centro penitenciario de Herrera de la Mancha durante un cacheo. Y, de otro, a unos presuntos malos tratos en la persona de un interno que

fue trasladado, tras un motín acaecido en dicha prisión, a la enfermería del centro penitenciario de Madrid II.

Iniciada la correspondiente investigación ante la Secretaría General de Asuntos Penitenciarios y en el curso de la misma, se ha recibido un nuevo escrito del ciudadano que planteó la queja, poniendo de manifiesto que había presentado una denuncia ante el juzgado de vigilancia competente, de la que adjuntaba copia con sello de presentación ante dicho juzgado, en la que se refería a los mismos hechos que constituían el objeto de su queja.

Ello ha obligado a esta institución a suspender la investigación iniciada ante la Administración penitenciaria, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 17.2 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, al encontrarse sometida a conocimiento judicial la cuestión objeto de la presente queja.

Estamos, pues, a la espera de que estas actuaciones judiciales concluyan para proseguir, en su caso, esta investigación, actualmente suspendida (9116033).

Debe también hacerse referencia en este apartado a una investigación iniciada de oficio por el Defensor del Pueblo durante el año a que este informe se refiere, como consecuencia de diversas noticias aparecidas en los medios de comunicación.

Según dichas noticias, un interno habría sido objeto de presuntos malos tratos cuando se encontraba en el centro penitenciario de Guadalajara, tras un incidente previo a su traslado al centro penitenciario de Alcalá-Meco.

Se refería igualmente en estas noticias que ante el estado en que ingresó en esta última cárcel, su director había ordenado que el interno fuera inmediatamente asistido en el Hospital Penitenciario de Carabanchel.

De la información que la Secretaría General de Asuntos Penitenciarios nos remitió con celeridad se desprendía que, ante estos hechos, había ordenado la apertura y práctica de la correspondiente información reservada, cuyas amplias conclusiones fueron también remitidas a esta institución.

Se informaba, además, que todo lo actuado había sido remitido, a iniciativa de la propia Secretaría General, al Ministerio Fiscal por si los hechos descritos en la información reservada fueran constitutivos de delito.

Por último, se manifestaba en el informe recibido, a la vista de estos hechos, se había abierto un expediente disciplinario contra varios funcionarios para depurar posibles responsabilidades de este tipo en el que se había acordado la suspensión provisional de funciones de determinados funcionarios.

Dado que estos hechos han determinado la apertura de un proceso penal, esta institución ha suspendido la investigación iniciada, en cumplimiento de lo dispuesto en el antes citado artículo 17.2 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, sin perjuicio de lo cual se ha solicitado de la Secretaría General de Asuntos Penitenciarios que informe de la finalización de dicho proceso judicial actualmente pendiente, así como de las actuaciones disciplinarias que, en su caso, se lleven a cabo

una vez concluido el mencionado proceso (9112634).

Y para concluir el presente apartado, debe darse cuenta de una investigación iniciada con carácter de oficio por esta institución en el año 1989, de la que se dio cuenta entonces a esas Cortes Generales, que hubo de suspenderse por la iniciación de un procedimiento penal sobre la misma cuestión y que ha proseguido durante el año 1991, tras ser concluido el mencionado proceso.

Como antes se decía, dicha investigación se inició de oficio ante la entonces Dirección General de Instituciones Penitenciarias, como consecuencia de diversas noticias aparecidas en los medios de comunicación.

Según dichas noticias, un interno que había participado en un motín que se produjo durante el mes de marzo de 1989, en la prisión provincial de Zamora, había sufrido la pérdida de su ojo izquierdo, tras ser, al parecer, alcanzado por una pelota de goma utilizada por las fuerzas de seguridad del Estado para reducir a los reclusos que se encontraban subidos a los tejados de la prisión.

Con posterioridad al mencionado motín y en el curso del mes de abril siguiente, se produjo una manifestación frente a la prisión provincial de Zamora para denunciar la comisión de presuntos malos tratos contra varios reclusos y así, según las noticias referidas, algunos reclusos permanecían desnudos durante todo el día en las celdas de aislamiento, situación ésta, que, al parecer, había sido negada por la dirección de dicho centro penitenciario.

Iniciada la correspondiente investigación ante la entonces Dirección General de Instituciones Penitenciarias, se informó rápidamente a esta institución que se había practicado una información reservada que había concluido ordenándose la incoación de un expediente disciplinario en el que se encontraban encartados como funcionarios del centro penitenciario de Zamora, incluido el exdirector del mencionado centro.

En una nueva información obtenida de la antigua Dirección General antes mencionada, ya durante el año 1990, se informó a esta institución que este expediente disciplinario hubo de suspenderse por seguirse un procedimiento penal por los mismos hechos ante el Juzgado de Instrucción número 1 de Zamora.

Esta circunstancia determinó a su vez que el Defensor del Pueblo suspendiera su intervención por mandato expreso del artículo 17.2 de la Ley Orgánica 3/81, de 6 de abril, sin perjuicio de que se solicitara de la Administración penitenciaria que, una vez fueran concluidas las actuaciones judiciales entonces pendientes, se informara al Defensor del Pueblo del curso que hubiera seguido el mencionado expediente disciplinario.

Recientemente, se ha recibido nueva información de la Secretaría General de Asuntos Penitenciarios de la que se desprende que, una vez concluidas las mencionadas actuaciones judiciales, se ha dictado ya resolución en el expediente disciplinario en virtud de la cual se ha sancionado disciplinariamente a uno de los funcionarios encartados en el mismo, no apreciándose res-

pensabilidad disciplinaria en la conducta de los otros tres funcionarios que habían sido también encartados en dicho expediente.

Como consecuencia de lo expuesto, esta institución ha dado por concluida esta investigación (8903435 y 8902746).

A la vista de las actuaciones que acaban de relatarse, esta institución debe destacar la sensibilidad demostrada por la Secretaría General de Asuntos Penitenciarios en la investigación de las quejas puntuales que el Defensor del Pueblo le ha remitido relativas a presuntos malos tratos, actuando siempre con rapidez y eficacia, realizando investigaciones exhaustivas de los hechos y adoptando las medidas adecuadas cuando existían indicios racionales de veracidad en los hechos denunciados, remitiendo las actuaciones al Ministerio Fiscal y adoptando, entretanto, las medidas cautelares pertinentes en los expedientes disciplinarios.

Es pues, esta la línea que debe mantenerse para evitar la existencia siquiera sea excepcional de tan execrables conductas.

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

Quejas que constan en el informe de 1990 en fase de investigación:

A. El expediente 9027295, se trataba de presuntos malos tratos inferidos a un ciudadano por vigilantes jurados en el Hospital Gregorio Marañón, de Madrid.

Se informaba así que la Delegación del Gobierno en Madrid había iniciado un expediente disciplinario para determinar el grado de responsabilidad de estos vigilantes.

En distintos informes remitidos a esta institución se ha puesto de relieve que dadas las contradictorias versiones entre las manifestaciones del ciudadano y del vigilante expedientado y habida cuenta de que los hechos fueron puestos en conocimiento de la autoridad judicial, se estimó oportuno mantener pendiente el expediente hasta que se dictara resolución judicial al respecto.

Recientemente la Delegación del Gobierno ha informado que el Juzgado de Instrucción número 40 de los de Madrid, ha absuelto al vigilante jurado que había sido denunciado por presuntos malos tratos, por lo que se procedió al archivo de este expediente.

B. La queja 9021297, hacía referencia a unos presuntos malos tratos inferidos a dos personas en una estación de metro de Madrid.

Solicitada información de la Delegación del Gobierno, se informó que en las comisarias de esta capital no constaba denuncia alguna por estos hechos.

No obstante lo anterior y por cuanto esta queja hacía referencia a algunos supuestos de malos tratos, se solicitó un informe ampliatorio de la citada Delegación del gobierno, instando la práctica de cualquier otra di-

ligencia a los fines de determinar o no la veracidad de los hechos expuestos.

En la contestación remitida se manifiesta que, además de hablar con la persona que compareció ante esta institución se habían hecho gestiones ante la dirección del metro para comprobar si la taquillera o el jefe de estación observaron los incidentes, siendo las mismas infructuosas.

Finalmente se resalta que los vigilantes jurados que prestaban servicio en esa estación tampoco conocían estos hechos que hubieran debido poner de manifiesto en los partes de trabajo, así como en la comisaría correspondiente.

Por todo lo anterior, se solicitó de la interesada aportara algún dato más sobre los hechos denunciados, y ante la imposibilidad que manifestó se procedió al archivo de este expediente.

C. La queja 9013731, hacía referencia a una intervención practicada por vigilantes jurados en unos grandes almacenes de Madrid, de la que se tenía solicitada información al respecto de la delegación del gobierno, según se hacía referencia en el informe del año pasado.

En la contestación recibida se indica que, pese a las averiguaciones practicadas por el departamento de seguridad de los almacenes comerciales, no se tiene constancia, en ninguno de sus centros, del caso expuesto.

Respecto a la denuncia que efectuó la interesada sobre la sustracción de una cartera de su propiedad cuando fue detenida por los vigilantes jurados, se informa que esta persona denunció, en la comisaría de policía del distrito de Retiro, ese mismo día, la pérdida, en una cafetería, de documentos, tarjeta de crédito y dinero en metálico, sin que en ningún momento hiciera alusión a los malos tratos inferidos ni a la sustracción de la cartera en otras circunstancias.

Finalmente, nos dice que, en relación con la obligación de facilitar datos personales a los vigilantes jurados, el jefe de seguridad de estos almacenes ha manifestado lo siguiente:

«Cuando el personal de seguridad detecta, bien por los sistemas electrónicos de seguridad establecidos (suelen saltar las alarmas al no ser liberadas las prendas de sus etiquetas magnéticas), o bien por cualquier otro medio (aviso de dependientes, clientes, etc.), la existencia de una posible compra sin satisfacer, se requiere a la persona para que aporte el oportuno justificante de pago. De poseerlo, pues suele darse el caso de que los propios vendedores, por prisas o negligencia se olvidan de retirar las aludidas etiquetas, se le piden disculpas al cliente.

Por el contrario, si el abono de la mercancía no ha sido realizado, el personal de seguridad, traslada a la persona sorprendida, siempre dentro de la zona de venta, a una dependencia próxima, hasta la llegada de los servicios policiales, a cuya disposición se pone al detenido, quienes en unión de un representante de la empresa formulan la correspondiente denuncia en la comisaría de policía del distrito.

En estos supuestos, siempre se le toman los datos personales al detenido, comunicándolo con posterioridad a los servicios jurídicos de la entidad.

No obstante, cuando se advierte la inexistencia de mala fe o intencionalidad por parte del cliente y que éste no ha efectuado el pago del artículo que porta por simple olvido, se le recuerda la obligación que tiene de abonar su precio o por el contrario reintegrarlo al lugar en que se hallaba, no procediendo en estos casos a la solicitud de sus datos personales de afiliación ni por lo tanto a la comunicación del hecho a dependencia policial alguna. Hay que significar que siempre estas advertencias se llevan a cabo en el mismo lugar de la acción, procurándose la máxima discreción para no herir ni su sensibilidad ni la de las personas que se encuentran a su alrededor.

Igualmente hay que significar, que en algunos casos, los vigilantes jurados de seguridad para determinar la cantidad de artículos que la persona detenida pudiera haber sustraído se recurre, si procede, a su cacheo, facultad que poseen como agentes de la autoridad.

Sin embargo en ningún caso se hacen o se recaban fotografías de los detenidos, limitándose única y exclusivamente a la toma de los datos imprescindibles para ejercer la acción de la justicia».

Esta institución considera que las actuaciones practicadas por los vigilantes jurados con ocasión de presuntos hechos delictivos, deben ceñirse a una actitud de colaboración y auxilio con los agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, tal como previene su normativa específica y no han de suponer otras medidas que las consistentes en poner a disposición de aquellos agentes a las personas detenidas, razón por la cual no están legalmente autorizadas a reseñar los datos de la persona detenida ni constituir un fichero particular.

El ministerio debe advertir de esta circunstancia a tales entidades.

Quejas recibidas durante 1991:

A. El expediente 9120606, iniciado de oficio, se refiere a presuntos malos tratos inferidos a unas personas por vigilantes jurados de un multicentro de Madrid.

Al parecer, dos guardias de seguridad, que fueron avisados por una empleada de la limpieza porque un joven había entrado en el servicio de señoras, golpearon a esta persona, por lo que sus amigos, intentaron defenderle, siendo conducido, uno de ellos, al puesto permanente de seguridad donde también fue golpeado.

Con posterioridad, y a requerimiento del jefe de seguridad del centro comercial, se personó en el mismo una patrulla de policía, que procedió a la detención de uno de los jóvenes, siendo conducido a la comisaría de Fuencarral, donde se presentaron denuncias contra los guardas jurados, así como contra los jóvenes que intervinieron en estos hechos.

Solicitada información de la delegación del gobierno en Madrid, se puso de relieve a esta institución que en la citada comisaría se habían instruido diligencias que fueron remitidas al juez decano de los de instrucción, apareciendo encartados en las mismas tres vigilantes jurados, cuatro guardias de seguridad y siete personas más, intervinientes o testigos de los hechos.

En el detallado informe remitido por la Delegación del Gobierno se establecen versiones contradictorias de los hechos sobre los que, en su momento, se pronunciará la autoridad judicial.

Continuaremos el seguimiento de esta queja en contacto con el Fiscal General del Estado.

No obstante lo anterior, con posterioridad a estos sucesos se nos informó que se había propiciado una reunión entre una asociación de vecinos y el jefe de seguridad del centro comercial, acordándose entre otros los siguientes extremos:

- a) Moderación futura en las actuaciones de los integrantes del servicio de seguridad.
- b) Llamada de atención a los miembros del servicio de seguridad que habían tenido una participación directa en los incidentes.
- c) Avisar a los servicios policiales con mayor rapidez

Finalmente, y dado que en este informe se pone de relieve que existen en este centro comercial dos establecimientos públicos (discotecas), que son origen de enfrentamientos y peleas, permitiéndose en algún caso la entrada de menores, se han dictado las órdenes oportunas a la Comisaría del distrito de Fuencarral para que establezcan el servicio correspondiente, para corregir las posibles irregularidades detectadas.

B. En la queja 9112563, comparece el padre de una persona que había sido objeto de presuntos malos tratos inferidos por vigilantes jurados, en una discoteca de la ciudad de Huelva.

Según refiere esta persona, su hijo perdió el conocimiento con motivo de esta agresión y tuvo que ser conducido en ambulancia al hospital general de dicha ciudad.

En el informe remitido por el Gobierno Civil de Huelva se expresa que las diligencias instruidas por estos hechos, en las que están implicados cuatro vigilantes jurados han sido remitidas al Juzgado de Instrucción número 7 de los de Huelva.

Estos vigilantes jurados han sido ingresados en prisión por disposición de la autoridad judicial, siendo puestos tres de ellos, posteriormente, en libertad bajo fianza.

No obstante, sigue el citado informe, las decisiones consecuentes en el ámbito administrativo y otras que podrían ser de aplicación a estos vigilantes jurados, están a la espera de conocer la resolución judicial para decidir la procedencia de las mismas.

Continuaremos el seguimiento de esta queja en contacto con el Fiscal General del Estado.

Finalmente se informa que la empresa donde pres-

taban sus servicios estos vigilantes podría haber incurrido en diversas infracciones a lo establecido en el artículo 26 de la Orden Ministerial, de 28 de octubre de 1981, y artículo 17 del Real Decreto 629/78, de 10 de marzo, habiéndose puesto lo anterior en conocimiento de la Comisaría General de Documentación.

C. Presuntos malos tratos inferidos a dos personas por parte de vigilantes jurados que prestan su servicio en la Compañía Metropolitana de Madrid. En este expediente, iniciado de oficio, se pone de relieve que estas personas fueron detenidas por los vigilantes, los cuales actuaron a requerimiento de un tercero.

En un primer momento, a estas personas se les informó que quedaban detenidos hasta que se personara la policía, pero, ante la tardanza de ésta, protestaron e intentaron huir, momento en el que fueron agredidos.

Cuando llegó la policía, dos horas después, fueron conducidos a la casa de socorro y más tarde a la comisaría, donde fueron puestos en libertad.

La Delegación del Gobierno en Madrid manifiesta que la actuación de los vigilantes jurados fue motivada por la solicitud de protección de una persona por cuanto era objeto de agresiones por parte de otras dos.

Por cuanto la versión que facilitaron a la policía las dos partes, difieren entre sí totalmente, se hicieron gestiones para localizar algún testigo, tomando declaración al jefe de estación que observó parte de lo ocurrido.

Esta persona corroboró y confirmó la versión facilitada por los vigilantes jurados, quienes constantemente fueron insultados, amenazados y provocados por los dos detenidos.

Por último se informa que las diligencias que se instruyeron por estos hechos fueron remitidas al juzgado de instrucción en funciones de guardia.

Por ello y de acuerdo con lo establecido en el artículo 17 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, se ha procedido a suspender la investigación iniciada por esta institución.

Continuaremos el seguimiento de esta queja en contacto con el Fiscal General del Estado (9121970).

D. El expediente 9109023, iniciado también de oficio de esta institución, se refiere a unos presuntos malos tratos inferidos a tres personas por vigilantes jurados de un centro comercial de Madrid.

Al parecer, un joven de 16 años, que se encontraba comiendo en un local del citado centro comercial, fue recriminado por un vigilante jurado por un incidente sin importancia, siendo conducido a una habitación donde fue golpeado, produciéndole diversos hematomas en la cabeza y espalda, así como una gran inflamación en los ojos.

Con posterioridad, el padre y el tío de este joven acudieron al centro para averiguar lo ocurrido, teniendo un enfrentamiento con la persona encargada del servicio de vigilancia, que tras amenazarles con agredirles en caso de que no abandonaran el edificio, avisó a otros compañeros, que en número de 8 ó 9, comenzaron a golpearles mientras les empujaban hacia la calle.

Sin perjuicio de la denuncia que estas personas presentaron en comisaría, un testigo presencial de los hechos también interpuso denuncia con anterioridad.

Solicitado informe de la Delegación del Gobierno en Madrid, en el mismo se afirma que en el primer incidente, intervinieron dos «guardas de seguridad», a los cuales, al no estar juramentados por la delegación del gobierno, no les son de aplicación las medidas disciplinarias previstas en el Real Decreto 629/1978, de 10 de marzo.

Por lo que se refiere al incidente entre los familiares del joven y un grupo de vigilantes jurados, se informa de que las versiones son contradictorias, puesto que los primeros manifiestan que únicamente pretendían recabar datos de los agresores, a fin de formular la correspondiente denuncia, y los segundos refieren haber recibido amenazas, insultos, arrojado de piedras y otras agresiones.

Finalmente se informa que los hechos fueron puestos en conocimiento de la autoridad judicial.

Por ello, la delegación del gobierno ha dejado en suspenso el expediente iniciado, a la espera de la resolución que se adopte en vía judicial.

Esta institución, ha recabado recientemente información al respecto, habiendo tenido conocimiento que el juicio de faltas que se sigue por estos hechos en el Juzgado de Instrucción número 23 de los de Madrid, se encuentra pendiente de señalamiento de fecha para la celebración del juicio oral.

E. En el expediente 9117405, iniciado de oficio, se ponen de relieve presuntos malos tratos inferidos a un ciudadano nigeriano, refugiado en un albergue municipal de Madrid, por el vigilante jurado que prestaba sus servicios en dicho centro.

La Delegación del Gobierno en Madrid nos informa de que el vigilante del centro no figura en sus archivos como vigilante jurado, habiendo tenido conocimiento de que el mismo es «guarda de seguridad».

Por otra parte se nos dice que las diligencias fueron remitidas a la autoridad judicial, por lo que esta institución, según lo establecido en el artículo 17 de nuestra ley orgánica, comunicó a la delegación del gobierno que suspendía la investigación iniciada.

Continuaremos el seguimiento de esta queja en contacto con el Fiscal General del Estado.

F. En su escrito, la persona compareciente informa a esta institución del trato de que fue objeto en unos grandes almacenes de Madrid, al haber sido obligado por los vigilantes jurados a acompañarles a una habitación, en la que le tomaron sus datos personales y donde fue objeto de un trato humillante y de amenazas, llegando incluso a ser agredido físicamente.

Solicitada información a la Delegación del Gobierno en Madrid, se participó que se había tomado declaración a los vigilantes jurados intervinientes en los hechos, quienes actuaron a requerimiento de una señora por la actitud sospechosa que observó en el interesado.

Efectuado un seguimiento de dicha persona, los vi-

gilantes comprobaron que se dedicaba a observar a las mujeres cuando entraban en un probador, por lo que fue conducido a una habitación al objeto de identificarle y por si la señora quería denunciarle.

Como ella se negó a interponer denuncia fue puesto en libertad, destruyéndose los datos personales que habían obtenido de este ciudadano, sin que, en ningún momento, fuera objeto de vejaciones, amenazas o malos tratos.

Finalmente, concluye el informe de la delegación del Gobierno, dadas las versiones contradictorias entre las manifestaciones del denunciante y las de los vigilantes jurados implicados, se considera que no aparecen elementos objetivos suficientes que permitan concluir sobre responsabilidad exigible en vía administrativa (9118867).

2.3. Novatadas

Si bien no han sido numerosas las quejas recibidas con motivo de conductas que pudieran vulnerar derechos reconocidos en el artículo 15 de la Constitución Española, aquéllas han sido objeto de una atención prioritaria y urgente, al objeto de conocer la realidad de las mismas y, en su caso, de que se proceda a su corrección, tanto en vía disciplinaria como penal.

Si bien es cierto que la actitud de los responsables del Ministerio de Defensa es sensible a la adopción de medidas que tiendan a erradicar este tipo de prácticas, como lo demuestran las actuaciones habidas en los casos que se han producido, se debería ir aún más lejos, al objeto de que ninguna actuación vejatoria, por pequeña que sea, pueda ser tolerada.

Por ello se hace necesario, sin perjuicio de corregir cada hecho concreto que se denuncie y resulte ser cierto, volver a insistir en que las instrucciones ya dictadas o que se puedan dictar en el futuro, tengan una amplia difusión entre todos los mandos, más aún en aquellos que se relacionan directamente con la tropa.

Finalmente se debe poner de relieve que la declaración formulada en el artículo 4 de la Ley Orgánica 13/1991, de 20 de diciembre, del Servicio Militar, no debe ser sólo un punto de referencia para la actuación de los mandos con la tropa, sino también la pauta a observar entre los propios soldados. En consecuencia los mandos están obligados a extremar el rigor al ejercer una función de tutela de esos derechos a fin de que, en ningún caso, puedan ser vulnerados.

Las quejas tramitadas durante 1991 han sido las siguientes:

2.3.1. Unidades de las Fuerzas Armadas

A. En la queja 9105160, los padres de un soldado destinado en la Escuela de Dotaciones Aeronavales de la Base Naval de Rota, informaron de unas presuntas novatadas inferidas en la persona de su hijo y otros compañeros, recién incorporados a ese acuartelamiento, después de su jura de bandera en San Fernando (Cádiz).

Al parecer, esas novatadas, atribuidas a soldados veteranos, consistían en obligarles a darles dinero, hacer las tareas o servicios en su mayor parte y sustraerles ropa o efectos durante la noche.

Del informe remitido por el Ministerio de Defensa se desprende que el almirante de la flota ordenó la apertura de una información para esclarecer los hechos, comprobándose que el grupo de marineros veteranos que intervinieron en los mismos ya se había licenciado, lo que hacía difícil su identificación y que, en todo caso, en opinión de la autoridad militar, los actos no tuvieron suficiente entidad como para constituir responsabilidades mayores que las derivadas del régimen disciplinario el cual ya no podía ser aplicado en el momento de la investigación.

B. En el expediente 9117406 tramitado de oficio se hacía referencia a presuntos malos tratos en el cuartel de infantería Capitán Mayoral, en Madrid, inferidos a tres soldados que sufrieron graves quemaduras después que otro soldado les rociara con gasolina en un foso donde se encontraban reparando automóviles, teniendo que ser ingresados urgentemente en el Hospital «Gómez Ulla».

El Ministerio de Defensa informó que los hechos más que constituir una novatada, eran propios de una imprudencia, originada por la actuación de un soldado.

Como consecuencia de esto, el Ministerio de Defensa no adoptó las medidas propias del régimen disciplinario sino que trasladó los hechos al Juzgado Togado Militar Decano, al objeto de depurar las responsabilidades a que hubiera lugar.

C. En el expediente 9109024, también tramitado de oficio, se hacía referencia a la comisión de novatadas y otras conductas delictivas inferidas a reclutas recién incorporados en el Grupo de Abastecimiento de Zaragoza.

Al parecer los autores de estos hechos habían amenazado y coaccionado a los reclutas, llegando a inferirles lesiones graves, ocultando incluso en las taquillas de éstos drogas, para eludir la responsabilidad en caso de ser descubiertos.

El Ministerio de Defensa informó que el Juzgado Militar Territorial número 33 de Zaragoza había instruido una causa, en esclarecimiento de los hechos en los que aparecían implicados tres cabos y siete soldados.

Finalmente se pone de relieve que los encartados se encontraban en prisión preventiva y que se habían rechazado los recursos presentados contra esta medida, si bien, aún, no se había procedido a dictar auto de procesamiento.

En todo caso, esta institución ha continuado haciendo un seguimiento de todo el tema relativo a las novatadas, al objeto de prevenir en la medida de lo posible estos hechos.

2.3.2. Voluntariado de la Cruz Roja

En la queja 9111278, comparece el padre de un voluntario que prestaba su servicio militar en el puesto

de la Cruz Roja de Solsona (Lérida), que fue objeto de diversas novatadas, inferidas en su persona por otros voluntarios veteranos.

La Asamblea Suprema de la Cruz Roja informó a esta institución que, tras practicarse las pruebas oportunas y oír a los interesados, remitió el expediente a la comisión nacional de asuntos disciplinarios que resolvió sancionar a los autores de los hechos con la pérdida de su condición de miembros de la Cruz Roja Española.

Finalmente se informa que esta decisión fue comunicada al Ministerio de Defensa, quedando estas personas a su disposición, para encuadramiento y destino en una unidad militar y continuación del servicio en filas durante el tiempo que, en su caso, pudiera corresponderles como voluntarios normales.

2.4. Tratamiento psiquiátrico en centros penitenciarios.

En informes anteriores hemos venido insistiendo en la preocupación de esta institución por la todavía deficiente regulación normativa de la enfermedad mental en el marco del Derecho Penal y Procesal Penal.

Así, hemos venido reiterando la necesidad de reformar el tratamiento que nuestro Código Penal da a la eximente incompleta de enajenación mental prevista en el artículo 8.1 de dicho cuerpo legal.

Como se expone ampliamente en otros apartados del presente informe, durante el curso del año 1991 el Defensor del Pueblo ha concluido una investigación de carácter general sobre la situación de los internamientos psiquiátricos en España.

En este estudio se ha tratado de profundizar entre otras cuestiones, en la vigente configuración normativa de la enfermedad mental desde el punto de vista tanto penal, como procesal penal y penitenciario, efectuándose las correspondientes conclusiones y recomendaciones no sólo de las reformas normativas que se han considerado necesarias sino también relativas a la actuación de los destinados a aplicar estas normas: jueces, fiscales, administración sanitaria y penitenciaria.

Por razones sistemáticas se ha considerado oportuno hacer referencia a las cuestiones expuestas en el apartado correspondiente al derecho fundamental a la libertad personal.

Así pues, al contenido de dicho apartado nos remitimos para no romper la unidad de análisis de los diversos factores que concurren en tan compleja cuestión.

3. LIBERTAD IDEOLOGICA (ARTICULO 16 DE LA CONSTITUCION).

Se expone en este apartado una queja en la que se planteaba la disconformidad del reclamante, militar profesional, con la obligatoriedad de que los profesio-

nales de las fuerzas armadas hubieran de asistir a actos religiosos, por contradecir, a su juicio, tal obligación el contenido del derecho fundamental a la libertad religiosa.

Se alegaba, asimismo, una posible discriminación que podría llegar a producirse entre estos militares profesionales y los de reemplazo por estar exentos, estos militares, de asistir a los citados actos religiosos.

Manifestaba igualmente la inadecuación que, a su juicio, existía entre el derecho fundamental mencionado y la existencia de actos militares que implícitamente conllevan manifestaciones religiosas (queja 9022323).

Si bien esta institución valoró positivamente la transformación adoptada con la Ley 17/89, de 19 de julio, y el Real Decreto 1145/90, de 7 de septiembre, en la medida en que evita situaciones que obliguen a manifestaciones expresas sobre la religiosidad del personal de las Fuerzas Armadas, se consideró procedente poner de manifiesto ante el Ministerio de Defensa la necesidad de adoptar cuantas medidas se estimaran oportunas para profundizar en la aplicación de los derechos constitucionales previstos en los artículos 14 y 16 de la Constitución, mediante escrito que ha sido dirigido, recientemente, a ese Departamento.

4. DERECHO A LA LIBERTAD (ARTICULO 17 DE LA CONSTITUCION).

4.1. En el ámbito de la administración de Justicia

Se exponen en el presente apartado las quejas relativas a este derecho fundamental cuando se ha visto afectado por una actuación anómala de los tribunales de justicia o del Ministerio Fiscal.

Su importancia radica, pues, no sólo en la entidad del derecho fundamental afectado, sino también en que su presunta vulneración se ha producido precisamente por aquellos órganos del Estado directamente encargados de su protección frente a intromisiones ilegítimas de particulares o de otros poderes públicos.

Alguna de ellas fue ya expuesta en nuestro anterior informe, por lo que en el presente debe darse cuenta del curso que ha seguido su investigación.

4.1.1. Detención de un ciudadano por error

La investigación de esta queja se inició en el año 1989 no habiendo concluido hasta el año al que se contrae el presente informe.

Este expediente relataba las incidencias de un ciudadano que fue detenido en Barcelona, el 21 de octubre de 1986, por orden del entonces titular del antiguo Juzgado de Distrito número 21 de Barcelona.

Al parecer y según la versión del reclamante, la orden de detención fue realizada por error, por ser confundido el denunciante con la persona que realmente

debía haber sido detenida, en virtud de un exhorto remitido al antiguo juzgado de Distrito número 21 de Barcelona por el de igual clase de Arenys de Mar.

Manifestaba el interesado haber permanecido dos horas en una comisaría de policía, siendo después conducido a la cárcel Modelo de Barcelona. Su puesta en libertad se produjo al día siguiente, al haberse apreciado el error por el juzgado.

Iniciada la correspondiente investigación directamente ante el Consejo General del Poder Judicial y tras diversas solicitudes de ampliación de información realizadas por esta institución, durante el curso del año 1991 se ha obtenido la información definitiva.

De la comunicación del Consejo General del Poder Judicial se desprende que el antiguo Juzgado de Distrito número 21 de Barcelona recibió un exhorto del de igual clase de Arenys de Mar por el que se solicitaba que se procediera a hacer cumplir al condenado en un juicio de faltas dos días de arresto sustitutorio por impago de multa y que se requiriera al responsable civil subsidiario al pago de la correspondiente indemnización acordada en la sentencia dictada en dicho procedimiento.

Se continúa manifestando en el informe recibido que la funcionaria que redactó el mandamiento de prisión para que el condenado cumpliera los dos días de arresto, padeció la equivocación de consignar el nombre y apellidos del responsable civil subsidiario, en lugar de los del condenado.

Ello determinó que la policía detuviera e ingresara en prisión al primero de los citados, ciudadano compareciente ante esta institución, que fue excarcelado al día siguiente, una vez comprobado el error en virtud de comunicación telegráfica del juzgado exhortante y expedida por la funcionaria la oportuna comunicación al centro penitenciario de detención de hombres de Barcelona, aunque sin informar al juez, que lo firmó, del error padecido.

La Comisión Disciplinaria del Consejo, una vez tramitadas las diligencias informativas, en su reunión del día 27 de febrero de 1987 acordó remitir las diligencias a la Sala de Gobierno de la Audiencia Territorial de Barcelona para que incoara expediente disciplinario a la titular que fue del entonces Juzgado de Distrito número 21 de Barcelona, por una posible falta grave del artículo 418.2.º de la Ley Orgánica del Poder Judicial, y remitir, asimismo, fotocopia de dichas diligencias al Ministerio de Justicia en cuanto al secretario y a la auxiliar.

La Sala de Gobierno de la entonces Audiencia Territorial de Barcelona, en sesión del día 29 de junio de 1988, adoptó un acuerdo de archivo del expediente, notificándose al denunciante y a la Fiscalía de Barcelona, a fin de que pudieran ejercitarse las acciones que se estimaran pertinentes.

En cuanto al expediente disciplinario incoado al secretario y a la auxiliar, la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, en su reunión del 13 de enero de 1989, de acuerdo con el dictamen del

Ministerio Fiscal y la propuesta de la juez instructora, acordó el archivo del referido expediente.

La situación expuesta ha determinado que esta institución informe al reclamante de los derechos que pudieran asistirle al amparo del artículo 121 de la Constitución Española y 292 y siguientes de la Ley Orgánica del Poder Judicial por la existencia de un funcionamiento anormal de la Administración de justicia que ha determinado en este caso una situación anómala de privación de libertad de un ciudadano sin consecuencia alguna en el ámbito de la responsabilidad disciplinaria o de otra índole de los funcionarios intervinientes, lo que a criterio de esta institución resulta difícilmente comprensible y explicable para cualquier ciudadano que ha sido objeto de tal vulneración de sus derechos fundamentales (88000579).

4.1.2. Detención por error de quien figuraba en autos como denunciante.

En este caso, el ciudadano que compareció ante el Defensor del Pueblo manifestaba que en el año 1985 presentó una denuncia ante la Guardia Civil al haber descubierto en un vehículo de su propiedad destinado para uso de alquiler, una sustancia que posteriormente fue identificada como estupefaciente.

Esta denuncia y el correspondiente atestado de la Guardia Civil determinaron la apertura de las correspondientes diligencias previas por el Juzgado de Instrucción de Melilla en las que el compareciente fue llamado a declarar como denunciante, ratificándose en todos los extremos contenidos en el atestado.

La subsiguiente actuación judicial fue una diligencia, de fecha 18 de abril de 1988, en la que el compareciente, denunciante de los hechos, aparecía como inculpado. En esta misma diligencia se ordenaba la tramitación del procedimiento por los cauces establecidos en la Ley Orgánica 10/80.

Con fecha 20 de enero de 1989, el Ministerio Fiscal formuló escrito de acusación contra el denunciante, basando el escrito en que «miembros del grupo antidroga de la Guardia Civil le aprehendieron la cantidad de 300 gramos de la sustancia estupefaciente conocida por aceite de hachís, droga valorada en 600.000 pesetas y que portaba oculta en el interior de un vehículo con intención de destinarla en la península al tráfico con terceras personas».

Mediante auto de fecha 31 de enero de 1989, se declaró abierto el juicio oral y dirigida la acusación contra el compareciente.

Por auto de fecha 30 de octubre de 1989 se decretó la prisión provisional del inculpado y se dictó orden de busca y captura.

El reclamante fue detenido en Granada el día 29 de mayo de 1990. Mediante auto de fecha 31 de mayo de 1990, el Juzgado de Instrucción número 1 de Melilla decretó su libertad provisional.

En la comparecencia que tuvo lugar el día 1 de junio de 1990 ante el Juzgado de Instrucción de Melilla,

el exponente puso de manifiesto el error sufrido al dirigirse el escrito de acusación contra su persona.

Con motivo de lo expuesto en la mencionada comparecencia, el juzgado competente dictó providencia, de fecha 1 de junio de 1990, ordenando la remisión de los autos al Ministerio Fiscal para que informara sobre una posible nulidad de actuaciones.

El Ministerio Fiscal interesó, a la vista del error sufrido, la nulidad de las actuaciones practicadas a partir del escrito de acusación. Esta nulidad fue decretada por auto de fecha 19 de junio de 1990.

En el auto precitado se recogía expresamente como causa motivadora de la nulidad de actuaciones «el error padecido por la Fiscalía al haberse dirigido la acusación contra el que realmente había sido el denunciante de unos hechos que le eran totalmente ajenos».

En la medida en que de los antecedentes expuestos se desprendía que un ciudadano había sido irregularmente privado de libertad en virtud de un presunto error de calificación del Ministerio Fiscal, no corregido posteriormente por el juez, dimos traslado de los mismos a la Fiscalía General del Estado.

Dicha Fiscalía informó inicialmente que «ordenada por esta Fiscalía General, se está realizando una exhaustiva información para el esclarecimiento de los hechos».

Recibido el resultado de dicha investigación que había revestido la forma de diligencias informativas, se informó a esta institución de la realidad de los antecedentes de que esta institución le había dado traslado y así, el compareciente había sido detenido e ingresado en prisión como consecuencia de un error de calificación del Ministerio Fiscal que formuló acusación contra aquél, que tan sólo había sido el denunciante de los hechos que erróneamente se le imputaban.

En la resolución dictada por la Fiscalía General del Estado se manifiesta que «con la lectura de los escasos folios de que consta el procedimiento, se evidencia la errónea comprensión de los hechos al despachar la causa, fruto necesariamente de la ligereza y escaso detenimiento en su estudio, lo que se hubiera podido evitar prestando la atención mínima requerida, que también debió omitirse en el extracto de pruebas destruido».

Por ello, la Fiscalía General del Estado consideraba que la actuación descrita pudiera estimarse constitutiva de una falta grave y, por tanto, sancionable por vía disciplinaria que debía, no obstante, considerarse prescrita.

A la vista de lo expuesto, se ha concluido la tramitación de este expediente, no sin antes informar al reclamante de los derechos que pudieran asistirle al amparo de lo dispuesto en el artículo 121 de la Constitución (9018969).

4.1.3. Orden de busca y captura incompleta determinante de error en una detención

La presente queja hace referencia a un presunto funcionamiento anormal tanto de un órgano jurisdiccio-

nal como de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado que determinaron la detención por error de un ciudadano.

Se exponen a continuación los antecedentes que determinaron la apertura de la correspondiente investigación.

El ciudadano que compareció ante el Defensor del Pueblo manifestaba que el día 29 de septiembre de 1990, alrededor de las 23 horas fue detenido, tras un control de la Guardia Civil en Aravaca (Madrid), cuando iba acompañado de unos amigos de regreso a su domicilio.

Fue conducido de inmediato al cuartel de la Guardia Civil de la localidad mencionada, al parecer y según le informaron, por la existencia contra él de una orden de busca y captura del Juzgado de Instrucción número 20 de Madrid desde el año 1988.

Aproximadamente a las 2 h. de la madrugada fue trasladado a las dependencias de los juzgados de la Plaza de Castilla, donde el juez de guardia, titular del Juzgado de Instrucción número 26 decretó la prisión en espera de pasar a disposición del Juzgado de Instrucción número 20 de los de Madrid.

Aun cuando le hicieron firmar un documento por el que se le notificaban sus derechos constitucionales, alegaba el interesado que, durante su estancia en los calabozos de la Plaza de Castilla, manifestó directamente al juez y con posterioridad, reiteradamente, a los funcionarios del juzgado de guardia, su voluntad de tener un letrado, sin que se accediera a ello en ningún momento.

Manifestaba igualmente que en su brevísimo contacto verbal con el juez de guardia no estaba presente el Ministerio Fiscal.

A las 3 de la madrugada, familiares del detenido se personaron en el juzgado de instrucción de guardia con el objeto de recabar alguna información sobre la situación del mismo. Allí, funcionarios policiales les dijeron que no se preocuparan y que probablemente se trataría de algo tan simple como un cambio de domicilio no notificado. Asimismo, les comentaron que no podrían verle porque había salido ya para la prisión de Carabanchel.

Al parecer, la realidad era otra, pues el detenido fue trasladado al centro penitenciario en la madrugada del domingo al lunes 1 de octubre.

El lunes, 1 de octubre, a primera hora de la mañana, la madre del compareciente fue informada de la existencia de una orden de busca y captura contra un ciudadano de nombre idéntico al de su hijo, en un procedimiento oral tramitado en el Juzgado de lo Penal número 5 de Madrid.

En el referido juzgado de lo penal sólo aparecía una anotación sobre un libro de registro, sin encontrarse documentación alguna relacionada con el asunto. Según les informaron, debía haberse devuelto al Juzgado de Instrucción número 20 por faltar alguna diligencia.

Por fin, aparecieron los autos en este último órgano

judicial y pudieron ser examinados por la hermana del compareciente, quien comprobó la inexistencia del número del Documento Nacional de Identidad del ciudadano encartado en esas diligencias judiciales.

Los únicos datos coincidentes del encausado con los del compareciente eran el nombre, los dos apellidos, la fecha de nacimiento y el nombre de la madre.

Los demás datos identificatorios como el nombre del padre, el domicilio, los estudios o los antecedentes penales, inexistentes en el caso del exponente, eran distintos de los datos personales del afectado por la referida detención.

Comprobada, al fin, la existencia de un error en la identidad del afectado por la orden de busca y captura, la Magistrada-Juez titular del Juzgado de Instrucción número 20 aproximadamente a las 13 h. de ese día dictó la orden de libertad, haciendo constar que había sido detenido por error y que no era la persona sujeta a la orden de busca y captura.

Manifestaba igualmente el reclamante que desconocía si de esa orden de libertad en la que se hacía constar el error sufrido en su detención, se había dado traslado a las Fuerzas de Seguridad del Estado con la finalidad de que pudiera anularse la ficha policial que se hubiera realizado, puesto que al detenido le fueron tomadas las huellas dactilares a la salida del juzgado de guardia antes de ser conducido al centro penitenciario de Carabanchel.

Manifestaba también en su escrito el compareciente que, a pesar de las intensas gestiones realizadas cerca de la dirección de la cárcel de Carabanchel, el detenido por error no salió del centro penitenciario hasta las 20 horas de ese día.

A la vista de estos antecedentes, esta institución inició la correspondiente investigación ante la Fiscalía General del Estado, con la finalidad de conocer las actuaciones llevadas a cabo por los órganos jurisdiccionales que determinaron esta detención errónea.

También se inició la pertinente investigación ante la entonces Dirección General de Instituciones Penitenciarias, para conocer las razones que habían determinado la tardanza que, al parecer, se había producido en la efectiva cumplimentación del mandamiento de libertad por parte del centro penitenciario de Carabanchel.

Recibida, en primer término la información solicitada de la entonces Dirección General de Instituciones Penitenciarias, en ella se manifestaba que el día en que fue puesto en libertad el compareciente «fueron liberados 34 internos, la cumplimentación de todas esas libertades en los respectivos expedientes, anotación en libros destinados al efecto, confección de órdenes de salida, aviso a los internos para que recojan sus pertenencias y depositen aquellas que tienen del centro para su uso personal, identificación dactilar y posterior libertad efectiva, conlleva un tiempo que, en el caso que nos ocupa no puede estimarse como excesivo».

Las razones expuestas se estimaron por esta institución como suficientemente justificativas del retraso de

unas horas en la cumplimentación del mandamiento de libertad del reclamante, por lo que concluimos la investigación iniciada ante la administración penitenciaria.

En cuanto a la investigación en curso ante la Fiscalía General del Estado, se recibieron sucesivos informes de los que se desprendía la realidad de lo manifestado a esta institución por el reclamante, el cual estuvo privado indebidamente de libertad desde las 23 horas del sábado 29 de septiembre de 1990 hasta las 20 horas del lunes 1 de octubre de 1990, sin existir causa legítima alguna.

Por ello y dado que de los informes recibidos no podían desprenderse los motivos por los cuales se produjo este grave error, y con la finalidad de estudiar fórmulas posibles de colaboración entre la Administración de justicia y las Fuerzas y Cuerpos de la Seguridad del Estado que impidan que en el futuro se repitan situaciones de este tipo, se solicitó de la Fiscalía General del Estado que continuara la investigación iniciada en orden al total esclarecimiento de las circunstancias que determinaron la detención del reclamante y su posterior ingreso en prisión, en virtud de una orden de busca y captura dirigida contra distinta persona.

Así, en los informes remitidos por la Fiscalía General del Estado, no constaban las actuaciones que fueron practicadas por el juez de guardia una vez que el detenido fue puesto a su disposición, ni si se hizo, ante las manifestaciones de éste, comprobación alguna sobre la coincidencia de identidad entre la persona contra la que se libró la orden de busca y captura y la persona detenida.

Tampoco constaba si el juez de guardia procedió en la forma establecida en el artículo 498 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, o si dictó auto elevando la detención a prisión, notificándolo al Ministerio Fiscal, tal como establece el artículo 501 de la citada ley procesal, sin que tampoco en los informes recibidos se esclarecieran las causas por las que el Ministerio Fiscal no tuvo conocimiento de esta detención.

Por otra parte, a la vista de la fotocopia que nos fue remitida de la orden de busca y captura, dirigida por el Magistrado Juez de Instrucción número 20 al Director de la Seguridad del Estado el 29 de febrero de 1988, resultaba necesario conocer si los datos que el juzgado había insertado en la misma eran todas las señas de identidad del encausado que constaban en el procedimiento, tal y como establece el artículo 513 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

Esta institución se encuentra a la espera de recibir la nueva información solicitada de la Fiscalía General del Estado sobre los extremos que acaban de exponerse.

Por último y a la vista de los informes que a esta institución remitió dicha Fiscalía General, hubo de iniciarse también la correspondiente investigación ante el Ministerio del Interior, del que se solicitó información en relación con los siguientes extremos:

— Diligencias practicadas en la comisaría de policía de la Arganzuela con motivo de la detención del realmente encausado en el procedimiento seguido ante el Juzgado de Instrucción número 20 de Madrid, el 27 de noviembre de 1987 y si el mismo fue fichado y dactilografiado.

— Diligencias practicadas por la Guardia Civil el día 29 de septiembre de 1990 cuando procedieron a la detención del ciudadano compareciente ante el Defensor del Pueblo, en orden a comprobar si coincidían todas sus señas de identidad con las de la persona contra la que realmente se libró orden de busca y captura por el Juzgado de Instrucción número 20 de Madrid.

Recientemente se ha recibido el informe elaborado al respecto por el Ministerio del Interior, del que se desprende que la comisaría del distrito de Arganzuela, cuando practicó el día 27 de noviembre de 1987 la detención del ciudadano verdaderamente encausado, no realizó reseña alguna del mismo ni comprobación de sus datos de identidad y domiciliarios.

Ello ha determinado que por dicho departamento se haya dispuesto la instrucción de una información reservada encaminada a determinar la corrección de la actuación de dicha comisaría en la detención citada.

En la medida en que la correcta actuación inicial de aquella comisaría comprobando la identidad y dactilografiando al realmente encausado en el proceso, hubiera podido evitar la ulterior detención por error del ciudadano compareciente ante el Defensor del Pueblo, esta institución prosigue también la investigación iniciada ante el Ministerio del Interior.

Debe, pues, seguir abierta la investigación de la presente queja, toda vez que sucesivas disfunciones en el actuar de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, de los órganos jurisdiccionales y del Ministerio Fiscal, han determinado que un ciudadano totalmente ajeno a una investigación judicial en curso, se vea inopinadamente detenido e ingresado en prisión (9026046).

4.2. En el ámbito de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

En la presentación del informe correspondiente al año 1990 en su discurso ante el Pleno del Congreso de los Diputados el Defensor del Pueblo dijo textualmente:

En cuanto a las quejas recibidas sobre el artículo 17 de la Constitución, es decir, sobre la libertad personal, nosotros hemos abordado el tratamiento de estas quejas en el informe siempre desde una perspectiva muy clara y que sinceramente tenemos perfectamente delimitada. La libertad personal, unida a la seguridad personal, que son dos valores absolutamente indisolubles, son la esencia de todos los demás derechos fundamentales de la persona. Por lo tanto, para nosotros todos los supuestos en que se ponga en peligro o se vulnere

la libertad personal y la seguridad personal, son elementos esenciales e inmediatos de intervención, y, desde luego, tal como ha dicho el Tribunal Constitucional, no hay espacios intermedios, o se es libre o se está detenido. Y si se está detenido, se está con todas las garantías constitucionales. Esto nos parece que es un principio esencial y básico, que hemos defendido y que naturalmente defenderemos en el futuro.

Una vez más hemos de insistir en que toda restricción a la libertad ha de ser conforme a lo dispuesto en la Constitución y las disposiciones legales al respecto, y, en su caso, en supuestos excepcionales como los controles de alcoholemia en virtud de la doctrina establecida al efecto por el Tribunal Constitucional, sin que puedan las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado crear otro tipo de restricciones de la libertad personal, por cuanto ello supondría una privación o restricción de las garantías constitucionales inherentes a la detención, al margen de las previsiones constitucionales y legales.

De esta forma, el reconocimiento de una situación de privación de libertad no puede depender de la calificación que, en el marco de una actuación estrictamente policial, pretendan otorgar los agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado a estos casos, sino de la existencia de los condicionamientos objetivos que concurren en cada supuesto.

Así, algunos ciudadanos presentan quejas contra actuaciones policiales por haber sido detenidos sin las garantías jurídicas previstas en el ordenamiento; solicitado informe de la autoridad competente, éste en algún supuesto ha pretendido justificar el quebranto de las garantías constitucionales y legales en que tales hechos se conceptuaron como restricción de libertad y no como detención.

En este sentido resalta la queja 9013694, puesta ya de manifiesto en el apartado relativo a presuntos malos tratos, en la que la Dirección General de la Guardia Civil, ante la denuncia formulada por un ciudadano con motivo de su detención y conducción al cuartel de la Guardia Civil de San Andrés de la Barca, en Barcelona, por una infracción del Código de la Circulación, pone de manifiesto que aun cuando debe rechazarse la llamada retención, por cuanto pudiese constituir una detención encubierta, lo cierto es que la Ley de Enjuiciamiento Criminal contempla actuaciones preliminares, tanto de agentes de autoridad, como de la propia autoridad judicial, que suponen coerción sobre la persona y no constituyen detención ni en los términos legales ni constitucionales.

Se aprecia por tanto en esta contestación oficial el intento de situar fuera del ámbito de la detención actuaciones policiales a las que, según la Dirección General de la Guardia Civil no les resulta de aplicación el artículo 520 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, pues como señalan en su informe «faltan los presupuestos de hecho que justifican la existencia del precepto,

como son la imputación de hechos presuntamente delictivos o la toma de declaración».

Esta institución no entiende adecuada a la Constitución y a las leyes una interpretación de esta naturaleza y en consecuencia procede dar traslado al Fiscal General del Estado de todos los supuestos de naturaleza semejante de que tenga conocimiento.

El artículo 520 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, por otra parte, establece la necesidad de que se practique la detención en la forma que menos perjudique al detenido.

Se trata por tanto de que la medida sea proporcional y necesaria y que se adopte razonablemente, lo que implica evitar situaciones como las detectadas a través de algunas quejas recibidas en esta institución, donde la actividad policial de una detención no está preordenada a la inmediata puesta a disposición judicial del detenido, siendo puesta en libertad la persona en cuestión en el plazo máximo de 72 horas.

Así, con relación a la proporcionalidad y necesidad de la detención, destaca la queja 9117516 en la que un ciudadano que tiene un incidente con la policía como consecuencia de la permanencia en un local público, abierto más allá de las horas establecidas para el cierre de los mismos, y que inicialmente colabora con la policía, personándose en las dependencias policiales para su identificación y el esclarecimiento de los hechos, resulta horas después detenido en virtud de la acusación que contra él constaba en las diligencias iniciadas y por las que se había dispuesto su comparecencia, con un carácter automático sin advertir la actitud inicialmente positiva del ciudadano de haberse personado voluntariamente en las dependencias policiales.

Es cierto que de acuerdo al informe remitido por el Ministerio del Interior, esta detención pudo durar escasamente 40 minutos, pero no deja de ser menos cierto que la detención producida en este caso no responde a los presupuestos jurídicos que debe reunir esta medida, como es la imputación de un hecho delictivo y la necesidad de evitar la posible sustracción a la actuación de la justicia por parte de un presunto delincuente.

Asimismo, es importante tener en cuenta con arreglo a lo previsto en el artículo 520, párrafo segundo, que la detención no puede durar más del tiempo estrictamente necesario para la realización de las averiguaciones tendentes al esclarecimiento de los hechos, con un máximo de 72 horas.

En este sentido, resulta significativo poner de relieve que ese plazo de las 72 horas es un plazo máximo y que la detención, que debe precisamente practicarse en la forma que menos perjudique al detenido, no tiene que alcanzar, con carácter general, necesariamente ese plazo.

Hay que tomar en consideración que ese plazo máximo es una garantía para el ciudadano detenido, sin que suponga un período de libre disposición por parte de los agentes policiales.

Por todo lo anterior, esta institución ha remitido es-

tos antecedentes al Fiscal General del Estado, a los efectos oportunos.

La necesidad de que toda persona detenida sea informada de forma comprensible e inmediata de los hechos que se le imputan y de las razones que motivan esa detención, así como de los derechos que le asisten, obliga a tomar en cuenta las quejas formuladas ante esta institución sobre la irregularidad que puede ser cometida por la actuación policial en el momento de la detención.

Efectivamente, se ha detectado que este derecho de información y de conocimiento que debería practicarse por la policía con un carácter inmediato a la aprehensión física del detenido, no se ha producido en algún caso sino hasta pasado un tiempo, normalmente hasta que es conducido físicamente a la comisaría o dependencia policial y en algunos casos después de que ha permanecido durante cierto tiempo en la misma.

En cuanto a la asistencia de letrado, sin perjuicio de insistir en que debe ser obligada en los supuestos legalmente previstos, resulta necesario recabar que se facilite su presencia en todos aquellos casos en que el extranjero, a su entrada en territorio español, solicite asilo o refugio, ya que la Ley 5/1984 de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado, prevé expresamente el derecho a la asistencia de abogado del solicitante.

En estos casos, algunas autoridades gubernativas entienden que no es factible la presencia de letrado por no tratarse de una detención, sino de una medida de policía de otra naturaleza, incumpliendo así la previsión expresa de la ley al respecto.

Las condiciones en que se produce la detención, el estado de las dependencias policiales en que el detenido se encuentra, así como la infraestructura en la que puede desarrollarse los interrogatorios deben tender a no perjudicar al detenido.

Asimismo es necesario que estas instalaciones permitan una atención diferenciada entre el detenido y la posible víctima del delito.

Así en la queja 9119454, el ciudadano compareciente que fue detenido y conducido a la comisaría de Sol denunció las condiciones higiénicas deplorables en las que se encontraban los calabozos de dicha dependencia, significándose que permanecían al menos cuatro personas detenidas en camastros mezclados con personas afectas a drogodependencia con síndrome de abstinencia, lo que originaba una situación de tensión, siendo imposible conciliar el sueño durante toda la noche que permaneció en esos calabozos.

Asimismo señalaba que cuando fue conducido al juzgado de guardia de la Plaza de Castilla, para prestar declaración, lo hizo en un vehículo policial en el que prácticamente iban hacinadas alrededor de veinte personas cuando la capacidad de dicho vehículo no debía ser superior a las diez.

El Ministerio del Interior informó a esta institución en relación con las condiciones de los calabozos lo siguiente:

«En los calabozos de la inspección central de guardia, en el edificio de la Puerta del Sol, existen celdas de dimensiones diferentes, con espacio y capacidad oficial suficientes para acoger en condiciones dignas al número de detenidos que se encontraban en los días señalados por la persona denunciante.»

Por lo que se refiere al traslado en un vehículo celular, se señala que no se superó el número de plazas que tiene determinado este tipo de vehículos, y que en todo caso los elementos de seguridad con que va dotado reducen su capacidad y determinan su incomodidad por lo que no es utilizado para trayectos de larga duración.

En todo caso, el Ministerio del Interior indica, en ese mismo informe, la necesidad de dotar al parque móvil encargado del traslado de detenidos de vehículos más modernos que se ajusten a las especificaciones técnicas dispuestas en la Orden Ministerial de 6 de abril de 1990, sobre vehículos destinados a la conducción de detenidos, presos y penados.

Estas deficiencias, reconocidas por el Ministerio del Interior, hacen necesario que se destinen los medios económicos precisos para paliar las mismas a la mayor brevedad, como esta institución ha puesto de relieve, recientemente, a ese Departamento.

4.3. En el ámbito de la administración penitenciaria

Se da cuenta en este apartado de una investigación iniciada de oficio ante la Secretaría General de Asuntos Penitenciarios en relación con un retraso en la cumplimentación de un mandamiento judicial de libertad de una interna de la cárcel de Nanclares de la Oca (Alava).

Según la información recibida en esta institución, en el centro penitenciario de Nanclares de la Oca se recibió el día 21 de diciembre de 1990 una orden judicial de libertad de una interna allí ingresada.

Esta orden no fue, al parecer, cumplimentada por el centro penitenciario hasta el día 17 de enero de 1991 en que dicha interna fue efectivamente puesta en libertad.

Iniciada de oficio la correspondiente investigación ante la Secretaría General de Asuntos Penitenciarios, se recibieron sucesivos informes de los que se desprendería que, tras nuestra intervención, se inició inmediatamente una información reservada para el esclarecimiento de los hechos, que determinó la posterior apertura de un expediente disciplinario contra un funcionario.

En el curso de dicho expediente pudo acreditarse la realidad de los antecedentes expuestos y así, a pesar de que el mandamiento judicial de libertad tuvo entrada en el centro penitenciario aludido el día 21 de diciembre de 1990, no fue cumplimentado, poniendo en libertad a la interna, hasta el día 17 de enero de 1991.

Ello ha determinado que dicho expediente discipli-

nario haya concluido sancionando al funcionario responsable, como autor de una falta grave (9101197).

4.4. Internamiento de enfermos en centros psiquiátricos

En el informe correspondiente al año anterior se hacía expresa referencia a una investigación de carácter general, que entonces se iniciaba, sobre la situación de los centros de internamiento psiquiátricos.

Esta investigación ha concluido a lo largo del año 1991, habiendo dado lugar a un estudio monográfico sobre la situación jurídica y asistencial del enfermo mental en España.

En los capítulos del presente informe relativos a la administración sanitaria, central y autonómica, se da cumplida cuenta del contenido de dicho estudio en sus diversos aspectos: método seguido para su elaboración, situación de la atención a la salud mental y de la asistencia psiquiátrica en España, marco general e instrumentos para la reforma psiquiátrica, estructura asistencial existente, resultados de las visitas realizadas a las unidades de psiquiatría de los hospitales generales, a los hospitales psiquiátricos y a otros dispositivos asistenciales, etc. Así como de las conclusiones y recomendaciones a que esta multiplicidad de aspectos estudiados ha dado lugar.

Así pues, en el presente apartado, haremos tan sólo referencia sintética a las consideraciones que en dicho estudio se contienen relativas a las garantías necesarias para que la limitación del derecho fundamental a la libertad personal que el internamiento psiquiátrico supone, se lleve a cabo de conformidad con las exigencias derivadas de la Constitución y del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, de 4 de noviembre de 1950, ratificado por España.

De otra parte, se exponen también en este apartado algunas investigaciones de carácter puntual que se han llevado a cabo durante el año al que el presente informe se contrae, en relación con las garantías que deben rodear a todo internamiento psiquiátrico, sea éste de carácter civil o penal, investigaciones éstas que, en su mayoría, se han iniciado de oficio.

4.4.1. Aspectos generales de los internamientos

Bajo el título de «Internamientos e intervención de la Administración de Justicia» se exponen en dicho estudio una serie de consideraciones relativas a nuestro panorama normativo regulador de los internamientos psiquiátricos.

Estas consideraciones abarcan no sólo aquellas normas de naturaleza civil o procesal civil reguladoras de esta situación de privación de libertad, sino también aquellas otras de carácter penal o procesal penal relativas a los internamientos psiquiátricos, pues a ambas

modalidades de internamiento se contrae dicho estudio monográfico.

La exégesis mencionada toma como punto de partida las exigencias derivadas de la Constitución y de la jurisprudencia constitucional, del Convenio Europeo antes citado y de la jurisprudencia elaborada sobre el mismo por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, así como de algunas recomendaciones del Consejo de Europa sobre la materia.

Tras una amplia exposición de las garantías que deben acompañar a este tipo de internamientos, derivadas de los textos y de la jurisprudencia que acaba de citarse, se efectúa un pormenorizado análisis crítico tanto de la legislación civil, penal, procesal y penitenciaria, como de su aplicación por jueces, fiscales y administración sanitaria.

Así, y por lo que se refiere a los internamientos realizados al amparo de la legislación civil, se abordan tanto los internamientos involuntarios, urgentes y no urgentes, como los voluntarios, así como la revisión de los internamientos realizados antes de la entrada en vigor del vigente artículo 211 del Código Civil.

En cuanto a los internamientos realizados al amparo de la legislación penal, se aborda con detenimiento la actual situación penal, procesal y penitenciaria de los enfermos mentales a los que se aplica la eximente completa o incompleta de enajenación mental, así como los supuestos de enajenación mental que surgen durante la tramitación de un proceso penal en curso o durante la fase de ejecución de la pena de privación de libertad.

Tras la detallada exposición de estas cuestiones, tanto desde el punto de vista normativo como de su aplicación en la realidad, se recogen una serie de conclusiones y de recomendaciones al respecto que se ha valorado la conveniencia de incluir en el presente informe.

4.4.1.1. Conclusiones

A. En cuanto a los internamientos efectuados al amparo de la legislación civil.

Primera. Lo escueto de la regulación contenida en el artículo 211 del Código Civil, da lugar a la existencia de importantes lagunas que están generando en la práctica un cierto margen de inseguridad jurídica cuya trascendencia se encuentra en directa proporción con el ámbito en el que se produce: el del derecho fundamental a la libertad personal. Así, tanto la administración sanitaria como jueces y fiscales, aplican criterios contradictorios y de muy distinto alcance.

Segunda. En materia de traslados de los enfermos psíquicos, cuyo ingreso ha sido judicialmente autorizado, existen disfunciones en la práctica derivadas fundamentalmente de dos factores. De un lado, de la carencia o insuficiencia de ambulancias y de personal sanitario especializado y, de otro, de la falta de clarifi-

cación en orden a la titularidad de esta competencia entre la administración sanitaria y las Fuerzas de Seguridad.

Tercera. De las visitas realizadas se aprecia una cierta inactividad del Ministerio Fiscal —a pesar de las instrucciones dadas al respecto por la Fiscalía General del Estado— en orden a promover la incapacitación, cuando ésta fuera realmente procedente.

Cuarta. Ha podido también constatarse una carencia de previsiones organizativas en la administración sanitaria o asistencial en orden a facilitar el ejercicio de la función tutelar o de defensor judicial de los enfermos mentales incapacitados o en curso de incapacitación, que carecen de parientes que puedan ser nombrados tutores o defensores judiciales.

Quinta. En algunos de los centros visitados ha podido constatarse que el control judicial y del Ministerio Fiscal que nuestra legislación exige sobre la situación de internamiento no se realiza con la eficacia debida, omitiéndose también por parte de los responsables de los centros, la remisión de una información periódica al juzgado competente sobre la evolución clínica de los pacientes ingresados.

Sexta. En relación con los ingresos involuntarios urgentes, en muchos casos el control judicial para su aprobación no se efectúa cumpliendo los requisitos que la ley prevé. Por otra parte, las comunicaciones que los centros remiten a los juzgados competentes informando de este tipo de ingresos suelen ser, como regla general, excesivamente escasas.

Séptima. Existen todavía centros que no han emprendido la revisión de internamientos anteriores a la Ley 13/1983, de 24 de octubre, en colaboración con los jueces y el Ministerio Fiscal.

B. En relación con los internamientos realizados al amparo de la legislación penal, procesal penal y penitenciaria.

Primera. La todavía inadecuada regulación en nuestro Código Penal de la eximente completa de enajenación mental, está determinado, en la práctica diaria de nuestros tribunales, que se impongan medidas de internamiento de duración ilimitada, aplicadas incluso a delitos de escasa entidad en cuanto a la pena, que no suelen ser revisadas judicialmente para imponer, en su caso, las medidas alternativas que la actual redacción del Código Penal prevé.

Segunda. La Ley de Enjuiciamiento Criminal no aborda la enfermedad mental durante la fase de instrucción con todos los matices que esta peculiar situación requiere. Ello está determinando que, en la práctica, puedan producirse aplicaciones espúreas de la medida cautelar de prisión provisional; o bien que los jueces adopten medidas cautelares de internamiento del encausado en centros psiquiátricos, carentes de cobertura legal alguna y, en consecuencia, sin garantías de ningún tipo en orden a las causas por las que el internamiento se decreta y a su duración.

Tercera. La defectuosa regulación de la Ley de Enjuiciamiento Criminal está determinando que los órganos jurisdiccionales, con frecuencia, impongan al encausado exento de responsabilidad por enajenación mental, las medidas previstas en el artículo 8.1 del Código Penal mediante auto de sobreseimiento libre, sin audiencia ni contradicción previa alguna.

Cuarta. En no pocos de los casos observados durante las visitas, los enfermos ingresados en centros psiquiátricos en aplicación del artículo 8.1 del Código Penal, se encuentran sin haber sido declarados incapaces por el correspondiente juez civil.

Quinta. La regulación de la enfermedad mental que surge durante la fase de cumplimiento de la pena, se encuentra también deficientemente regulada tanto en el Código Penal como en el Reglamento Penitenciario, resultando este último, además, de difícil acomodo a las previsiones contenidas sobre la misma materia en la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

4.4.1.2. Recomendaciones

A. En cuanto a los internamientos efectuados al amparo de la legislación civil.

Primera. Que se produzca la imprescindible reforma legislativa en virtud de la cual, con la prudencia reclamada a lo largo de este estudio, se dé regulación expresa a las siguientes cuestiones:

- Garantías que deben rodear a los internamientos voluntarios.
- Legitimación para solicitar el internamiento.
- Garantías que deben rodear el internamiento de los menores de edad y de los ya incapacitados.
- Eficacia de la resolución judicial por la que se acuerda el internamiento psiquiátrico.
- Alcance del control judicial sobre el alta médica del enfermo internado.
- Persona concreta obligada a comunicar al juez el internamiento involuntario de carácter urgente.
- Establecimiento de un plazo máximo, que deberá ser breve, en el que el juez debe dictar la resolución aprobatoria o no sobre el internamiento involuntario de carácter urgente.
- Establecimiento de mecanismos de control sobre algunos tratamientos médico psiquiátricos especialmente agresivos.
- Determinación expresa de la competencia territorial del juez que en cada caso debe autorizar o aprobar el internamiento o controlar su permanencia.

Segunda. Que se generalice la concentración en un solo juez de las cuestiones relativas a los internamientos psiquiátricos e incapacitaciones de los enfermos mentales, en las grandes capitales y en las localidades en que existan varios jueces. Sería igualmente conveniente que existiera un fiscal en cada provincia que asumiera las competencias en esta materia.

Tercera. Que los jueces remitan en todos los casos a los centros, copia de la resolución por la que se autoriza el internamiento.

Cuarta. Que se realicen convenios de colaboración entre la administración sanitaria, jueces, fiscales y Fuerzas de Seguridad para que la competencia de la administración sanitaria en materia de traslados de enfermos psíquicos, pueda llevarse a cabo con la fluidez necesaria.

Quinta. Que por el Ministerio Fiscal se extreme el celo en orden a promover la incapacitación de los enfermos internados, cuando ésta fuera realmente procedente.

Sexta. Que por la administración sanitaria o asistencial se adopten las previsiones organizativas necesarias para facilitar el nombramiento de tutor o defensor judicial de los incapacitados que carezcan de parientes, así como para el adecuado ejercicio de ambas funciones.

Séptima. En cuanto al control periódico judicial y del Ministerio Fiscal sobre la situación de internamiento que nuestra legislación exige, sería necesario que se generalizaran las visitas periódicas a los centros donde aún no se hace por parte de los jueces y del Ministerio Fiscal; así como que en las resoluciones judiciales por las que se acuerda el internamiento, se exija de los responsables de los centros información periódica sobre la evolución del tratamiento; y por último, que los responsables de los centros remitan también con carácter periódico esta información al juzgado.

Octava. En cuanto a los ingresos involuntarios urgentes, sería conveniente que por los jueces se visitara el centro con la finalidad de examinar personalmente al enfermo, solicitar el correspondiente dictamen médico y, con posterioridad, remitir la correspondiente resolución aprobatoria o denegatoria del ingreso, que debería ser comunicada al centro. Esta práctica debe desarrollarse tanto en las unidades de psiquiatría de los hospitales generales, como en los centros de larga estancia. Por otra parte, sería también conveniente que las comunicaciones que los centros remiten a los juzgados informando de este tipo de ingresos fueran menos esquemáticas.

Novena. Que se generalice la revisión de todos los internamientos psiquiátricos llevados a cabo con anterioridad a la Ley 13/1983, de 23 de octubre, que permanezcan en la actualidad. Revisión que debe realizarse por los centros en colaboración con los jueces y el Ministerio Fiscal.

B. En cuanto a los internamientos llevados a cabo al amparo de la legislación penal, procesal penal y penitenciaria.

Primera. Reformar la actual redacción del artículo 8.1 del Código Penal de forma que se limite la posibilidad de adoptar la medida de internamiento exclusivamente a aquellos casos en que el delito estuviera

castigado con pena privativa de libertad y que su duración no pueda exceder de la duración de ésta, debiendo el Tribunal fijar expresamente esta duración en la sentencia.

Que se prevea expresamente una obligación de revisión periódica del internamiento, en intervalos razonables, por parte del tribunal sentenciador.

Segunda. Hasta tanto esta reforma legislativa se produzca, que los órganos jurisdiccionales y el Ministerio Fiscal, adecúen su actuación a los criterios establecidos por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que impiden los internamientos de duración ilimitada y obligan a revisar periódicamente, en intervalos razonables, las situaciones de internamiento por ellos decretadas, resolviendo siempre motivadamente sobre las peticiones que al respecto se les formulen.

Tercera. Reformar la Ley de Enjuiciamiento Criminal en su tratamiento de la enfermedad mental durante la fase de instrucción de tal forma que:

- Se establezca una limitación temporal a la observación médica prevista en el artículo 381.

- Que se efectúe una remisión expresa a la posible aplicación por el juez competente de las previsiones contenidas en el artículo 211 del Código Civil, para el caso de que fuera necesario un tratamiento médico en régimen de internamiento del inculcado, cuando no fuera procedente la adopción de la prisión provisional respecto del mismo. Con ello, se evitarían posibles aplicaciones espúreas de una medida cautelar tan grave como es la de la prisión preventiva.

- También para evitar posibles aplicaciones inadecuadas de la medida cautelar de prisión provisional sería conveniente que, durante la instrucción, la ley procesal previera, junto a aquella, la adopción de la medida cautelar de internamiento en centro psiquiátrico, con las mismas garantías de la prisión preventiva y con los mismos requisitos que ésta.

Cuarta. Reformar el artículo 383 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal en el sentido de suprimir la posibilidad de que en el auto de archivo, por el que se suspende el proceso cuando se aprecia la enajenación del encausado surgida durante el mismo, se adopten las medidas asegurativas previstas en el artículo 8.1 del Código Penal.

Quinta. Reformar la Ley de Enjuiciamiento Criminal en el sentido de impedir que mediante el auto de sobreseimiento libre previsto en el número 3 del artículo 637, puedan adoptarse las medidas previstas en el artículo 8.1 del Código Penal y exigiendo también que, en todo caso, cuando se aprecie la posible concurrencia en el encausado de la eximente de enajenación mental, continúe el proceso hasta sentencia.

Sexta. Reformar el artículo 82 del Código Penal relativo a la enajenación mental que surge durante el cumplimiento de la pena, en relación con los siguientes extremos:

— Que se permita al tribunal imponer al penado al que sobreviene la enajenación, las medidas previstas en el artículo 8.1 del Código Penal como alternativas del internamiento.

— Que se contemple la posibilidad de que la enajenación sobreviniera al penado sea de las que hubieran dado lugar a la apreciación de una responsabilidad criminal disminuida.

— Que el tiempo de cumplimiento de la medida de internamiento impuesta al penado no pueda exceder al de duración de la pena impuesta y que se tenga en cuenta como período de cumplimiento de la pena.

Séptima. Reformar los artículos 57 y 143 del Reglamento Penitenciario para adecuarlos a las previsiones contenidas en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

Octava. Que todas estas reformas normativas se aborden en conjunto para evitar defectos de armonización entre las distintas legislaciones aplicables.

Novena. Que hasta tanto todas estas reformas normativas se lleven a cabo, tanto los órganos jurisdiccionales como el Ministerio Fiscal adecúen su actuación a los criterios establecidos por la jurisprudencia constitucional y la del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en la materia.

Décima. Que en los procesos penales en que se declare al encausado exento de responsabilidad criminal, una vez que se dicte sentencia firme, por el Ministerio Fiscal se efectúe la correspondiente valoración sobre la conveniencia, en su caso, de iniciar el correspondiente proceso civil de incapacitación del declarado exento de responsabilidad criminal por concurrir la circunstancia de enajenación.

4.4.2. Investigaciones de carácter puntual

Se exponen en el presente apartado las investigaciones concretas llevadas a cabo en relación con el derecho fundamental a la libertad personal de enfermos mentales internados en centros psiquiátricos ordinarios o de carácter penitenciario.

Todas ellas se han realizado con carácter de oficio, trayendo causa alguna del estudio monográfico a que venimos haciendo mención.

4.4.2.1. Aplicación de la medida de seguridad de internamiento psiquiátrico en auto de sobreseimiento libre

Se da cuenta a continuación de tres expedientes iniciados de oficio e investigados ante la Fiscalía General del Estado que hacían todos referencia a presuntos internamientos psiquiátricos acordados al amparo del artículo 8.1 del Código Penal en virtud de auto de so-

breseimiento y que no parecían haber sido revisados periódicamente por el tribunal que había acordado la medida.

Como ya hemos expuesto, en el tantas veces citado estudio monográfico sobre la asistencia psiquiátrica en nuestro país, esta institución ha razonado abundantemente sobre la necesidad de reformar la actual redacción del artículo 8.1 del Código Penal, así como de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, para evitar que puedan imponerse medidas asegurativas del encausado enfermo mental mediante un simple auto de sobreseimiento libre, sin audiencia ni contradicción alguna, reclamándose también mayor control por parte del tribunal sentenciador de la evolución del enfermo en el cumplimiento de la medida de seguridad impuesta.

A la vista de los razonamientos a que acaba de hacerse referencia, resultaba obligado investigar ante la Fiscalía General del Estado aquellos supuestos de los que hemos tenido conocimiento en los que la medida de internamiento había sido acordada judicialmente, sin contradicción previa, en auto de sobreseimiento libre, y que, aparentemente, no estaban siendo periódicamente revisadas por el órgano jurisdiccional que la había aplicado.

Este es el caso de las actuaciones de oficio que a continuación se exponen:

A. Como consecuencia de diversas noticias aparecidas en los medios de comunicación, esta institución tuvo conocimiento de que un ciudadano se encontraba internado en un centro psiquiátrico penitenciario en virtud de un auto de sobreseimiento libre en el que se apreciaba la concurrencia de la eximente completa de enajenación mental, dictado el 20 de mayo de 1978 por la sección segunda de la Audiencia Nacional, sin que constaran las actuaciones llevadas a cabo por la sala que adoptó tal resolución en orden a conocer la evolución del tratamiento de este ciudadano, con la finalidad de aplicar, en su caso, las medidas alternativas previstas en el artículo 8.1 del Código Penal.

Iniciada la correspondiente investigación ante la Fiscalía General del Estado, por ésta se informó que efectivamente la resolución por la que se había acordado el internamiento revestía la forma de auto de sobreseimiento libre, así como que «en la mencionada fecha (anterior a la promulgación de la Constitución Española), no se consideraba de aplicación la doctrina sustentada por la Sala Segunda del Tribunal Supremo (sentencias de 16 de abril y 5 de noviembre de 1979) de que tal medida, que no conocía otras alternativas, debía ser impuesta en sentencia, después del correspondiente juicio oral».

La inclusión de otras medidas sustitutorias del internamiento en uno de los establecimientos destinados a enfermos mentales, tiene lugar por Ley Orgánica 8/1983, que modificó el artículo 8.1 del Código Penal.

Consecuente con dicha modificación, periódicamente se han realizado informes psiquiátricos, acordándose

en numerosas ocasiones, en atención a lo que en ellos se dictaminaba la continuación del internamiento.

El último dictamen médico-forense de 20 de marzo de 1991, ha propiciado el acuerdo de la sala (providencia de 9 de mayo de 1991), permitiendo las salidas del interno, aunque con los correspondientes controles y vigilancias, ya que «en todo caso, estas salidas deben considerarse como un riesgo potencial para la sociedad».

A la vista de lo expuesto, se ha dado por concluida esta concreta investigación (9121782).

B. La presente queja tiene su origen en la investigación general que esta institución ha concluido durante el año 1991 en relación con la atención psiquiátrica en régimen de internamiento y, en concreto, durante la visita realizada al Hospital Psiquiátrico «San Rafael» de Castro de Riberas de Lea, en Lugo.

Durante el curso de dicha visita y al igual que en el caso anterior, se tuvo conocimiento de la situación de un enfermo que se encontraba internado en el centro en virtud de un auto de sobreseimiento libre dictado por la Audiencia Provincial de Lugo el 19 de enero de 1984, en un proceso penal seguido por un delito de lesiones en el que se apreció la concurrencia de la eximente completa de enajenación mental.

La investigación ante la Fiscalía General del Estado permitió comprobar la realidad de la situación descrita y así en el informe recibido se manifestaba que, ni el fiscal que informó ni la sala que aplicó la medida, en el auto de sobreseimiento, tuvieron en cuenta la jurisprudencia que establecía la necesidad de celebrar el juicio oral en estos casos, añadiéndose que actualmente se celebra siempre el juicio oral en estos supuestos.

Se informaba también a esta institución que la sala, mediante resolución de 13 de agosto de 1991, había autorizado salidas periódicas del enfermo para visitar a sus familiares.

A la vista de estos antecedentes, la Fiscalía General del Estado ha informado que va a profundizar la investigación en el ámbito interno del Ministerio Fiscal, habiendo dado traslado también de los mismos al Consejo General del Poder Judicial a los efectos de su competencia.

Estamos, pues, a la espera de recibir la nueva información que deberá ser remitida por dicha Fiscalía General (9122651).

C. Especial significación tiene la tramitación de la queja 9122649, en la que como consecuencia de esta misma visita se tuvo conocimiento de que un interno se encontraba en dicho centro desde el año 1962, por orden del Capitán General de la 8.ª Región Militar, en su condición de autoridad judicial, a consecuencia de la causa seguida contra él por un delito de desobediencia y agresión a fuerza armada.

En este caso se constató que desde noviembre de 1985, la dirección del hospital, al considerar que el interno se encontraba en condiciones de salir libremente e incluso de trabajar, remitió sendos escritos a la

autoridad judicial poniendo en su conocimiento estos antecedentes, sin que ésta diera respuesta a los mismos, por lo que el interno aún hoy permanece en dicho centro.

Solicitado el correspondiente informe al Fiscal General del Estado, ha comunicado haber iniciado una investigación, de la que, en principio, se desprende la constatación de los hechos como ciertos y, en consecuencia, se van a adoptar las medidas oportunas para dejar sin efecto la orden de internamiento.

Asimismo, en el informe remitido por el Fiscal General del Estado se pone de relieve que el seguimiento por parte de la Fiscalía de estos internos se hará extensivo igualmente al ámbito jurisdiccional castrense.

D. Esta queja trae también causa de la investigación general sobre internamientos psiquiátricos tantas veces aludida.

Como en los dos casos anteriores, su iniciación tuvo lugar de oficio durante las visitas realizadas a los hospitales psiquiátricos de Cádiz y Palma de Mallorca y se encuentra actualmente pendiente ante la Fiscalía General del Estado a la que ha sido remitida en el último mes de 1991.

Se exponen a continuación los hechos que dieron lugar a la apertura de la investigación:

a) Por lo que hace referencia al Hospital Psiquiátrico de Cádiz, en el mismo se encontraban ingresados una serie de pacientes en virtud de distintas causas penales, habiéndose ordenado su internamiento, bien por auto en el que se acordó el sobreseimiento libre de la causa y simultáneamente se ordenó el internamiento, bien por resolución de la que no se tenía constancia en dicho hospital.

En todos esos supuestos, a los que inmediatamente se va a hacer referencia, el ingresado había quedado a disposición de la Audiencia Provincial de Cádiz, sin que, a pesar del tiempo transcurrido desde la adopción de la medida de internamiento, se hubiera procedido judicialmente a su revisión.

1.º Los supuestos en virtud de los cuales mediante auto en el que, junto al sobreseimiento libre de la causa, se acordaba el internamiento han sido los siguientes:

— Ciudadano ingresado en el hospital citado como consecuencia de un procedimiento penal seguido contra él en el Juzgado de Instrucción de San Fernando —Cádiz—, por un presunto delito de amenazas.

Al parecer, concluido dicho sumario y remitidos los autos a la Audiencia Provincial de Cádiz por ésta se acordó el día 5 de diciembre de 1962 el sobreseimiento libre, ordenándose en el mismo auto de sobreseimiento el internamiento del encausado, continuando el ingresado a disposición de dicha audiencia.

Según se desprendía de la información obtenida, en el año 1988, esto es, 26 años después del ingreso, el tribunal se pronunció en favor de la medida de tratamien-

to ambulatorio. Solicitada posteriormente el cese de la medida de seguridad por el hospital, el tribunal, al parecer, no había dado respuesta a esta petición.

— Ciudadano que se encontraba ingresado en el hospital citado como consecuencia de un sumario del Juzgado de Instrucción de San Roque, por delito de amenazas.

La Audiencia Provincial de Cádiz dictó auto, el día 22 de diciembre de 1966, acordando el sobreseimiento libre y el internamiento del encausado.

Al parecer, este ciudadano había sido trasladado recientemente a un centro ocupacional para deficientes mentales, sin que su situación hubiera sido revisada por la Audiencia Provincial de Cádiz en ningún momento, permaneciendo actualmente sin revisar.

— Ciudadano que fue ingresado en el Hospital Psiquiátrico de Cádiz con motivo de un sumario del Juzgado de Instrucción de San Roque, por delito de lesiones, y en virtud de auto dictado por la Audiencia Provincial de Cádiz, en el que se acordó el sobreseimiento libre de la causa, así como su internamiento.

Esta situación de internamiento no había sido nunca revisada por el tribunal. Según se desprendía de la información obtenida, por el Hospital Psiquiátrico de Cádiz se había solicitado el cese de la medida de internamiento en el mes de marzo del año en curso, sin que tal solicitud hubiera obtenido respuesta de la Audiencia Provincial de Cádiz.

— Ciudadano ingresado en el Hospital Provincial de Cádiz en virtud de auto de sobreseimiento libre dictado el día 25 de marzo de 1977 por la Audiencia Provincial de dicha ciudad en el procedimiento penal que contra él se siguió por delito de escándalo público.

Permanecía internado en el momento de la visita, sin que la medida de internamiento hubiera sido nunca revisada por el órgano jurisdiccional que la acordó.

2.º Como hemos indicado anteriormente, en el Hospital Psiquiátrico de Cádiz se encontraban también dos internos ingresados por orden judicial, sin que en el centro hubiera constancia de las correspondientes resoluciones judiciales en las que se ordenó su ingreso.

En esta situación se encontraban los siguientes casos:

— Ciudadano ingresado en el Hospital Psiquiátrico de Cádiz en virtud de un sumario del Juzgado de Instrucción de San Fernando, seguido por delito de lesiones. Su ingreso se produjo el día 29 de noviembre de 1955, si bien no constaba en el centro la resolución por la que se ordenó tal medida.

Según se desprendía de la información que obraba en nuestro poder, transcurridos treinta y seis años desde que se produjo su internamiento, este ciudadano permanecía internado, sin que su situación hubiera sido nunca revisada por el órgano jurisdiccional que ordenó su internamiento.

— Ciudadano ingresado en el Hospital Psiquiátrico de Cádiz el día 12 de enero de 1970. Figuraba como encausado en dos procedimientos penales de los Juzga-

dos de Instrucción de San Fernando y San Roque, respectivamente, sin que en el centro se tuviera constancia de la resolución o resoluciones por las que se ordenó el internamiento, ni tan siquiera se conociera con certeza si tales resoluciones fueron dictadas.

Esta situación permanecía desde la fecha de su internamiento, sin que hubiera sido objeto de revisión judicial alguna.

Recientemente, la dirección del centro había puesto esta anómala situación en conocimiento del Ministerio Fiscal, sin que, al parecer, hasta el momento de la visita se hubiera adoptado resolución al respecto.

b) Por otro lado, de la documentación relativa al Hospital Psiquiátrico de Palma de Mallorca se desprendía que en ese centro se encontraban ingresados distintos pacientes en virtud de resolución judicial, recaída en procedimiento penal, sin que se tuviera constancia de las resoluciones por las que se ordenaron los respectivos internamientos.

El día 19 de abril de 1991, según se desprendía de la documentación obtenida, el Hospital Psiquiátrico de Palma de Mallorca remitió a la Audiencia Provincial de esta ciudad los informes clínicos correspondientes a los pacientes crónicos ingresados por orden judicial, informando sobre la necesidad o no de permanencia en ese hospital, y manifestando en tres de los casos contemplados la posibilidad de cese del internamiento o la posible modificación de la medida.

De la documentación que obraba en nuestro poder se desprendía que a pesar del tiempo transcurrido desde que los precitados informes fueron remitidos a la Audiencia Provincial de Palma de Mallorca no se había adoptado resolución alguna al respecto.

Dado lo reciente de la remisión de esta queja y la amplitud de la investigación solicitada, estamos a la espera de recibir la correspondiente información por parte de la Fiscalía General del Estado (9125462).

4.4.2.2. Recomendación sobre el internamiento de ancianos en centros psiquiátricos

La presente recomendación se formuló también de oficio, durante la investigación de una queja puntual ante el Instituto Nacional de Servicios Sociales, planteada por un ciudadano, en relación con la liquidación de una deuda contraída con ese instituto por un familiar del compareciente, que se encontraba ingresado en una residencia de la tercera edad que dependía de dicho organismo, de la que fue trasladado a un centro de internamiento psiquiátrico.

La investigación de esta queja puntual ante dicho instituto fue concluida por no apreciarse irregularidad alguna en su actuación, en relación con el supuesto concreto de la liquidación antes mencionada.

No obstante, dado que en la información recibida no se hacía referencia alguna a las garantías que habían rodeado el internamiento psiquiátrico del familiar del

compareciente, y teniendo en cuenta que esta cuestión no constituía el específico objeto de la queja, esta institución continuó de oficio la investigación.

Efectivamente, en el informe recibido se manifestaba que, como había ocurrido en el caso concreto objeto de la presente queja, determinadas personas ingresadas en centros de la tercera edad dependientes de este instituto pueden presentar patologías psíquicas que aconsejen a la dirección del centro correspondiente solicitar el inicio de los trámites oportunos para evaluar su ingreso en un sanatorio psiquiátrico.

Para adoptar esta medida y según se desprendía del informe elaborado por el Instituto Nacional de Servicios Sociales, se tenían en cuenta además del correspondiente informe médico, determinadas circunstancias tales como la situación socio-familiar del interesado, naturaleza y gravedad del diagnóstico, desarrollo de la enfermedad y resultado del tratamiento, etc.

Ahora bien, en el informe comentado no se hacía referencia alguna a que por la administración se hubiera seguido el procedimiento que para los internamientos psiquiátricos determina el Código Civil, ni las actuaciones realizadas en relación con la posible incapacitación del enfermo, en el caso de que éstas se considerasen procedentes.

Por ello, se dirigió a esta institución la correspondiente recomendación solicitando del mismo la elaboración urgente de una instrucción o circular específica en relación con el procedimiento a seguir en los centros de la tercera edad dependientes del mismo para el internamiento de los ancianos en centros psiquiátricos, así como para dar cumplimiento, cuando fuera procedente a la actuación prevista en el artículo 203 del Código Civil en relación con la incapacitación.

Por parte del Instituto Nacional de Servicios Sociales se ha informado recientemente que iniciaban la elaboración de la circular sugerida por esta institución.

Estamos, pues, a la espera de su efectiva redacción (8912690).

5. DERECHO A LA INTIMIDAD (ARTICULO 18 DE LA CONSTITUCION)

5.1. Propia imagen

Se hace referencia en el presente apartado a una queja que fue investigada ante la Dirección General de Televisión Española y que hacía referencia a una entrevista realizada a un menor de edad.

El ciudadano que compareció ante esta institución ponía de manifiesto que en un programa informativo nocturno de Televisión Española, apareció la filmación de un reportaje sobre la detención por fuerzas de la Policía Nacional de un niño de unos diez años, el cual había sido calificado, según se nos informó, como «traficante» y «delincuente».

Al parecer y ya bajo custodia policial, fue sometido

a una entrevista y facilitada su imagen, filiación y circunstancias familiares.

Iniciada la correspondiente investigación ante dicha Dirección General, se recibió el preceptivo informe al que se acompañaba una grabación del reportaje emitido.

En dicho informe se manifestaba que las imágenes emitidas por Televisión Española fueron compradas por ese organismo a una empresa privada, no siendo emitido el reportaje íntegro, sino tan sólo una selección de imágenes.

Se manifiesta también en dicho informe que la selección de imágenes de la entrevista realizada al menor, al final de la cual fue detenido, se realizó «con el máximo respeto y con ausencia de cualquier sensacionalismo», sin que se calificara al menor como «traficante» o «delincuente», refiriéndose tan sólo a «la presunta implicación» del mismo en actividades delictivas.

Ello no obstante, del examen de la grabación facilitada se desprendía que los informativos de Radiotelevisión Española, tanto de la primera como de la segunda cadena, emitieron en agosto de 1991 sendos reportajes consistentes en la entrevista a un menor que posteriormente fue detenido por fuerzas de la Policía Nacional y en todos ellos se facilitaba la imagen, nombre, apellido, apodo, circunstancias familiares y personales del citado menor y se informaba de su condición de toxicómano.

A la vista de estos antecedentes y en la medida en que la cuestión expuesta afectaba a derechos fundamentales constitucionalmente reconocidos, el Defensor del Pueblo dio traslado a la Dirección General de Televisión Española de una serie de consideraciones que a continuación se exponen en síntesis.

Se manifestaba en primer término a aquella dirección general que con fecha 18 de marzo de 1987 y en relación con una queja similar, esta institución le había remitido un conjunto de consideraciones que concluían en una recomendación para que en los reportajes gráficos que por dicho ente público se difundieran referentes a concretos ciudadanos, se extremaran los cuidados al objeto de dar escrupuloso cumplimiento a las garantías que nuestra Constitución y nuestras leyes establecen para dar efectiva protección a los derechos fundamentales constitucionalmente reconocidos, entre los que se encuentra el derecho al honor, a la intimidad y a la propia imagen. Máxime cuando estos reportajes se refirieran a los menores, por estar estos necesitados de una mayor protección por parte de los poderes públicos y constituir la protección de la juventud y de la infancia uno de los límites expresos a las libertades reconocidas en el artículo 20 del Texto Fundamental.

Se continuaba manifestando en nuestro escrito que por parte de dicho organismo no se había dado todavía contestación a dicha recomendación, a pesar de haberse reiterado su remisión mediante sendos escritos de diciembre de 1987 y de 28 de mayo de 1988.

El hecho de que se tratara de una cuestión atinente a derechos fundamentales constitucionalmente reconocidos, determinó además, que en los sucesivos informes que anulamente el Defensor del Pueblo presenta ante esas Cortes Generales, se diera expresa cuenta de la omisión de ese organismo en contestar a esta institución.

A la vista de lo expuesto y dado que se continuaba ignorando todavía el criterio de aquella dirección general en relación con las consideraciones fundamentadoras de nuestra anterior recomendación, se consideraba necesario darlas por reproducidas en el presente caso ante la similitud con los presupuestos que planteaba la presente queja.

Así, en aquella recomendación tras reconocer la trascendencia que en un Estado democrático ostentan las libertades de expresión e información, debidamente destacada por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, se hacía también expresa referencia a los límites que pueden existir en el ejercicio de aquéllas.

De esta forma, en el propio artículo 20.4 de la Constitución se fijan expresamente como límites a la libertad de expresión, el respeto a los derechos fundamentales reconocidos en el Título I y, especialmente, el derecho al honor, a la intimidad, a la propia imagen y la protección de la juventud y de la infancia.

Por ello, la Ley Orgánica 1/1982, de 5 de marzo, de protección civil del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen, trata de conjugar el legítimo ejercicio de las libertades de expresión y de información con la interdicción de intromisiones ilegítimas en los derechos fundamentales a que esta ley se refiere.

Es en este marco en el que la ley orgánica mencionada extrema las garantías en los supuestos en que el titular de los derechos fundamentales regulados en el artículo 18.1 de la Constitución sea un menor de edad.

Así, tras sentar en su artículo 2 el principio general de que el consentimiento del titular de estos derechos impide considerar las intromisiones en los mismos como ilegítimas, en su artículo 3 expresamente establece las específicas garantías de que debe rodearse este consentimiento cuando es prestado por menores o incapaces.

Esta especial protección del menor de edad deriva no sólo de las exigencias contenidas en el párrafo 4 del artículo 20 de la Constitución, sino también de diversos textos internacionales suscritos por nuestro país, en los que se otorga una protección reduplicada al ámbito de privacidad de los menores de edad y específicamente, como ocurre en el caso que nos ocupa, de los menores que realizan comportamientos antijurídicos.

Ello no obstante, en el informe elaborado por la dirección general mencionada en relación con la presente queja no se hacía mención alguna a que por dicho ente público se hubiera dado expreso cumplimiento a las previsiones contenidas en el artículo 3 de la Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo, tendentes a proteger al menor de posibles intromisiones ilegítimas en los

derechos fundamentales que aquella ley protege, tal y como requiere nuestra Constitución y los textos internacionales citados.

Por todo cuanto antecede, esta institución, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 30.1 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, reiteró a la Dirección General de Televisión Española la recomendación que el Defensor del Pueblo le formuló el 18 de marzo de 1987 y que todavía no había obtenido respuesta.

Dado lo reciente de este escrito, todavía no se ha recibido el preceptivo informe solicitado (9120487).

5.2. Secreto de las comunicaciones

Se exponen a continuación sendas quejas recibidas de presos internados en centros penitenciarios, relativas a este derecho fundamental y que, tras su investigación ante la Secretaría General de Asuntos Penitenciarios, dieron lugar a la formulación de un recordatorio de deberes legales.

El ciudadano que presentó la primera de las quejas aludidas, interno en el centro penitenciario de Burgos manifestaba que en julio de 1991 se negó a recibir una carta remitida por esta institución ya que, según manifestaba, le era entregada abierta.

A este respecto, se recibió un informe remitido por el director del centro penitenciario de Burgos, corroborando las manifestaciones del interesado y alegando que dicha carta llegó abierta a ese centro en la correspondencia remitida desde el centro penitenciario del Puerto de Santa María I, en el que se encontraba anteriormente el interesado.

En cuanto a la segunda queja aludida, a su recepción en esta institución, como es habitual, se remitió al reclamante el correspondiente acuse de recibo en sobre cerrado.

Posteriormente se recibió un oficio firmado por el director del centro penitenciario de Herrera de la Mancha por el que se informaba al Defensor del Pueblo que «hechas las averiguaciones pertinentes para informar del mismo a la persona o personas interesadas, no ha sido posible por no tener constancia en este establecimiento del asunto que nos ocupa por lo que rogamos a V. E. nos participe nombre o referencia alguna para tramitarlo».

A este oficio se acompañaba fotocopia del escrito de acuse de recibo que esta institución remitió al reclamante, introducido en sobre cerrado, en el que constaba un sello de entrada en el centro penitenciario aludido.

Así pues, en este centro penitenciario, según parece, se procedió a la apertura del sobre cerrado remitido por esta institución, sellando el escrito que contenía y, tras examinar su contenido, se remitió un oficio a esta institución por su director.

De cuanto ha sido expuesto se desprende que en ambos casos se había vulnerado lo dispuesto en el artículo 16.1 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, reguladora del Defensor del Pueblo, en virtud del cual:

«La correspondencia dirigida al Defensor del Pueblo y que sea remitida desde cualquier centro de detención, internamiento o custodia de las personas no podrá ser objeto de censura de ningún tipo.»

A la vista de lo expuesto esta institución se dirigió a la Secretaría General de Asuntos Penitenciarios, recordándole el deber legal de los funcionarios que de ella dependen de dar estricto cumplimiento al precepto indicado, cuya vulneración se había producido en los dos casos descritos. Asimismo, y en base a lo expuesto, sugerimos a dicha secretaría general que, a la mayor brevedad, se dieran las instrucciones oportunas para evitar que situaciones como las descritas pudieran volver a producirse en el futuro, entendiendo que la situación producida se debía en este caso a un error involuntario.

Asimismo, se informaba a la secretaría general mencionada que, de reproducirse tal circunstancia, daría lugar a la inmediata puesta en conocimiento del Fiscal General del Estado a los efectos que procedieran en derecho.

Recibida la preceptiva comunicación de la Secretaría General de Asuntos Penitenciarios, de ella se desprende que, aceptando nuestro recordatorio de deberes legales, se habían dado las instrucciones oportunas a los centros penitenciarios que de ella dependen para dar estricto cumplimiento al contenido del artículo 16.1 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril (9118236).

5.3. Intimidad

5.3.1. Censo de población y viviendas

La realización de los Censos de Población y Viviendas de 1991 dio lugar a la presentación de un cierto número de quejas ante esta institución por parte de ciudadanos que consideraban vulnerada su intimidad personal y familiar ya fuese por el tenor de las preguntas a las que obligatoriamente habían de responder, o por el uso y destino que finalmente se diese a los datos personales que debían proporcionar para la elaboración de tales censos.

A la vista de ello, y siendo el derecho a la intimidad uno de los derechos fundamentales cuya defensa encomienda a esta institución el artículo 54 de la Constitución y su Ley Orgánica Reguladora, se estimó oportuno iniciar actuaciones tendentes a conocer las medidas adoptadas por las autoridades competentes para proteger la intimidad de los ciudadanos a lo largo de la operación censal, así como el grado de cumplimiento y eficacia práctica de las disposiciones vigentes en la materia.

Con estas finalidades, en los meses pasados se han mantenido diversas entrevistas con los responsables de los servicios estadísticos del Estado, la Comunidad

Autónoma de Madrid y el ayuntamiento de esta capital, visitándose las sedes e instalaciones de estos servicios, así como los locales habilitados por el Ayuntamiento para la operación censal. También se visitaron algunas empresas privadas contratadas por el Instituto Nacional de Estadística y la Comunidad Autónoma de Madrid para la grabación de los datos censales tras los convenios de colaboración suscritos por el primero de los entes citados con las comunidades autónomas que estuvieron de acuerdo en ello y en base a los cuales éstas se responsabilizaron de las operaciones de grabación de los datos. Finalmente se recopiló el material empleado en la preparación y desarrollo de la operación censal —especialmente los diversos cuestionarios distribuidos entre los ciudadanos y los manuales destinados a la formación de los Agentes Censales y Encargados de Grupo— para analizar su contenido y su adecuación a la normativa vigente.

En todas las actuaciones llevadas a cabo, y que sintéticamente se han descrito en el párrafo anterior, esta institución ha pretendido tener un conocimiento preciso y exacto de la protección otorgada a los datos personales aportados por los ciudadanos, tratando de localizar aquellos aspectos normativos o prácticos en los que esta protección fuese menor o se aplicase de un modo menos riguroso.

Hay que hacer notar que en la medida en que los instrumentos estadísticos son elementos imprescindibles para una adecuada planificación política, económica y social, se han arbitrado medidas para que la resistencia de las unidades informantes a proporcionar los datos necesarios sea la menor posible. Por este motivo tanto los derechos como las obligaciones de los ciudadanos ante la estadística han sido objeto de regulación previa e independiente de aquella a la que se refiere el artículo 18.4 de la Constitución para proteger la intimidad de los ciudadanos frente a la informática.

Sin ánimo de exhaustividad cabe poner de manifiesto que la Ley 12/89 reguladora de la función estadística pública contiene un abanico de normas, preventivas unas y sancionadoras otras, que buscan garantizar al ciudadano la salvaguarda de su intimidad frente a los usos indebidos o los abusos.

Así, por ejemplo, sólo en virtud de Ley pueden exigirse datos con carácter obligatorio (art. 7) debiendo ajustarse su petición a los principios de secreto, transparencia, especialidad y proporcionalidad (art. 4). Además, en todo caso «serán de aportación estrictamente voluntaria y, en consecuencia, sólo podrán recogerse previo consentimiento expreso de los interesados los datos susceptibles de revelar el origen étnico, las opiniones políticas, las convicciones religiosas e ideológicas y, en general, cuantas circunstancias puedan afectar a la intimidad personal o familiar».

Además de lo anterior, todos los datos personales están amparados por el «secreto estadístico», tanto los obtenidos «directamente de los informantes como a través de fuentes administrativas» (art. 13), secreto que

«obliga a los servicios estadísticos a no difundir en ningún caso los datos personales cualquiera que sea su origen» (art. 13.3) y prohíbe «la utilización para finalidades distintas de las estadísticas de los datos personales obtenidos directamente de los informantes por los servicios estadísticos».

Finalmente, y al margen de otras garantías que contiene la Ley, los «datos que sirvan para la identificación inmediata de los informantes» se destruirán cuando su conservación ya no sea necesaria para el desarrollo de las operaciones estadísticas «y, en todo caso, mientras se conserven ...» se guardarán bajo claves, precintos o depósitos especiales (art. 18).

Lógicamente, estos mandatos legales tienen previstas sanciones para el caso de su incumplimiento y a ello dedica la Ley su Título V, el cual contiene una serie de conductas tipificadas como punibles (leves, graves o muy graves) y unas sanciones que, al margen de las ordinarias para el personal al servicio de la Administración, pueden suponer multas de hasta 5.000.000 de pesetas.

Lo dicho hasta aquí evidencia que en el campo de la estadística los ciudadanos disponen de un marco legal de garantías frente a la actuación de los organismos encargados de estas tareas pudiendo afirmarse que en el momento presente, cuando todavía no se ha aprobado la Ley de Protección de Datos Personales prevista en el artículo 18.4 de la Constitución, la intimidad personal y familiar de los ciudadanos, en relación con las estadísticas públicas, goza de mecanismos específicos de protección, la cual sin duda mejorará en el futuro si se desarrolla adecuadamente la previsión normativa del ya citado artículo 18.4 de la Constitución.

No obstante lo anterior, es lo cierto que en las actuaciones llevadas a cabo por esta institución se han detectado diversas deficiencias, difunciones y lagunas normativas a las que a continuación se hace referencia.

I. A nuestro entender, si un ciudadano en virtud de la ley se ve obligado a proporcionar a los servicios estadísticos datos personales y si estos servicios pueden obtener tales datos no sólo de las propias unidades informantes sino también de otras fuentes administrativas, debería reconocerse a los titulares de esos datos la posibilidad de conocer su existencia, acceder a ellos y exigir la rectificación de los errores que pudiesen contener.

Tal régimen de protección sin embargo no es el que se contiene en la vigente ley reguladora de la función estadística pública, Ley 12/89, de 9 de mayo,

En efecto, el número 1 del artículo 13 dispone literalmente que

«Serán objeto de protección y quedarán amparados por el secreto estadístico los datos personales que obtengan los servicios estadísticos tanto directamente de los informantes como a través de fuentes administrativas.»

A su vez, el número 2 de este mismo artículo 13 define los datos personales

«Se entiende que son datos personales los referentes a personas físicas o jurídicas que o bien permitan la identificación inmediata de los interesados, o bien conduzcan por su estructura, contenido o grado de desagregación a la identificación indirecta de los mismos.»

Pues bien, el derecho de acceso y rectificación de los interesados aparece en el artículo 16.4 de esta ley al afirmarse que

«Los interesados tendrán derecho de acceso a los datos personales que figuren en los directorios estadísticos no amparados por el secreto y a obtener la rectificación de los errores que contengan.»

La interpretación sistemática de estos preceptos resulta un tanto desconcertante ya que si bien se reconoce a los interesados el derecho a acceder a sus datos personales y a obtener la rectificación de los errores que contengan, tal derecho sólo es efectivo cuando estos datos figuren en directorios no amparados por el secreto estadístico, lo cual, en principio, ocurre solamente cuando estos directorios no contienen datos personales dado que éstos, en todo caso, están amparados por el secreto estadístico.

Así pues, parece que nos encontramos ante la proclamación de un derecho formal y carente en la práctica de contenido, incumpléndose así la finalidad que cabe atribuir al precepto, pues no articula un mecanismo eficaz a través del cual los ciudadanos puedan acceder a los datos personales que les afecten e instar su rectificación si ésta procediera.

Por todo ello entendemos que sería necesario promover las modificaciones normativas del rango que proceda para que en todo caso y haciéndolo compatible con la eficacia de los servicios estadísticos, puedan los ciudadanos acceder a los datos personales que obren en los ficheros de estos servicios, así como solicitar y obtener la rectificación de los mismos cuando éstos sean erróneos o incompletos.

II. La vieja Ley de Estadísticas de 31 de diciembre de 1945, establecía en su artículo 8.º la obligación que afectada a las personas físicas y jurídicas, nacionales o extranjeras que se ubicasen en territorio nacional de suministrar los datos que el INE precisase para la formación de estadísticas que éste tuviese encomendadas, «con exactitud y dentro de los plazos que se fijen».

De acuerdo con el nuevo marco jurídico-constitucional, la nueva Ley reguladora de la Función Estadística Pública varió significativamente esta regulación determinando en su artículo 7.º que las estadísticas para cuya elaboración se exijan datos con carácter obligatorio deberán determinarse por ley, la cual, además, habrá de tratar los siguientes aspectos esenciales de dichas estadísticas:

«a) Los organismos que deben intervenir en su elaboración.

b) El enunciado de sus fines y la descripción general de su contenido.

c) El colectivo de personas y el ámbito territorial de referencia.

d) La estimación de los créditos presupuestarios necesarios para su financiación.»

Con toda certeza el legislador, al variar de este modo la regulación hasta entonces vigente, pretendió adecuar ésta, y ello se afirma literalmente en la exposición de motivos de la ley, a «...la creciente preocupación de los ciudadanos por el manejo informático de datos que les conciernen y la particular protección que la Constitución de 1978 dispensa a los derechos fundamentales, entre los cuales hay que citar aquí la intimidad».

Sin embargo, la loable intención plasmada en el artículo 7.º ha tenido unos resultados prácticos que cabe calificar de escasos, ya que el establecimiento por ley de las estadísticas de cumplimentación obligatoria se ha llevado a cabo por el socorrido procedimiento de incluir una disposición adicional en una Ley de Presupuestos (adicional tercera de la Ley de Presupuestos para 1990), reduciendo al mínimo posible la regulación esencial de las estadísticas obligatorias que exige el ya citado artículo 7.º de la Ley 12/1989.

Ciñéndonos al caso de los Censos de Población y Vivienda, la Ley que impone la obligación a todos los ciudadanos de proporcionar los datos que a este fin les sean solicitados, se limita a establecer que el organismo competente para la elaboración de dichos censos es el INE, que su finalidad consiste en la investigación exhaustiva de los colectivos de referencia así como de sus principales características de naturaleza estructural, que tiene ámbito estatal y que su financiación se hará con cargo a los presupuestos del Instituto Nacional de Estadística.

La situación descrita es igual para las restantes estadísticas de cumplimentación obligatoria, hasta un total de 25, donde se incluyen estadísticas de morbilidad, mortalidad, epidemias y vacunación, estadísticas de establecimientos sanitarios y boletines estadísticos de partos, nacimientos, defunciones, matrimonios, nulidad, separación y divorcio, entre otras.

A juicio de esta institución la exigencia en el ordenamiento de que sea una ley la que determine los supuestos en los que los ciudadanos han de colaborar obligadamente en la elaboración de las estadísticas públicas requiere un resultado más satisfactorio. No parece fácilmente explicable que tal medida, inherente a un estado de derecho, se convierta en un puro formalismo que desvirtúa la garantía que supone toda remisión a una ley.

No cabe duda que los ciudadanos han de colaborar en la elaboración de instrumentos tan necesarios y valiosos para la toma de decisión política como son las estadísticas. Tampoco ofrece duda la legitimidad de establecer por ley una obligación general de colaboración a cargo de todos los ciudadanos para aquellas estadísticas que no puedan ser elaboradas mediante la apor-

tación voluntaria de datos. Sin embargo, entendemos que esta obligación debe establecerse precisa y detalladamente, al menos en cuanto al contenido del deber que se impone a los ciudadanos, a fin de que sea la propia ley que impone la obligación la que establezca sus límites sin que éstos queden indeterminados y dependientes de decisiones ajenas al legislador.

Como ejemplo de esta indeterminación y sus negativos efectos puede servir la información exigida a los ciudadanos en la última operación censal de concretar los nombres y apellidos de las personas no residentes que hubieran pasado la noche del día 28 de febrero de 1991 en el domicilio de la persona principal.

No tenemos duda que ésta es una cuestión que afecta a la intimidad de las personas la cual, de acuerdo con la Ley 12/89 (artículo 11.2), sería de aportación estrictamente voluntaria para los ciudadanos.

Sin embargo, no figura así en el correspondiente cuestionario del censo de población, lo cual implica, bien que las autoridades en la materia no consideran como propio de la intimidad personal el declarar quién o en qué domicilio se ha pernoctado, o bien que las previsiones legales no son efectivas para salvaguardar los derechos individuales.

Se comprende que conocer el número de personas que tienen una residencia en la que consten, en un determinado momento se encuentren en otra sea un dato de relevancia estadística que convenga conocer. Pero de ahí a obligar a todos los ciudadanos a declarar el nombre y apellidos de las personas que han pernoctado en su domicilio en una fecha dada media una distancia enorme en la que se basa nuestro desacuerdo.

Por otra parte, no es imposible y así ha ocurrido en la operación censal de 1991 que estas campañas se utilicen para obtener datos o formular preguntas no claramente vinculadas a lo que en punidad es objeto de la encuesta de cumplimentación obligatoria. Así por ejemplo algunas comunidades autónomas han incluido preguntas relativas a temas propios (lingüísticos, educativos, etc.) en los cuadernillos distribuidos en sus respectivos territorios.

A su vez el Instituto Nacional de Estadística, según afirma en la publicación efectuada por el propio instituto del proyecto de censo de Población y Viviendas de 1991, ha introducido en dicho Censo toda una serie de cuestiones tradicionalmente incorporadas a los padrones municipales que en este año no se han podido incorporar a éstos a causa de la modificación que se ha llevado a cabo en el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, para asegurar que los padrones municipales, en cuanto a documentos públicos, sólo contengan aquellos datos necesarios para las relaciones jurídico-públicas de los administrados. Esta modificación de la normativa local, obligada por reiterada jurisprudencia a tenor de la cual ciertas preguntas padronales vulnerarían la necesaria confidencialidad de los datos individuales que garantiza nuestra Constitución al incorporarse a un documento público, ha motivado que el Censo de Población

ción de este año tenga entre sus finalidades la de atender a las necesidades de información estadística de comunidades autónomas y ayuntamientos mediante la inclusión en sus cuadernillos de preguntas ajenas a las propiamente censales.

Se comprende que es razonable utilizar una operación de un coste tan elevado como el reciente censo de 1991 para obtener el mayor rendimiento estadístico. Sin embargo, no puede olvidarse que, indirectamente, se está extendiendo la obligación de los ciudadanos a zonas no previstas ni deseadas por el legislador al incluirse como obligatorias cuestiones ajenas a las propias de la estadística legalmente configurada como tal, lo que desvirtúa la garantía prevista en la Ley de la Función Estadística Pública.

Así pues, en opinión de esta institución constitucional, de acuerdo con lo expuesto, debería evitarse acudir a las leyes de presupuestos para cumplir lo preceptuado en el artículo 7.º de la Ley 12/89, tramitándose una norma específica que de manera clara estableciese las encuestas de cumplimentación obligatoria, desarrollase su contenido esencial y limitase la obligación de contestar a aquellas cuestiones esenciales para cada encuesta, pudiendo mantenerse las demás únicamente con carácter voluntario.

III. Una novedad importante en el censo correspondiente a 1991 ha sido la celebración de convenios con 13 de las 17 comunidades autónomas en base a los cuales éstas, a cambio de incluir en los cuestionarios correspondientes a su territorio las preguntas específicas que fuesen de su interés, recibir una cinta con la copia de los ficheros completos del censo de su territorio y tener la posibilidad de realizar la explotación de los resultados que estimasen oportuna, asumían la responsabilidad y parte del coste económico de la grabación de los cuestionarios en soporte magnético, así como la recogida, transporte y custodia de todo el material censal durante el tiempo que resultase necesario.

Estos convenios, como se ha dicho, fueron suscritos por 13 de las 17 comunidades autónomas, de modo tal que el Instituto Nacional de Estadística hubo de hacerse cargo de la grabación de los datos correspondientes a las comunidades autónomas de Castilla y León, Castilla-La Mancha, Extremadura y Aragón, así como los de las ciudades de Ceuta y Melilla.

Una actuación de este tipo debe valorarse positivamente, máxime si se tiene en cuenta no ya el espíritu de colaboración que debe existir entre las distintas administraciones públicas, sino el hecho de que muchas Comunidades Autónomas tengan asumidas estatutariamente competencias para la realización de estadísticas propias. Sin embargo, a nuestro entender, la iniciativa ha planteado algunos problemas que debieran resolverse adecuadamente para futuras operaciones censales.

Ante el enorme volumen de datos que han de grabarse procedentes de los Censos de Población y Viviendas de 1991, ha sido necesario acudir a empresas privadas. Ahora bien, dada la firma de los convenios a que antes

hemos hecho referencia, en lugar de celebrarse un único concurso para la adjudicación centralizada de estos contratos, se han debido celebrar 14 (uno por parte del Instituto Nacional de Estadística y 13 por parte de las 13 comunidades autónomas que han suscrito convenio) con el resultado práctico de una gran dispersión geográfica de las empresas adjudicatarias, dado que no ha habido ningún grado de coordinación en la celebración de estos contratos.

Así, por ejemplo, los datos correspondientes a la Comunidad Autónoma de Galicia se han grabado en Madrid por la misma empresa que había recibido la adjudicación de alguno de los lotes que ofertaba el Instituto Nacional de Estadística. Por su parte, la empresa adjudicataria para la grabación de los datos correspondientes a la Comunidad Autónoma de Madrid se encontraba ubicada en Gandía (Valencia), empresa ésta que a su vez también procedía a la grabación de los datos correspondientes a la Comunidad Autónoma Canaria.

Esta dispersión geográfica conlleva, a nuestro entender, desplazamientos innecesarios de toda la documentación censal, la cual se ve sometida a los riesgos propios del transporte y almacenamiento y, asimismo, genera gastos que podrían evitarse. Por otro lado, la confidencialidad de los datos personales contenidos en los cuadernillos censales pelagra debido a las múltiples manipulaciones que han de sufrir estos cuadernillos en sus numerosos desplazamientos a lo largo de la geografía nacional, dificultando el control por parte del INE y la comunidad autónoma del proceso de grabación.

Para evitar esta variada problemática —sin cuestionar en absoluto en ningún momento la conveniencia y viabilidad de la celebración de convenios entre los servicios estadísticos del Estado y los propios de las comunidades autónomas— debería arbitrase algún procedimiento para coordinar la celebración de los concursos para el otorgamiento de contratos de grabación de los datos de modo tal que, en la medida de lo posible, se evitasen desplazamientos geográficos innecesarios. Si en prácticamente todas las comunidades autónomas existen empresas privadas a las que se han adjudicado o podrían adjudicarse algunos de estos contratos, podrían organizarse los concursos de forma que su resultado elimine en lo posible los traslados con los riesgos y costes que ello conlleva.

Al margen de lo anterior, pese a que no se procede a la grabación del nombre, apellidos y dirección postal de los miembros de las unidades informantes, estos datos figuran en los cuadernillos que se remiten a las empresas privadas con las que se contrata la grabación. A efectos de garantizar plenamente el derecho a la intimidad y en mayor medida la integridad personal y familiar de las unidades informantes, es necesario que estos datos personales, cuya grabación no está prevista ni es necesaria, sean físicamente retirados o separados del resto del cuadernillo y custodiados por la propia Administración.

Por otro lado, en los pliegos de cláusulas administrativas para los contratos de grabación del Censo de Población y Viviendas de 1991 suscritos por el Instituto Nacional de Estadística o por las comunidades autónomas que han firmado convenios para ello, se especifica claramente que las empresas adjudicatarias y su personal quedan sometidos al «secreto estadístico» y, asimismo, que en ningún caso podrán hacer uso de los datos que figuren en los cuadernillos censales y cuya grabación se les encomienda. Como garantía adicional se establece que el Instituto Nacional de Estadística o, en su caso, el servicio estadístico propio de la comunidad autónoma, podrán designar personal acreditado que en cualquier momento pueda personarse en las dependencias de las empresas en las que se estén realizando los trabajos de grabación con objeto de supervisar la custodia de los cuestionarios, la corrección de los trabajos que se efectúen y el buen uso y trato que los adjudicatarios hagan del material censal.

Pues bien, en las visitas efectuadas por personal de esta institución a varias empresas adjudicatarias de estos servicios se ha podido constatar que la presencia de personal del Instituto Nacional de Estadística o de la comunidad autónoma no es permanente mientras duran los trabajos de grabación, y que el almacenamiento del material censal no parecía llevarse a cabo con las garantías que la propia Ley de la Función Estadística Pública exige para los datos personales: esto es, «bajo llaves, precintos o dispositivos especiales» (artículo 18.2).

Así pues, para futuras operaciones censales deberían tenerse en cuenta estos aspectos de modo tal que en la contratación centralizada que se efectuase, o en las contrataciones que efectuasen las comunidades autónomas, figurasen cláusulas específicas estableciendo la presencia constante de personal delegado de los servicios estadísticos en las empresas privadas, en tanto en cuanto durasen las operaciones de grabación, así como normas específicas sobre las medidas de seguridad obligatorias en el transporte y almacenamiento de todo el material censal.

Finalmente, el personal delegado por los diversos servicios estadísticos en la sede de estas empresas privadas, habría de ocuparse de las copias de seguridad de toda la grabación que se van creando a medida que ésta se produce y que en la actualidad permanecen en poder de la empresa hasta que ésta recibe la conformidad con el trabajo efectuado en la cinta original, y sin que se sepa a ciencia cierta a partir de ese momento qué ocurre con tal copia, si se entrega a la Administración, se destruye o se queda en poder de la empresa privada que ha grabado los datos.

IV. La Ley 12/89 reguladora de la Función Estadística Pública dispone en el número 3 de su artículo 22 que «cuando los servicios estadísticos aprecien que la conservación de algún tipo de documentación resulte evidentemente innecesaria, podrán acordar su destrucción una vez cumplidos los trámites que reglamenta-

riamente se determinen». A su vez, el artículo 18.1 ordena taxativamente que «los datos que sirvan para la identificación inmediata de los informantes se destruirán cuando su conservación ya no sea necesaria para el desarrollo de las operaciones estadísticas».

Ya se ha dicho que en los cuadernillos del censo figuran los datos personales identificativos de los miembros de las unidades informantes aun cuando estos datos no se graben en los soportes magnéticos en los que finalmente se contienen los Censos de Población y Viviendas. Cuando esta institución inició actuaciones tendentes a conocer el grado de cumplimiento de las normas que se orientan a salvaguardar la intimidad de los ciudadanos en la operación censal correspondiente a 1991 (meses de junio y julio), se tuvo conocimiento de que hasta ese momento no se había adoptado ninguna decisión relativa a la destrucción de todo el material censal. Por el contrario, el Instituto Nacional de Estadística, en cuanto a titular de toda esta documentación, se había puesto en contacto con la Dirección del Archivo Histórico Nacional y con todos los archivos estatales para que estas entidades manifestasen si tenían interés y se comprometían a custodiar todo el material resultante del censo.

Según las últimas noticias de que disponemos, no ha existido respuesta por parte del Archivo Histórico Nacional ni de los archivos estatales en orden a hacerse cargo y custodiar todo este material, lo cual conduce a la destrucción total de la documentación censal.

Esta institución entiende sin embargo que, fuese cual fuese el resultado de la gestión efectuada entre el Archivo Histórico Nacional y los archivos estatales, debería procederse necesariamente a la destrucción de la ya citada documentación censal por un doble motivo. Por una parte para dar cumplimiento a la previsión del ya citado artículo 22 en la medida en que una documentación cuyos datos ya han sido grabados y respecto de los cuales se han efectuado ya todas las operaciones de comprobación y depuración que se han estimado oportunas, resultan evidentemente innecesarios; por otro lado, para dar cumplimiento a lo ordenado en el también citado artículo 18 y garantizar en mayor medida la intimidad de los ciudadanos al destruirse material en el que figuran, no sólo datos identificativos personales, sino muchos otros datos que sólo deben de ser empleados, y de manera única, para fines estadísticos.

Así pues, con carácter general sería muy conveniente que se dictasen las disposiciones reglamentarias oportunas para regular la destrucción de la documentación que obre en los servicios estadísticos, de acuerdo con lo que dispone el ya transcrito número 3 del artículo 22 de la Ley de la Función Estadística Pública.

V. El principio de transparencia al que según la Ley 12/89 ha de ajustarse la recogida de datos estadísticos implica que «... los sujetos que suministren datos tienen derecho a obtener plena información, y los servicios estadísticos obligación de proporcionarla, sobre

la protección que se dispensa a los datos obtenidos y la finalidad con la que se recaban» (artículo 4.3).

A su vez el artículo 11.1 de la misma ley dispone expresamente que «cuando los servicios estadísticos soliciten datos, deberán proporcionar a los interesados información suficiente sobre la naturaleza, características y finalidad de la estadística, advirtiéndoseles, además, de si es o no obligatoria la colaboración, de la protección que les dispensa el secreto estadístico, y de las sanciones en que, en su caso, puedan incurrir por no colaborar o por facilitar datos falsos, inexactos, incompletos o fuera de plazo».

Finalmente el artículo 12.1 de la Ley 12/89 prevé que «la información se solicitará siempre directamente a las personas o entidades que proceda, ya sea mediante correo, visita personal de agentes debidamente acreditados o cualquier otro modo que asegure la comunicación directa de aquéllos con los servicios estadísticos o sus agentes».

En el caso de los Censos de Población y Viviendas la recogida de datos se lleva a cabo mediante visita personal de los agentes censales debidamente acreditados y la cumplimentación por parte de las unidades informantes de los cuestionarios que les son aportados.

Para el cumplimiento de los preceptos antes citados se han arbitrado diversas medidas que sintéticamente descritas serían las siguientes: los agentes censales tras recibir un curso de formación tienen entre sus misiones el entregar y recoger personalmente en cada una de las viviendas familiares (aparte de los alojamientos habitados y los establecimientos colectivos) los cuestionarios, informando adecuadamente a los ciudadanos sobre sus derechos y obligaciones y solventando sus dudas.

Los cuestionarios, a su vez, contienen un mensaje suscrito por el Presidente del Instituto Nacional de Estadística —en el que se solicita la colaboración de todos los ciudadanos— y una referencia a la legislación vigente en la que se menciona la obligatoriedad de facilitar los datos solicitados, las sanciones previstas y la garantía del secreto estadístico.

Adicionalmente, a la documentación que se entrega a los ciudadanos, se acompaña un tríptico informativo en el que se aportan diversas informaciones sobre la historia y utilidad de los censos y el padrón municipal y una referencia a la confidencialidad de los datos personales que se proporcionan. Al tiempo se ha recalcado el objeto único de la información recabada a efectos puramente estadísticos y no de utilización por otras administraciones a sus propios efectos, cuestión ésta sobre la que se insistió en la información pública que al respecto se hizo.

Esta información clara y terminante es esencial para obtener la colaboración ciudadana decidida, como así ha sido de hecho, pues la conformación de un censo correcto es pieza esencial para la vida de un país.

No obstante, en no pocos casos las instrucciones que reciben los agentes censales generalmente no son tenidas en cuenta. Los manuales de formación que edita

el Instituto Nacional de Estadística disponen claramente que los agentes censales han de entregar y recoger personalmente los cuestionarios en cada vivienda familiar, insistiendo en sus visitas las veces que fuese preciso hasta lograr este objetivo. Sin embargo, parece haber sido una práctica frecuente el depositar en cada edificio o bloque de viviendas, en manos del portero o encargado de la finca, un número suficiente de cuestionarios para que fuesen rellenados por los vecinos —que en ningún momento veían al agente censal— utilizándose el mismo procedimiento para la recogida de los cuestionarios cumplimentados.

Este modo de actuar, contrario a lo establecido por el Instituto Nacional de Estadística, redundaría en una merma de los derechos de los ciudadanos que se ven desprovistos de algunas de las garantías que la ley establece y ven como personal ajeno a los servicios estadísticos y por lo tanto no vinculado por el «secreto estadístico» dispone durante algún tiempo de la documentación censal.

No cabe duda que la presencia física en cada caso de los agentes censales informando y asesorando a los ciudadanos en el cumplimiento de sus obligaciones estadísticas, redundaría en una mayor garantía de confidencialidad de los datos aportados y una precisión y exactitud a todas luces deseable en la cumplimentación de cuestionarios. Sería por ello conveniente que se adoptaran medidas tendentes a garantizar que en todos los casos en los que fuera posible los agentes censales tuvieran contacto directo con las personas informantes (comprobantes de visita firmados, o cualquier otro medio que se estime oportuno) aunque para ello fuese preciso disponer de un número de agentes superior a los 30.000 que han sido necesarios en esta última campaña.

Dado que el censo se realiza cada diez años, si con esta ocasión se hace una intensa campaña pública de información sobre la garantía de los anteriores extremos de la confidencialidad y destino único de los datos recabados, unido a la acción individual de los agentes censales, se evitaría de raíz cualquier inquietud infundada de los ciudadanos.

En base a todo lo expuesto hasta aquí y de acuerdo con lo establecido en el artículo 30.1 de la Ley Orgánica 3/81, reguladora de la Institución del Defensor del Pueblo, se han formulado al Ministro de Economía y Hacienda las recomendaciones que a continuación se transcriben:

Primera. Que se lleven a cabo las modificaciones normativas precisas para que en todo caso, y haciéndolo compatible con la eficacia de los servicios estadísticos del Estado, se garantice a los ciudadanos el acceso a los datos personales contenidos en los ficheros de estos servicios y el derecho a obtener su rectificación en el caso de que sean erróneos o incompletos.

Segunda. Que se promueva la elaboración y aprobación de la ley reguladora de las estadísticas de cumplimentación obligatoria que menciona el artículo 7 de la

Ley 12/89, de la Función Estadística Pública, en la que se traten adecuadamente los aspectos esenciales de cada una de ellas de modo que la obligación de proporcionar datos no pueda extenderse más que a las cuestiones propias de cada estadística obligatoria.

Tercera. Que para la realización de futuros Censos de Población y Viviendas en los que se suscriban convenios de colaboración con las comunidades autónomas se prevea lo siguiente:

- La necesaria coordinación en la celebración de los concursos de adjudicación de contratos de grabación de datos a empresas privadas, para evitar gastos y desplazamientos innecesarios de toda la documentación censal.

- La regulación específica de los requisitos y medidas de seguridad que hayan de cumplirse para efectuar adecuadamente y con las debidas garantías el transporte y almacenamiento del material censal por parte de las empresas privadas que intervengan en el proceso.

- La presencia efectiva y permanente de personal de los servicios estadísticos en las empresas privadas contratadas para supervisar la grabación de los datos, el buen uso y custodia del material censal y el cumplimiento de todas las condiciones del contrato.

- La eliminación en la documentación censal que se entregue a las empresas privadas contratadas, de los datos personales identificativos de los miembros de las unidades informantes cuya grabación no esté prevista ni sea necesaria.

Cuarta. Que se dicten las normas reglamentarias precisas para regular la destrucción inmediata y con plenas garantías de los datos identificativos de los informantes y de la restante documentación que obre en los servicios estadísticos en cuanto no sea necesaria para sus fines.

Quinta. Que se adopten las medidas necesarias para garantizar que los agentes censales informan y asesoran directa y personalmente a los ciudadanos sobre sus derechos y obligaciones en la cumplimentación de los datos que se les soliciten, incrementándose las partidas presupuestarias destinadas a la contratación de este personal si ello fuera preciso.

Sexta. Que se incrementen los medios destinados a la información de los ciudadanos sobre sus obligaciones, derechos y garantías en materia de estadísticas públicas, aumentándose, de ser ello necesario, los recursos previstos para este fin.

5.3.2. Registro de aceptaciones impagadas

Durante el ejercicio de 1991 se han continuado recibiendo quejas sobre el funcionamiento del Registro de Aceptaciones Impagadas (RAI).

Estas quejas se refieren a determinadas inclusiones que el interesado considera indebidas, a las dificultades existentes para conseguir la anulación de una ins-

cripción, una vez que la misma se ha producido y a los efectos que la inclusión en este registro produce, sobre todo en lo que a denegación de créditos se refiere.

Las actuaciones del RAI no son objeto de recurso ante la jurisdicción administrativa y las responsabilidades que pueden derivarse, como consecuencia de irregularidades o perjuicios que puedan ser causados a terceras personas, deben dirimirse en el ámbito de la jurisdicción civil.

Por otra parte, el Banco de España ha afirmado, en distintas ocasiones, que carecía de competencias en relación con las actuaciones del RAI que tampoco, al parecer, están sometidas al ámbito de aplicación de la Ley 26/1988, de disciplina e intervención de las entidades de crédito.

A los problemas señalados cabe añadir, según los indicios que se desprenden de algunas de las quejas presentadas, ciertas deficiencias en cuanto a la tutela del Consejo Superior Bancario.

En el informe correspondiente al año 1990 el Defensor del Pueblo recomendaba la necesidad de que se abordase sin más demora «la realización de los estudios pertinentes con el fin de elaborar la correspondiente normativa que actualice el régimen jurídico de los Registros de Aceptaciones Impagadas. Tal normativa debería contemplar, entre otros extremos, su organización, los procedimientos de inclusión, las bajas, los mecanismos que hagan posible la rectificación de errores y la utilización por terceros de este instrumento de tan frecuente uso en el tráfico mercantil».

De las quejas recibidas durante el presente ejercicio se deduce que continúan vigentes los supuestos que llevaron al Defensor a plantear la citada recomendación.

En la 9117330, el promovente insiste en los problemas explicados, con uno añadido que, en este caso, ha sido el causante directo de su inclusión en el RAI por la coincidencia de nombres y apellidos con otra persona.

En la queja 9027520, el firmante, contratista de obras, expone que, como consecuencia de la demanda de un trabajador despedido de su empresa ante el correspondiente juzgado de lo social, recayó sentencia en la que fue condenado al pago de los salarios de tramitación, indemnización, salarios pendientes y costas judiciales.

En ejecución de sentencia fueron embargados bienes de su propiedad para cubrir los importes a los que fue condenado en sentencia firme y, a pesar de haber abonado las cantidades pendientes a través del juzgado, posteriormente tuvo conocimiento de que aparecía en el RAI con anotaciones incorrectas respecto a la cuantía de lo adeudado y porque no se recogía que la cuenta fallada en sentencia había sido liquidada.

Como quiera que habían resultado infructuosas sus gestiones en la entidad bancaria que había incluido la anotación en el RAI, resolvió dirigirse al Defensor del Pueblo.

Estudiada esta queja se acordó dirigirnos en solicitud de información al Consejo Superior Bancario, que nos comunicó en junio de 1991 lo siguiente:

«El Consejo Superior Bancario ha asumido en fecha reciente la reglamentación del Registro de Aceptaciones Impagadas (RAI) en todo el territorio nacional, con objeto de procurar un funcionamiento del mismo que garantice su eficacia y la posibilidad de resolver adecuadamente las incidencias y reclamaciones que puedan surgir, dado que la organización del RAI en los distintos ámbitos territoriales se realizaba, en las fechas a que se refiere la reclamación que motiva el expediente, de forma individualizada por las entidades de crédito establecidas en el ámbito territorial respectivo.

A este respecto debe señalarse, sin embargo, que el Registro de Aceptaciones Impagadas (RAI) recoge, de acuerdo con su naturaleza, únicamente información sobre el impago de efectos aceptados (letras y recibos) y pagarés que cumplen función de giro.

Por ello, otra información que pudiera proporcionarse por las compañías de servicios conjuntamente con los datos del RAI, tal como la relativa a procedimientos judiciales de ejecución, subastas, suspensiones de pago, quiebras, etc —que es en la que encuentra su origen la reclamación presentada—, no tiene relación formal alguna con el Registro de Aceptaciones Impagadas ni por tanto con el Consejo Superior Bancario, que no participa en modo alguno en su elaboración ni en su distribución, ni por tanto es competente para subsanar posibles errores.

En todo caso, como se ha indicado anteriormente, en la época a que se refiere la queja formulada por el Sr. I. G. este Consejo no tenía ninguna relación con el registro que al parecer se llevaba en G.

Este Consejo confía haber aclarado las cuestiones planteadas en su registro, manifestando en todo caso su disposición para ampliar este informe en la medida que considere oportuna.»

En consecuencia con lo expuesto, debemos insistir en los términos de nuestra citada recomendación, a fin de resolver los problemas planteados en relación con las inclusiones efectuadas en el RAI.

El proyecto de Ley Orgánica de regularización del tratamiento automatizado de los datos de carácter personal afectará a este registro, en cuanto a los plazos de caducidad de los datos en él incluidos y a las restantes garantías que esta institución ha venido solicitando, si se mantiene el actual redactado.

5.3.3. Inclusión obligatoria en guías telefónicas

Se han seguido recibiendo a lo largo del presente año diversas quejas (9121166 y otras) formuladas por personas que mostraban su desacuerdo con las disposiciones que establecen la inclusión obligatoria de los abonados en las guías telefónicas.

Este problema, ya puesto de manifiesto en una serie de quejas recibidas a lo largo de 1990 y en años anteriores, motivó que con fecha octubre de 1990 esta institución acordara recomendar la modificación de los apartados 24 y 27 del Reglamento del Servicio que re-

gula las relaciones entre Telefónica y sus abonados, suprimiendo la inclusión obligatoria de estos últimos en las correspondientes guías y contemplándose la posibilidad de que la mera manifestación del interesado, en el momento de la firma del contrato de abono o en cualquier otro momento posterior, evite la referida inclusión.

Mediante oficio de fecha 9 de enero de 1991, la Dirección General de Telecomunicaciones, nos manifiesta lo siguiente:

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

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

No obstante, y pese al tiempo transcurrido desde que se remitió este oficio, todavía no se ha producido la aprobación del nuevo Reglamento. En este sentido, y con ocasión de la queja 9121166, nos hemos vuelto a dirigir a la Dirección General de Telecomunicaciones recordándole los términos de nuestra citada recomendación y solicitando información acerca de los plazos estimados para la modificación normativa anunciada.

6. LIBERTAD DE CIRCULACION (ARTICULO 19 DE LA CONSTITUCION)

En el expediente 9120848 y otros, se planteaba ante esta institución la presunta infracción del artículo 19 de la Constitución Española, que supone la sanción al guardia civil que se ausentara del destino o de su residencia, si no era autorizado reglamentariamente, impidiéndole, de esta manera, que cumplida su jornada de trabajo diaria, pudiera desplazarse, libremente, y, por ende, circular dentro del territorio nacional.

Es importante destacar que la limitación de este derecho que sufren los miembros de la Guardia Civil dimanando del régimen singularizado deducido de la condición de Instituto armado de naturaleza militar de la Guardia Civil, dentro del cual la disponibilidad para el servicio de todos sus miembros es un principio general consustancial a la dependencia y subordinación en que se desarrolla su función.

Asimismo, la limitación o restricción de ciertos derechos fundamentales, para preservar la disciplina, ha sido declarada constitucional por el Alto Tribunal, en su Auto 375/1983, de 30 de julio, y reconocido por la doc-

trina, con la sola condición de que esos límites se fijen por ley.

Por lo que se refiere al derecho contenido en el artículo 19 de la Constitución, el artículo 12.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 19 de diciembre de 1966, prevé la posibilidad de establecer restricciones al derecho de libre circulación de toda persona por el territorio del Estado, siempre que las mismas se encuentren previstas en una ley y en atención a otros bienes constitucionalmente protegidos, como la seguridad nacional, el orden público o los derechos y libertades de terceros.

No obstante lo anterior, estas limitaciones a la posibilidad de los miembros de la Guardia Civil de desplazarse fuera de su lugar de destino sin conocimiento o autorización previa de sus superiores, es obvio que ha de interpretarse por éstos, en su proyección diaria, con las limitaciones imprescindibles y que se deriven del cumplimiento de las misiones constitucionalmente reconocidas a este instituto, debiendo estar objetivadas sin que sea posible articular a través de normas reglamentarias sobre permisos, un amplio margen de discrecionalidad de la autoridad, que puede llegar a entenderse en su aplicación como arbitraria o dé lugar a una desviación de poder.

No hay que olvidar que, sin perjuicio del principio de disponibilidad permanente a que antes se ha hecho referencia, estos funcionarios gozan de un ámbito de relaciones personales y familiares que ha de respetarse, y que la extralimitación en estas restricciones afectaría no sólo al libre desenvolvimiento de su personalidad, y dignidad, además de posiblemente al propio artículo 19 de la Constitución Española, sino a terceras personas que en ningún caso están sujetas al principio de disciplina inherente a estos cuerpos.

7. DERECHO DE ASOCIACION (ARTICULO 22 DE LA CONSTITUCION)

Durante 1991 han seguido planteándose ante esta institución quejas relativas al derecho de asociación, y en concreto a la potestad del Ministerio del Interior con arreglo a la Ley 191/1964, de 24 de diciembre, de Asociaciones, para la declaración de utilidad pública de las mismas. (Quejas 9100344 y 9122725, entre otras).

En el informe del año pasado ya se ponía de relieve la demora que se estaba produciendo en la resolución de estos expedientes por parte del Ministerio del Interior ante el aumento notable de solicitudes, significándose que se estaban llevando a cabo una serie de estudios tendentes a la aprobación de una disposición de carácter general que delimitase claramente las condiciones que habrán de reunir las asociaciones que deseen acceder a esa declaración de utilidad pública.

Dicha norma no se ha promulgado durante el año 1991 y se han seguido recibiendo quejas sobre este particular, por lo que se ha vuelto a reiterar al Ministerio del Interior la solicitud de que manifieste qué tipo de

medidas se van a adoptar para resolver este problema, no habiéndose obtenido hasta el momento contestación.

8. DERECHO DE PARTICIPACION Y ACCESO A LAS FUNCIONES Y CARGOS PUBLICOS (ARTICULO 23 DE LA CONSTITUCION)

8.1. Sufragio activo de internos en establecimientos psiquiátricos

Se refleja en el presente apartado una recomendación que se encuentra recogida en el estudio monográfico que sobre los internamientos psiquiátricos ha sido elaborado por esta institución en el curso del año 1991 y al que ya nos hemos referido en este capítulo.

Se exponen a continuación los razonamientos que han dado lugar a dicha recomendación de modificación del artículo 3 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.

Según dicho precepto, carecen de derecho de sufragio:

- Los condenados por sentencia firme a la pena de privación de este derecho.

- Los incapacitados por sentencia firme, siempre que en la sentencia se declare expresamente la incapacidad específica para ejercer este derecho.

- Y los internados en un hospital psiquiátrico con autorización judicial, mientras dure el internamiento, siempre que en la resolución judicial por la que esta medida se adopte se declare expresamente la incapacidad para el ejercicio de este derecho.

Así pues, en la vigente legislación y por lo que a los enfermos mentales se refiere, son dos los motivos que pueden determinar, si así se expresa judicialmente, la privación del derecho de sufragio: la incapacitación y el internamiento en centro psiquiátrico.

Antes de analizar ambos supuestos, conviene recordar los criterios de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos humanos y de las recomendaciones del Consejo de Europa en relación con esta cuestión.

La jurisprudencia de dicho Tribunal sostiene que el procedimiento judicial que para garantizar la regularidad del internamiento establece el artículo 5.4 del Convenio Europeo, tan sólo es válido para producir un solo efecto, el de la limitación de la libertad individual que implica el internamiento en un centro psiquiátrico.

La privación de cualquier otro derecho del enfermo internado no puede efectuarse, en ningún caso, a través de este proceso rápido, sencillo y sumario, sino que requiere la tramitación de un proceso judicial con todas las garantías, tal y como exige el artículo 6.1 del Convenio mencionado. (Caso Winterwerp, entre otros).

En esta misma línea se pronuncian las recomendaciones del Consejo de Europa en virtud de las cuales, el internamiento no puede suponer, automáticamente y de pleno derecho, una causa de restricción de la capacidad de obrar del paciente.

Más en concreto, respecto del derecho al voto de los enfermos mentales ingresados en establecimientos psiquiátricos, se establece en dichas recomendaciones que deberán adoptarse las medidas oportunas para facilitar el ejercicio de este derecho en relación con aquellos enfermos mentales que comprendan su significación.

A la luz de los criterios expuestos, debe, pues, sostenerse la plena adecuación a los mismos de la previsión contenida en la ley electoral respecto de los incapacitados por sentencia firme.

Además, esta previsión legal resulta acorde con la regulación que el Código Civil efectúa de la incapacitación que, no es, per sé, absoluta, sino que el juez en la sentencia que la declare debe precisar su extensión y límites en relación con la esfera personal y patrimonial del incapacitado.

Así pues, acertadamente, la ley electoral no se limita a establecer la privación del derecho de sufragio como efecto directo y automático de la incapacitación, sino que ésta tan sólo se producirá cuando en la sentencia expresamente se prevea.

Más problemas de armonización con los criterios expuestos plantea, sin embargo, la segunda previsión contenida en la ley electoral, relativa a la posibilidad de que el juez en la resolución por la que acuerde el internamiento —que es una figura distinta e independiente de la incapacitación— pueda privar también del derecho de sufragio al enfermo, mientras el internamiento se prolongue.

A juicio de esta institución, esta previsión no se ajusta a los criterios expuestos del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y del Consejo de Europa, por cuanto el procedimiento judicial de internamiento que el artículo 211 del Código Civil prevé, no reúne las garantías que exige el artículo 6.1 del Convenio para poder privar de algún derecho al internado, distinto, lógicamente del de la libertad individual que el internamiento supone.

Efectivamente, el proceso por el que se constituye la incapacitación —juicio declarativo ordinario de menor cuantía, según dispone la disposición adicional única de la Ley 13/1983, de 24 de octubre— si reúne todas las garantías exigidas por el artículo 6.1 del Convenio para que la privación de derechos del incapacitado pueda válidamente producirse.

En cambio, el procedimiento que el artículo 211 del Código Civil prevé para la autorización del internamiento psiquiátrico, es de naturaleza sumaria, rápida y sencilla tal y como exige el artículo 5.4 del Convenio, no reuniendo por tanto las garantías que dicho Convenio exige para que pueda privarse al internado de sus derechos civiles o políticos.

De otra parte y a mayor abundamiento, uno de los principios generales del derecho civil es el de que la capacidad de obrar se presume siempre plena, como corresponde al principio constitucional de libre desarrollo de la personalidad (art. 10.1), por lo que sus limi-

taciones deben ser interpretadas siempre de forma restrictiva.

En consecuencia, no puede estimarse acorde con los criterios sostenidos por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y por el Consejo de Europa, la previsión de la vigente ley electoral en virtud de la cual, el juez, mediante un procedimiento inadecuado a la luz del Convenio, como es el de internamiento, pueda privar a un ciudadano de uno de los derechos más importantes anejo a su condición de tal, como es el derecho al voto.

En base a lo expuesto, se ha sugerido una reforma de la vigente ley electoral en relación con este concreto extremo.

8.2. Inscripción en el Registro de partidos políticos

Cabe reseñar la queja 9104834 en la que se analiza el problema referido a las facultades del Ministerio del Interior para requerir a quienes promueven un partido político, al amparo de la Ley 54/1978, de 4 de diciembre, para la modificación de estatutos, en una labor presuntamente fiscalizadora y previa a la inscripción de los mismos.

En concreto, en este expediente el promotor de un partido político manifestaba que por el Ministerio del Interior se le había requerido para que modificase parte de los estatutos del mismo, aduciendo que su contenido hacía referencia a personas físicas o instituciones privadas que no habían suscrito los estatutos.

Esta institución se dirigió al aludido departamento poniendo de manifiesto que a tenor de la Ley 54/1978 la inscripción de los partidos políticos debe de producirse dentro de los 20 días siguientes a la presentación de sus estatutos sin perjuicio de que si se dedujesen indicios razonables de ilicitud penal éstos sean puestos en conocimiento del Ministerio Fiscal.

En su informe el Ministerio del Interior admite que requirió al solicitante para la modificación de sus estatutos, en el sentido de que no se hiciesen constar personas o instituciones que no habían manifestado expresamente su adhesión al mismo, pero sin que ello hubiese supuesto en ningún caso rechazo en la adquisición de la personalidad jurídica del partido político en cuestión, transcurridos 20 días desde la presentación de sus estatutos en el registro.

A la vista de todo ello, parece necesario incidir en la importancia que tiene el respeto escrupuloso al proceso automático de inscripción de los partidos como garantía plena del derecho constitucional de participación de los españoles en la vida pública previsto en el artículo 23 de nuestra Constitución, y que ampara la Ley 54/1978, de 4 de diciembre.

9. DERECHO A LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA (ARTÍCULO 24 DE LA CONSTITUCIÓN)

En la misma línea de informes anteriores, se exponen en el presente apartado aquellas investigaciones

realizadas por el Defensor del Pueblo en el curso del año 1991 en relación con los derechos jurídicos comprendidos dentro de este precepto constitucional que se han estimado de mayor interés para el conocimiento de las Cámaras.

Debe también destacarse que de las actuaciones llevadas a cabo en relación con este precepto el núcleo fundamental lo constituye la actividad que el Defensor del Pueblo despliega sobre el derecho fundamental a un proceso sin dilaciones indebidas.

Como venimos señalando en todos nuestros informes, estas investigaciones se llevan a cabo, con carácter general, a través de la Fiscalía General del Estado, tal y como dispone el artículo 13 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril.

A este respecto y en la línea sostenida en los dos informes anteriores, debe también destacarse en el presente la fluidez que continúa caracterizando a la colaboración con la Fiscalía General del Estado, cuya intervención en las quejas de las que se le da traslado es cada vez más exhaustiva, remitiendo periódicamente información, sin necesidad de previa solicitud por parte de esta institución, hasta el total esclarecimiento de los extremos planteados en las quejas, dirigiendo para ello precisas instrucciones a los fiscales que de ella dependen, de cuyo contenido informa también al Defensor del Pueblo.

Durante el curso del año 1991, también han continuado desarrollándose con normalidad las relaciones con el Consejo General del Poder Judicial, al que se han remitido, bien directamente, bien tras una investigación previa ante la Fiscalía General del Estado, aquellas quejas cuyo contenido excedía de las específicas competencias del Ministerio Fiscal y requería una colaboración que tan sólo aquel órgano constitucional podía proporcionar.

Como viene reconociendo dicho consejo en sus memorias anuales, todas las intervenciones de esta institución ante el mismo han partido del necesario respeto al principio constitucional de independencia judicial y han estado presididas por una finalidad de colaboración en una mejor prestación del servicio público que desarrollan los órganos jurisdiccionales, sin eludir, cuando se ha considerado necesario, actuaciones tendentes a esclarecer concretos comportamientos desde el punto de vista de una posible responsabilidad disciplinaria.

Debe también destacarse que, durante el último año, el Consejo General del Poder Judicial ha remitido a esta institución la información que se le ha solicitado con una mayor prontitud, siendo también sus informes, con carácter general, cada vez más completos.

Desde otro punto de vista, en la investigación de este tipo de quejas relativas al funcionamiento de juzgados y tribunales han sido también frecuentes las investigaciones realizadas tanto ante el Ministerio de Justicia como ante las administraciones autonómicas del País Vasco y de Cataluña, a las que han sido transferidas las

competencias relativas a medios materiales de la Administración de Justicia.

Cabe ya adelantar aquí la preocupación de esta institución por la falta de coordinación que ha podido apreciarse, en algunos casos, entre el Ministerio de Justicia y la Generalidad de Cataluña, en relación con las competencias que han sido objeto de transferencia, que está repercutiendo de forma desfavorable en la adecuada prestación del servicio público judicial en esta comunidad autónoma, si bien en apartados posteriores volveremos sobre esta cuestión.

Y, por último, en estas consideraciones introductorias sólo nos resta hacer referencia al criterio acogido para establecer la línea divisoria ante aquellos supuestos que se han estimado contrarios al derecho fundamental a un proceso sin dilaciones indebidas y aquellos otros que, aun fuera de esta órbita, ponían sin embargo de manifiesto un anormal funcionamiento del servicio público judicial.

Como venimos reiterando en anteriores informes, este criterio no puede ser otro que el proporcionado por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos que, en síntesis, obligan a tomar en consideración factores tales como el contenido y la complejidad del litigio, los márgenes ordinarios de duración de los litigios del mismo tipo, la conducta procesal de las partes y de las autoridades y, por último, las consecuencias que de la paralización se hayan seguido para las partes.

La jurisprudencia mencionada ha establecido también que la vulneración de este derecho fundamental puede tener su origen en carencias o defectos estructurales de la organización judicial, por cuanto los poderes públicos están obligados a adoptar las medidas adecuadas para que los órganos jurisdiccionales desarrollen su función con las garantías y eficacia que nuestra Constitución reclama.

A la vista de estas consideraciones y al igual que en anteriores informes, se exponen en el presente apartado no sólo aquellos supuestos concretos de dilaciones indebidas que se han estimado contrarios al derecho fundamental a un proceso en un tiempo razonable, sino también las investigaciones llevadas a cabo en relación con carencias estructurales de nuestro sistema judicial.

Por otra parte y en cuanto al derecho fundamental a la tutela judicial efectiva propiamente dichos, se exponen también algunas investigaciones puntuales llevadas a cabo en relación con este específico derecho fundamental, una de las cuales fue iniciada durante el año anterior, por lo que fue parcialmente expuesta en el informe correspondiente al año 1990.

También se hará sucinta referencia a la aceptación en el curso de este año de una recomendación relativa a este concreto derecho fundamental, que esta institución formuló en el informe correspondiente al año 1987 y que iba dirigida al Ministerio de Asuntos Exteriores.

9.1. Falta de tramitación de una denuncia presentada en un juzgado

El ciudadano que compareció ante el Defensor del Pueblo manifestaba en su escrito de queja que en el mes de septiembre de 1988 acudieron unos agentes municipales al lugar donde había estacionado su vehículo, por encontrarse dicho vehículo aparcado en zona reservada a carga y descarga.

Se inició en ese lugar una disputa entre el expositor y los mencionados agentes, los cuales presentaron denuncia de los hechos en la comisaría de Ponferrada.

En la declaración que efectuó el compareciente ante la comisaría, inmediatamente después de formulada la denuncia, ofreció una distinta versión de los hechos motivadores de la denuncia realizada por los citados agentes. Asimismo, con motivo de los hechos acaecidos, presentó a su vez denuncia contra los agentes denunciados por coacciones.

Como consecuencia de la denuncia formulada por los mencionados agentes municipales, se instruyó en el antiguo Juzgado de Distrito número 1 de Ponferrada el correspondiente juicio de faltas por ofensas a la autoridad.

En la tramitación de este procedimiento se tomó declaración en varias ocasiones al compareciente, ratificándose en la denuncia que presentó en su primera declaración en la comisaría.

El juzgado dictó providencia, de fecha 28 de noviembre de 1988, por la que, ante la constancia en las actuaciones practicadas de la denuncia presentada por el denunciado contra los mencionados agentes municipales, ordenó se dedujese testimonio de dichas actuaciones al Juzgado de Instrucción número 1 de Ponferrada.

Nos comunicaba por último el interesado que, si bien el juicio de faltas mencionado finalizó por sentencia condenatoria, en la que se le consideró autor de la falta de ofensas a la autoridad que le había sido imputada, no tenía conocimiento de que se hubieran practicado actuaciones judiciales con motivo de la denuncia por él presentada contra los mencionados agentes.

A la vista de estos antecedentes se inició la correspondiente investigación ante la Fiscalía General del Estado.

En el informe recibido, la Fiscalía General nos daba traslado de la diligencia informativa realizada por el secretario del Juzgado de Instrucción número 3 de Ponferrada (antes Juzgado de Distrito número 1), en relación con el procedimiento que afectaba al reclamante.

En esa diligencia se afirmaba que en los autos del precitado juicio de faltas no aparecía denuncia del reclamante; que el juez que conoció de ese procedimiento no había ordenado en ningún momento la remisión de testimonio de los autos al juzgado de instrucción correspondiente; y que el compareciente ante esta institución había solicitado testimonio del juicio de faltas, testimonio que le fue entregado personalmente.

Dado que dicho testimonio nos había sido remitido por el reclamante, fue examinado por esta institución con detenimiento, extrayéndose del mismo diversas conclusiones de las que se dio traslado a la Fiscalía General del Estado.

Y así, del examen de dicho testimonio pudo desprenderse:

— Que el ciudadano que planteó la queja, en la declaración que realizó en la Comisaría de Policía de Ponferrada, presentó efectivamente denuncia contra los agentes que previamente le habían denunciado.

— En la declaración realizada por el interesado durante la tramitación del juicio de faltas del antiguo Juzgado de Distrito número 1 de Ponferrada el día 10 de noviembre de 1988, se recogió que éste «se afirma y ratifica en la declaración prestada en la Policía y en la denuncia presentada en el mismo acto». Posteriormente en una segunda declaración había manifestado que «se ratifica en la denuncia presentada en la Comisaría de Policía el día 7 de septiembre del presente contra la Policía Municipal que procedieron a su detención ilegal obligándole a comparecer ante Comisaría y le amenazaron y le injuriaron».

Por último, en providencia de fecha 28 de noviembre de 1988, se declaraba que «vistas las precedentes actuaciones y toda vez que en las presentes actuaciones consta denuncia de..., dedúzcase testimonio de las precedentes actuaciones al Juzgado de Instrucción número 1 de esta ciudad».

En consecuencia, habida cuenta de la aparente discordancia que existía entre la información que nos había facilitado el interesado, dinamante del testimonio de las actuaciones por él solicitado, y el contenido del informe que la Fiscalía General nos había remitido, el Defensor del Pueblo se dirigió de nuevo a dicha Fiscalía General solicitando que por el Ministerio Fiscal se realizaran las investigaciones oportunas en orden al esclarecimiento de los hechos a que la presente queja se refería.

Y ello, por cuanto en caso de confirmarse la realidad de los mismos, esto es, la no tramitación de la denuncia presentada por el reclamante contra los agentes de la Policía y sí, en cambio, la planteada por éstos contra aquél, pudiera verse afectado el derecho del compareciente a la tutela judicial efectiva consagrado en el artículo 24 de la Constitución.

Estamos a la espera de recibir la nueva información solicitada a la Fiscalía General del Estado en diciembre de 1991 (9016842).

9.2. Pasividad de un juzgado durante la ejecución de una sentencia condenatoria de la Administración

Esta queja fue ya expuesta en el informe correspondiente al año 1990, por lo que tan sólo deben destacarse aquí las actuaciones llevadas a cabo durante el año 1991.

Esta investigación hacía referencia a una aparente

vulneración del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva realizada por un órgano jurisdiccional al adoptar una actitud de pasividad en la ejecución de una sentencia condenatoria de la Administración pública.

Sucintamente, se trataba de una sentencia dictada por la entonces Magistratura de Trabajo de Huelva por la que se condenaba al Instituto Nacional de la Salud y a la Dirección General de Asistencia Hospitalaria y Especialidades Médicas de la Junta de Andalucía a reconocer el derecho del actor, compareciente ante esta institución, a ocupar una concreta plaza.

De la inicial investigación ante las administraciones condenadas podía desprenderse que, ante la diversidad de fórmulas que podían adoptarse para dar cumplimiento a la sentencia, se había puesto esta situación en conocimiento del juzgado para que por éste se determinara la fórmula o fórmulas que más se adaptaran al contenido del fallo.

En cuanto a la información solicitada de la Fiscalía General del Estado, de ella se desprendía que, efectivamente, no había sido todavía cumplida la sentencia que afectaba al reclamante, no obstante lo cual el juzgado entendía agotada su intervención en dicho proceso, a pesar de que tanto el ejecutante como la administración condenada se habían dirigido al órgano jurisdiccional solicitando su previo y vinculante criterio en orden a conocer cuál de las diversas fórmulas posibles era la que más se ajustaba al contenido del fallo por él dictado.

A la vista de estos antecedentes y sin perjuicio de comprender que esta decisión del órgano jurisdiccional afectaba directamente a la independencia que constitucionalmente caracteriza su función, esta institución se dirigió de nuevo a la Fiscalía General del Estado, dándole traslado de su preocupación por la actuación de algunos órganos jurisdiccionales en relación con el cumplimiento de sentencias condenatorias de las administraciones públicas.

En la extensa comunicación remitida a la Fiscalía General del Estado se contenían amplias consideraciones sobre la doctrina del Tribunal Constitucional en relación con la cuestión objeto de la queja, en virtud de la cual los comportamientos pasivos de los órganos jurisdiccionales en casos como el descrito, suponen una vulneración del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva.

Y así, según dicha jurisprudencia, el derecho fundamental mencionado, al abarcar no sólo el derecho a obtener un pronunciamiento judicial sino también su efectivo cumplimiento o ejecución, requiere en estos casos una actitud de los órganos jurisdiccionales que permita emplear, al amparo de la Constitución y de las leyes, todos los medios coactivos a su alcance con la finalidad de evitar los obstáculos que impiden la realización plena de aquel derecho fundamental cuando la administración no cumple lo judicialmente resuelto.

Nuestra intervención ha determinado que, en el curso del año 1991, la Fiscalía General del Estado se dirigiera con rapidez a la Fiscalía de Huelva urgiendo la

intervención del Ministerio Fiscal en el proceso de ejecución que afectaba al reclamante, no como parte, pues ello no se encuentra legalmente previsto, sino en cumplimiento de su misión de defensa de los derechos de los ciudadanos constitucionalmente prevista, con la finalidad de velar por la realización del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, que estaba siendo vulnerado por la actitud pasiva del órgano jurisdiccional.

Recientemente se ha informado a esta institución que la sentencia ha sido ya definitivamente cumplida.

El Defensor del Pueblo debe destacar favorablemente en el presente informe la posición adoptada por el Ministerio Fiscal en el caso objeto de la presente queja, en cuando supone una avanzada interpretación de nuestra legislación procesal con la finalidad de velar por el cumplimiento de un derecho fundamental como es el de la tutela judicial efectiva en un proceso en el que el Ministerio Público no puede legalmente constituirse como parte.

Se trata de una novedosa interpretación del ordenamiento procesal, plenamente acorde con las exigencias derivadas del artículo 9.2 de la Constitución española y que ha rendido además sus frutos con plena eficacia, pues ha conseguido remover la pasividad judicial obteniendo así el pleno cumplimiento de la sentencia y, con ello, la satisfacción del derecho fundamental tantas veces citado.

El carácter innovador de esta reciente postura adoptada por el Ministerio Fiscal y lo que implica de avance en la tarea de establecer mecanismos que permitan una mejor realización de los derechos fundamentales constitucionalmente reconocidos, nos llevan a transcribir a continuación algunas de las consideraciones que se contienen en el informe que a esta institución remitió la Fiscalía General del Estado:

«... se ha recibido del Defensor del Pueblo un escrito en el que se hacen importantes observaciones acerca de la abusiva dilación que se está produciendo en la ejecución de dicha sentencia, en perjuicio de la firmante en la queja.

Los limitados elementos de conocimiento obrantes en la Fiscalía General del Estado sobre dichas diligencias de ejecución, así como la evidencia de que se trata de un tipo de proceso judicial en el que no tiene intervención el Ministerio Fiscal, hacen particularmente problemático la formulación de sugerencias respecto a las iniciativas que pudiera adoptar esa Fiscalía Provincial para coadyuvar al efectivo cumplimiento de la sentencia. Sin embargo, a tenor de las reflexiones contenidas en el citado escrito del Defensor del Pueblo, hay que constatar que la práctica frustración indefinida de la ejecución de fallo, está afectando de modo esencial y directo a un derecho fundamental del justiciable reclamante, cual es el de tutela judicial efectiva del artículo 24.1 CE. Desde esta perspectiva, el Ministerio Fiscal puede llegar a tener capacidad legitimadora procesal, en cumplimiento de los deberes y ejercicio de las fa-

cultades que vienen atribuidos por las disposiciones legales, para la defensa de los derechos fundamentales que aparezcan vulnerados en el proceso, así como para el ejercicio de las acciones penales dimanantes de posibles comportamientos detectados en las diligencias, todo ello de acuerdo con los artículos 24.1 y 162.1.a) de la Constitución: 3 (núms. 1, 3, 4, 10) y 4.1 del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal aprobado por Ley 50/81, de 30 de diciembre, 109 de la Ley de la Jurisdicción y normas concordantes.

En consecuencia, deberá esa Fiscalía solicitar vista de las actuaciones, a los solos efectos de ejercer las misiones que la ley le atribuye en defensa de los derechos fundamentales y eventual ejercicio de las demás acciones que procedan en defensa de la legalidad, instando cuanto resulte pertinente a la vista de las actuaciones e informando a la mayor brevedad posible a esta Fiscalía General del estado actual del trámite, diligencias solicitadas y resolución adoptada por el Juzgado.» (8812236).

9.3. Reconocimiento y ejecución en otros países de resoluciones dictadas por los tribunales españoles en materia laboral

Se trata de una recomendación formulada al Ministerio de Asuntos Exteriores y ampliamente expuesta en el informe correspondiente al año 1987 al que nos remitimos, haciéndose aquí tan sólo una referencia sucinta a su contenido esencial.

Estuvo motivada por diversas quejas recibidas que ponían de manifiesto las dificultades existentes para obtener el reconocimiento y ejecución en otros países de resoluciones dictadas por los tribunales españoles en materia laboral, bien por no existir convenio sobre esta materia con esos países, bien porque los existentes no comprendían las relaciones jurídicas de naturaleza laboral dentro de su ámbito de aplicación.

Y así, tras analizar con detenimiento las consecuencias derivadas de los artículos 7 y 220 del Tratado de la Comunidad Europea, así como del artículo 3.2 del Acta de Adhesión de España a las Comunidades Europeas, se concluía recomendando:

— La agilización de los trámites para la ratificación del Convenio de Bruselas de 27 de septiembre de 1968 relativo a la competencia judicial y a la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil —concepto éste que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, abarca también la materia laboral—, con la finalidad de eliminar los obstáculos que existían para el reconocimiento y ejecución de este tipo de resoluciones judiciales en relación con los demás países miembros de la Comunidad Económica Europea.

— De otro, la elaboración de tratados internacionales bilaterales o multilaterales sobre reconocimiento y ejecución de resoluciones judiciales, fundamentalmente en materia laboral, con aquellos países que, aun no

perteneciendo a la Comunidad Económica Europea, mantienen con España relaciones laborales más numerosas y fluidas.

Con fecha 28 de enero de 1991 se ha publicado en el «Boletín Oficial del Estado» el instrumento de ratificación por parte de España al Convenio de Bruselas antes citado, por lo que se ha dado cumplimiento a la primera de dichas recomendaciones.

9.4. Recursos jurisdiccionales contra sanciones disciplinarias en la jurisdicción militar

Se ha continuado, durante este año, analizando, por parte de esta institución el problema, planteado ya en el informe de 1990, sobre la posible utilización del recurso Contencioso-Disciplinario Militar preferente y sumario del artículo 518 de la Ley Procesal Militar, para aquellos casos de correctivos impuestos por la comisión de faltas leves que conllevan una restricción de libertad.

Por otro lado, y con motivo de diversas quejas planteadas ante esta institución relativas a la imposición de sanciones por faltas leves, se ha valorado la conveniencia de considerar en profundidad el informe remitido por el Ministerio de Defensa con relación a la queja 9008901, a la luz de la sentencia dictada por el Tribunal Supremo en el recurso de casación 2-5-90, de 1 de octubre, tratando de acercar la realidad disciplinaria militar a las garantías procesales previstas en la legislación vigentes. Y ello fundamentalmente, desde la protección de los derechos fundamentales a través del amparo judicial que permita la aplicación de la Ley Procesal Militar.

Asimismo se ha tenido en cuenta la reciente publicación de la Ley Orgánica 11/1991, de 17 de junio, de Régimen Disciplinario de la Guardia Civil que ha venido a reforzar los principios en los que se ampara el régimen disciplinario militar y las garantías judiciales previstas en la citada Ley Procesal Militar.

Efectivamente del informe elaborado por el Ministerio de Defensa y de la sentencia dictada por la Sala Militar del Tribunal Supremo el 1 de octubre de 1990 se desprende que los correctivos por faltas leves, cuando la sanción afecta a los derechos fundamentales, tienen amparo judicial en el aludido procedimiento.

No obstante esta institución considera necesario insistir en el hecho de que dicho procedimiento se enmarca dentro del Libro IV sobre Procedimientos Judiciales Militares no Penales de la Ley Procesal Militar, por lo que éste no es sino una prolongación del Procedimiento Contencioso-Disciplinario, sin más particularidades que las contenidas en el artículo 568 de la aludida ley, con el objeto de hacer realidad los dos calificativos que determinan la propia naturaleza del procedimiento, es decir, la preferencia y la sumariedad.

Ello significa que en ningún caso puede considerarse a ese procedimiento de carácter excepcional y, por

tanto, de utilización no habitual cuando se trate de sanciones por falta leve.

Por el contrario parece evidente que la voluntad del legislador ha sido precisamente dar cobertura a esta zona del régimen disciplinario militar como consecuencia de las reflexiones hechas por el propio Tribunal Constitucional y las que se derivan de casos conocidos por el Tribunal de Derechos Humanos de Estrasburgo, como es el caso Engel.

De otra parte la reciente publicación de la Ley Orgánica 11/1991, de 17 de junio, del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil, avala esta tesis al contemplar en su artículo 64 como un elemento normalizado la interposición del recurso Contencioso-Disciplinario Militar preferente y sumario contra la resolución del recurso por falta leve.

Resulta, por tanto, necesario que desde un punto de vista práctico se proyecte a la realidad la no excepcionalidad del procedimiento, a cuyo fin esta institución considera medio adecuado el que se instruya a todas las autoridades militares para que tengan presente que en la notificación de la imposición de una sanción por falta leve debe hacerse constar, no sólo el derecho al recurso en tiempo y forma ante el superior jerárquico, con arreglo a lo establecido en el capítulo 5.º título IV de la Ley Orgánica 12/85, de 27 de noviembre, del régimen disciplinario de las Fuerzas Armadas, sino que además debe especificarse la posibilidad de utilizar el citado procedimiento Contencioso-Disciplinario Militar preferente y sumario de conformidad con lo establecido en el artículo 453 de la Ley Procesal Militar.

Se ha valorado la necesidad de esta fórmula, pues aunque el informe que se indica señala la existencia de la Orden Ministerial 43/86 dictada en desarrollo de la Ley Orgánica 12/85, lo cierto es que esa orden al ser tres años anterior a la promulgación de la Ley Procesal Militar, no contempla la existencia del referido recurso.

Es necesario hacer realidad un proceso lógico que parte de considerar que en el ámbito militar la Ley 62/78, de 26 de diciembre, de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales de la Persona, tiene su continuidad en dicho procedimiento y, además, que la interpretación del apartado b) del artículo 468 y del artículo 568 de la Ley Procesal demuestran que la no admisión del procedimiento Contencioso-Disciplinario contra las resoluciones dictadas en los recursos por faltas leves, obliga necesariamente a la utilización del procedimiento Contencioso-Disciplinario Militar preferente y sumario precisamente en el caso de dichas faltas.

Por todo lo anterior, esta institución ha valorado la oportunidad de trasladar al Ministro de Defensa las anteriores consideraciones al objeto de conocer su parecer sobre la conveniencia de incorporar, con carácter general, a las notificaciones que se hagan de imposición de sanciones por falta leve no sólo el derecho al recurso previsto en la Ley Orgánica del Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas, sino también la posibilidad de interponer el recurso Contencioso-Discipli-

nario Militar preferente y sumario de acuerdo con lo determinado en la Ley Procesal Militar.

9.5. Dilaciones indebidas. Causas estructurales

9.5.1. Consideraciones previas

Señalábamos en anteriores apartados que nuestra Constitución, en su artículo 24, reclama de los poderes públicos una actitud destinada a dotar a nuestros tribunales de justicia de los mecanismos adecuados para que puedan desarrollar su función jurisdiccional conforme a las exigencias constitucionales de respeto al sistema de garantías y eficacia en su funcionamiento.

Esta exigencia constitucional determina que las carencias estructurales que todavía aquejan a nuestros órganos jurisdiccionales no puedan justificar, en ningún caso, irritantes dilaciones que todavía se producen en concretos órganos judiciales y que han determinado abundantes intervenciones de esta institución durante el curso del año 1991, al igual que en años anteriores.

Son, efectivamente, numerosas las quejas que ponen de manifiesto, al ser inicialmente investigadas ante la Fiscalía General del Estado, que el retraso del concreto procedimiento no es sino un reflejo de la situación general del órgano jurisdiccional, que responde, a su vez, bien a deficiencias estructurales, tan sólo subsanables con medidas de largo alcance, bien a una situación coyuntural que puede ser afrontada con medidas de apoyo concretas.

Todas ellas, tras la inicial información obtenida de la Fiscalía General del Estado, han sido investigadas ante el Consejo General del Poder Judicial, el Ministerio de Justicia y, en su caso, ante las administraciones autonómicas del País Vasco y de Cataluña, por ser éstas las únicas comunidades autónomas que han asumido, hasta el momento, competencias en relación con los medios materiales de la Administración de Justicia.

De todas estas investigaciones se dará cuenta en el presente apartado.

Las carencias estructurales a que venimos haciendo mención son las reiteradas en anteriores informes: inadecuación de los vigentes instrumentos procesales; falta de medios materiales y personales o defectuosa organización de los mismos; insuficiente preparación de jueces, fiscales o personal auxiliar; excesiva movilidad de los mismos; inadecuación de los edificios judiciales; falta de desarrollo de las previsiones legales sobre planta judicial; disfunciones producidas como consecuencia de la conversión de algunos órganos jurisdiccionales por exigencias de la Ley de Planta y Demarcación Judicial, etc.

Desde anteriores informes, el Defensor del Pueblo viene reconociendo el esfuerzo realizado en los últimos años por los poderes públicos para mejorar la prestación del servicio público judicial dentro de los parámetros de garantías y eficacia que nuestra Constitución

exige, como características básicas del sistema judicial de una sociedad democrática y moderna.

Debe también insistirse desde este informe en el importante avance que para la modernización del servicio público judicial han supuesto medidas tales como la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial, la Ley de Planta y Demarcación Judicial o el importante aumento de recursos de que ha sido objeto la administración de la justicia española.

Ahora bien, no puede perderse de vista que esta perspectiva modernizadora ha empezado a existir en nuestro país tan sólo desde la etapa democrática. Ello significa que las importantes medidas expuestas han debido ser aplicadas sobre un sistema judicial ancestralmente obsoleto, que hubiera requerido su modernización desde décadas muy anteriores.

La nueva visión constitucional de la cuestión ha determinado, en consecuencia, que la reforma del servicio público judicial, que debió haberse realizado paulatinamente, a medida que evolucionaban los postulados socioeconómicos de nuestra sociedad, haya debido ser afrontada con urgencia por los poderes públicos posconstitucionales, en un período de tiempo relativamente corto, a la vista de la magnitud y complejidad del esfuerzo. Las disfunciones que esta situación conlleva son, pues, evidentes.

Una de las consecuencias más importantes de cuanto acaba de exponerse, ha sido la dificultad, que se ha puesto ya de manifiesto, en alcanzar un adecuado nivel de preparación del personal que desarrolla sus funciones en tan esencial servicio público, jueces, fiscales, secretarios y personal auxiliar.

Efectivamente, el elevado número de órganos jurisdiccionales que han entrado en funcionamiento tras la Ley de Demarcación y Planta, en un período de tiempo relativamente corto y cuya rápida creación era una exigencia inexcusable, no ha podido ir acompañado de la adecuada formación de los nuevos profesionales, en detrimento de la calidad del servicio público.

La dedicación a esta específica cuestión por parte del Consejo General del Poder Judicial, con el apoyo del Ministerio de Justicia y de las autonomías vasca y catalana, debe ser pues, abordada con rigor, como única forma de conseguir una mejora cualitativa del servicio público mencionado, que ha sido ya objeto de un importante avance en los aspectos materiales o cuantitativos.

Esta institución debe, pues, congratularse de que la formación de los jueces sea una de las prioridades del actuar del Consejo General del Poder Judicial, tal y como se refleja en su última memoria anual.

El Ministerio de Justicia debe también profundizar en esta línea respecto del resto del personal que de él depende, fiscales, secretarios y personal auxiliar.

Pero, a juicio de esta institución, la tarea de formación aludida no debería, sin embargo, circunscribirse a los nuevos profesionales.

La complejidad en avance de nuestro sistema jurídico interno —en el que existe una multiplicidad de fuen-

tes emanadoras de este derecho como consecuencia de la estructura autonómica del Estado— e internacional, —con el específico sistema de fuentes derivados de nuestra definitiva incorporación a Europa— requiere un constante reciclaje de todos los profesionales que prestan sus servicios en los órganos jurisdiccionales, si se quiere que éstos atiendan adecuadamente la cada vez más amplia y compleja demanda social de tutela judicial.

Por otra parte, el esencial papel que nuestra Constitución otorga a los órganos jurisdiccionales en la protección de los derechos e intereses de los ciudadanos y el largo alcance que deriva del reconocimiento constitucional del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, determinan que nuestros órganos judiciales deban intervenir en situaciones nuevas de gran complejidad técnica que reclaman la correspondiente asistencia técnica cualificada, fundamentalmente en materias como la financiera y económica.

En este sentido, resulta también imprescindible una adecuada dotación de psicólogos, asistentes sociales, intérpretes, forenses, etc., por ser la actual todavía insuficiente.

La reclamada reforma de la oficina judicial requiere igualmente ser abordada de forma coordinada ante los distintos órganos competentes, introduciendo los modernos sistemas y modelos de organización, todavía ajenos a su actual configuración, estableciendo servicios comunes a distintos órganos judiciales e implantando definitivamente en los juzgados los nuevos medios técnicos informáticos y de comunicación. Sólo así puede conseguirse un eficaz aprovechamiento de los recursos, que ya existen.

En cuanto a los edificios que albergan a nuestros órganos jurisdiccionales, en el informe anterior se hacía especial hincapié en las investigaciones realizadas que ponían de manifiesto la existencia de órganos judiciales con deficientes instalaciones. La situación persiste actualmente por lo que nuestras investigaciones al respecto han debido continuar durante el año al que el presente informe se contrae.

Sin duda, el ritmo de creación de nuevos juzgados y tribunales impuesto por la Ley de Planta y Demarcación Judicial ha determinado un importante esfuerzo presupuestario para conseguir nuevas ubicaciones que debe ser reconocido. Ello, no obstante, debe dejarse constancia de que este esfuerzo no siempre ha sido culminado con éxito, tal y como podrá apreciarse en la exposición posterior de las investigaciones concretas realizadas.

Las distintas administraciones públicas implicadas deben, pues, dar un definitivo impulso a las actuaciones tendentes a dotar a nuestros órganos jurisdiccionales de instalaciones suficientes y adecuadas para el ejercicio de su función.

En relación con esta cuestión, debe dejarse constancia en el presente informe de una disfunción que ha podido ser apreciada en el curso de las investigaciones realizadas tanto ante el Ministerio de Justicia como ante

la Generalidad de Cataluña, en relación con la situación de los edificios judiciales de dicha comunidad autónoma y fundamentalmente los de nueva planta.

Como ya hemos expuesto, por Real Decreto de 20 de julio de 1990, se produjo el traspaso a la Generalidad de Cataluña de las funciones del Estado en materia de provisión de medios materiales y económicos para el funcionamiento de la Administración de Justicia. En relación con dicho real decreto se están produciendo diferencias de interpretación entre la administración central y la autonómica que están generando situaciones de descoordinación que repercuten de forma desfavorable en las condiciones en que se presta, en algunos casos, el servicio público judicial en esta comunidad autónoma.

Y así, esta falta de coordinación está dando lugar a que no se adopten medidas que, en algunos casos, pueden considerarse urgentes, para dar solución a las condiciones de precariedad de algunos edificios judiciales de Cataluña.

Desde esta institución debe ponerse de manifiesto lo insostenible de esta situación, que demanda un esfuerzo por ambas partes en encontrar soluciones satisfactorias que tan sólo favorablemente repercutirán en el interés público.

Posteriormente se expondrán algunos ejemplos clarificadores al respecto.

En otro orden de cosas, resulta también necesario insistir en el presente informe en la inaplazable necesidad de modificar nuestras normas procesales en los distintos órdenes jurisdiccionales para adaptarlas, no sólo a los postulados constitucionales, sino también a la nueva organización judicial derivada de la Ley de Planta y Demarcación Judicial.

Hasta el momento y como ya exponíamos el año anterior, esta reforma tan sólo ha alcanzado al proceso laboral. Urge, pues, la de los órdenes jurisdiccionales civil, penal y contencioso administrativo.

En anteriores informes hemos analizado detenidamente las razones de esta reforma y los contenidos esenciales que debían ser abordados, por lo que a ellos nos remitimos evitando aquí innecesarias reiteraciones.

Tan sólo debemos llamar la atención sobre una cuestión que entendemos de importancia: la necesidad de que estas reformas se lleven a cabo de forma coordinada con el desarrollo de la planta judicial, todavía no concluida.

Efectivamente, el desarrollo que aún resta por hacer de la Ley de Planta y Demarcación Judicial debiera realizarse de forma coordinada con el tenor de las reformas procesales en marcha.

Sólo dos ejemplos pueden resultar significativos. La planta del orden jurisdiccional penal puede resultar distinta según que el nuevo proceso penal adopte o no, con carácter general, un sistema de doble instancia.

Por lo que se refiere al orden contencioso-administrativo, la necesaria reforma procesal se encuentra intrínsecamente relacionada con la efectiva creación de los juzgados unipersonales de lo

contencioso-administrativo, cuya puesta en funcionamiento ha sido insistentemente reclamada desde esta institución como única medida que puede corregir la situación general de sobrecarga de trabajo que actualmente existe en muchos de los órganos de esta jurisdicción.

La puesta en funcionamiento de estos órganos jurisdiccionales requiere además la adopción previa de las medidas oportunas para conseguir la suficiente preparación de los jueces o magistrados que habrán de servirlos.

Debe, pues, reclamarse un esfuerzo de coordinación entre los distintos poderes públicos implicados para que el definitivo desarrollo de la planta judicial se efectúe teniendo en cuenta, entre otros factores, las reformas procesales en marcha.

Y para concluir estas consideraciones sobre las necesarias reformas normativas dejar de mencionar el avance que se ha producido en las tareas de preparación del nuevo Código Penal que se encuentra ya en casi ultimados trámites prelegislativos.

Por último, se exponen también en el presente apartado algunas investigaciones que ponen de manifiesto las carencias que existen en la todavía escasa plantilla del Ministerio Fiscal.

La amplia configuración constitucional del Ministerio Público, no circunscrita al ejercicio de la acción penal, requiere una suficiente dotación de su plantilla orgánica que le permita ejercer con eficacia todas las competencias que derivan de la aludida configuración constitucional y que se extienden, entre otras, a la protección del menor, del incapaz, a los centros de internamiento públicos o privados de cualquier clase que sean, y, en definitiva, a promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelado por la ley.

9.5.2. Organos colegiados

9.5.2.1. Sala Segunda del tribunal Supremo

Las quejas que en el curso del presente año se han recibido en relación con esta sala, cúspide del orden jurisdiccional penal, han puesto de manifiesto que paulatinamente se está reduciendo el tiempo de duración de la tramitación de los recursos de casación que ante dicha sala penden.

Esta institución debe pues destacar la mejora producida en la situación de la misma, en la que se ha reducido durante este año, de forma notable, el número de asuntos a resolver.

El esfuerzo debe, no obstante, persistir pues aún es muy elevado el número de asuntos pendientes de tramitación. Y así, de la última memoria elevada a las Cortes Generales por el Consejo General del Poder Judicial se desprende que los asuntos pendientes al finalizar el año 1990 se habían reducido de 14.177 en el año 1989 a 11.017, habiendo resuelto la sala durante aquel año

10.076 asuntos, cifra ésta que puede considerarse elevada.

Sin duda, en la disminución de recursos pendientes ha influido la reducción de los asuntos que acceden al Tribunal Supremo a partir de la Ley Orgánica 7/88, de 28 de diciembre, de creación de los Juzgados de lo Penal, y de la reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal por la Ley 21/1988, de 19 de julio.

El Defensor del Pueblo se mantendrá vigilante en orden a la progresiva normalización de esta sala, cuyo funcionamiento eficaz resulta de especial trascendencia no sólo por su función unificadora en la aplicación de las leyes penales, sino también por afectar sus decisiones a derechos fundamentales como la libertad personal y al funcionamiento de los centros penitenciarios como hemos venido destacando en informes anteriores (9120564 y 9100358).

9.5.2.2. Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional

En informes anteriores se hacía referencia a las diversas investigaciones que el Defensor del Pueblo ha venido llevando a cabo desde su entrada en funcionamiento, en relación con la situación de general retraso que caracteriza la actuación de esta sala.

En el informe correspondiente al año anterior se daba cuenta de la última investigación realizada ante el Consejo General del Poder Judicial, del que esta institución solicitó nueva información acerca de la actual situación de la misma en cuanto al número de entrada de asuntos, los pendientes, medios personales y materiales con que contaba para hacer frente a su carga competencial, así como sobre las medidas que, a corto o medio plazo, pudieran adoptarse para conseguir su definitiva normalización.

Del extenso informe que durante el curso del año 1991 ha remitido dicho Consejo se desprende que el número de asuntos que ingresan en esta sala continúa, preocupantemente, en aumento y que, sin perjuicio del elevado ritmo de trabajo que se ha desarrollado, aún continuaban pendientes al finalizar el año 1990, la alarmante cifra de casi veinte mil.

Se trata, pues, de una situación de grave alejamiento del postulado constitucional de eficacia que debe presidir el funcionamiento del servicio público judicial.

En este sentido, no puede olvidarse que es este orden jurisdiccional el que en nuestro sistema jurídico controla el ajuste a la legalidad de la actuación de las distintas administraciones públicas.

Desde informes anteriores el Defensor del Pueblo ha venido reclamando la inaplazable necesidad de adoptar definitivas resoluciones en relación con el orden jurisdiccional contencioso-administrativo que es, sin duda, el que actualmente y con un carácter casi generalizado, presenta mayores disfunciones en su actuación.

Estas soluciones exigen la puesta en funcionamiento de los juzgados unipersonales de lo contencioso-

administrativo, previstos en la Ley de Planta y Demarcación Judicial, con la correspondiente reforma procesal que ello conlleva.

Sólo así puede comenzar la normalización de este orden jurisdiccional, pues la creación de dichos juzgados supondría una importante descarga de trabajo de los actuales órganos colegiados de lo contencioso-administrativo, al implicar la creación de una primera instancia atribuida a estos órganos unipersonales.

Esta medida es pues inaplazable y su adopción debe ser de nuevo reclamada en el presente informe. (8905777).

9.5.2.3 Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (antiguo Tribunal Central de Trabajo).

En línea con nuestro anterior informe parlamentario, debemos dejar constancia en el presente de la favorable evolución que continúa apreciándose en el ritmo de tramitación del número de asuntos pendientes ante este órgano jurisdiccional que en años anteriores venía siendo calificado de auténtico punto negro de nuestra organización judicial.

De las quejas recibidas puede, efectivamente, desprenderse que el tiempo de tramitación de los asuntos pendientes ante esta nueva sala, que ha asumido las competencias del antiguo Tribunal Central de Trabajo, sin llegar a ser todavía plenamente satisfactorio es, sin duda, menor que el de años anteriores.

Las cifras proporcionadas por el Consejo General del Poder Judicial resultan un claro exponente de cuanto se ha manifestado.

Y así, a finales de año 1989, el número de asuntos pendientes ascendía a 37.098 y a finales del año 1990 esta cifra se había reducido a 18.092.

No obstante, al igual que advertíamos respecto al funcionamiento de la Sala Segunda del Tribunal Supremo, debe todavía mantenerse el esfuerzo que se viene desarrollando durante los últimos años, con la finalidad de conseguir definitivamente el eficaz funcionamiento de esta sala, pues de las quejas recibidas resulta que algunos recursos ingresados en el año 1988, a finales del año 1991, aún no habían sido resueltos (9110254).

9.5.2.4 Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-León, con sede en Burgos

Durante el curso del año 1991 se ha realizado una investigación de carácter general en relación con el funcionamiento de esta sala, como consecuencia de las numerosas quejas recibidas que ponían de manifiesto un retraso generalizado en su actuación.

Y así, algunas de estas quejas ponían de manifiesto que recursos planteados en el año 1987 no habían sido resueltos cuatro años más tarde, en 1991.

En los informes recibidos de la Fiscalía General del Estado se informaba reiteradamente del elevado núme-

ro de asuntos pendientes en dicha sala, que estaba determinando un retraso incompatible con la adecuada prestación del servicio público judicial.

A la vista de estos antecedentes, el Defensor del Pueblo se dirigió directamente al Consejo General del Poder Judicial en orden a obtener una más amplia información sobre la real situación de la misma y las medidas que pudieran adoptarse por su definitiva normalización.

De la información recibida de este último órgano se desprendía que las visitas de inspección que habían sido giradas a la sala, habían demostrado el gran retraso existente, que hacía que los recursos alcanzaran unos plazos medios de cerca de cuatro años en su tramitación y que afectaba a más de 3.600 asuntos pendientes, estando resolviéndose en el año 1991 los que habían tenido entrada en el año 1986.

Se continuaba manifestando en el informe recibido del Consejo General del Poder Judicial que la sala tenía una plantilla reforzada tanto con magistrados suplentes como con personal auxiliar, habiendo ello determinado que hubiera podido asumir por primera vez, en el año 1990, el número de asuntos registrados durante dicho año, pero que para su definitiva normalización y puesta al día, sería preciso duplicar los medios personales de que dispone, solución ésta considerada por el consejo como muy difícil, dada la carencia de magistrados a adscribir a esta jurisdicción, como lo demostraba que, hasta la fecha, no se hubiera podido conseguir el tercer magistrado suplente que había sido concedido por el Ministerio de Justicia.

En relación con los extremos que acaban de exponerse deben reiterarse aquí las consideraciones efectuadas en relación con la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional sobre la inaplazable necesidad de creación de los juzgados unipersonales de lo contencioso-administrativo, como única solución posible a estas graves situaciones de retraso generalizado (8906351).

9.5.2.5 Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia de Madrid, Galicia y País Vasco

Al igual que en años anteriores debe dejarse constancia en el presente informe de la grave situación en que continúan encontrándose estas salas por el notable retraso que caracteriza su funcionamiento, agravado por el progresivo aumento del número de asuntos que ingresan y, por tanto, de los asuntos pendientes de resolver.

Las quejas recibidas son numerosas y ponen todas ellas de manifiesto retrasos de cuatro años, aproximadamente, en la resolución de los recursos.

La quiebra de la efectividad de la tutela judicial resulta, pues evidente, con un efecto perjudicial añadido cual es el deficiente control de legalidad efectivo de la administración por parte de los tribunales de justicia, que esta situación supone.

En estos casos, como en los anteriores, la solución reclama la creación de los juzgados unipersonales de lo contencioso-administrativo (9108395, 8704122, 8907475 y 9106070).

9.5.3 Organos unipersonales

9.5.3.1 Comunidad Autónoma de Andalucía

9.5.3.1.1 Juzgados de la provincia de Cádiz

Se da cuenta a continuación de dos investigaciones de carácter general llevadas a cabo durante el curso del año 1991 en relación con la situación de la Administración de Justicia en esta provincia.

La primera de ellas tuvo su origen en las numerosas quejas recibidas que ponían de manifiesto el retraso y las disfunciones que, con carácter casi general, afectaban, al parecer, a los órganos jurisdiccionales de esta ciudad en las que parecían haberse agudizado con la entrada en vigor de la Ley de Demarcación y Planta Judicial y con el cierre por obras del Palacio de Justicia en abril de 1988, que supuso la separación de sus servicios en distintas ubicaciones.

A la vista de estos antecedentes, se solicitó la correspondiente información del Consejo General del Poder Judicial.

Recibido el oportuno informe en el que se acreditaba la realidad de los hechos expuestos, del mismo se desprendía que para la normalización del funcionamiento de los órganos de la Administración de Justicia de la capital citada sería necesario a juicio del consejo informante, la adopción de algunas medidas:

Por un lado, y en lo referente al número de juzgados, el Consejo General del Poder Judicial proponía la creación de dos nuevos juzgados de primera instancia e instrucción en Cádiz, a los que corresponderían los números 8 y 9. Estos juzgados habían sido creados por Real Decreto 653/1991, de 22 de abril.

Por otra, en cuanto a las sedes de los organismos judiciales dicho Consejo proponía: la finalización de las obras del futuro Palacio de Justicia, en el que tendrían acogida las cinco secciones de la Audiencia Provincial y las dependencias de la fiscalía; la ubicación de los juzgados 1, 2, 3, 4 y 6, y los tres de lo penal, en el llamado edificio San José; y, por último, y los juzgados 5 y 7, así como los dos de nueva creación en el inmueble de la Cárcel Real, todos ellos con las adecuadas dotaciones de mobiliario.

Por todo ello y teniendo en cuenta que las soluciones propuestas por el Consejo General del Poder Judicial —puesta en funcionamiento e inicio de actividades de los dos nuevos juzgados, finalización de las obras del Palacio de Justicia, ubicación de los juzgados en sus respectivas sedes y adecuada dotación de mobiliario de todos ellos— eran de la competencia del Ministerio de Justicia, esta institución se dirigió a la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia, solicitando información acerca de las previsiones exis-

tentes en el mismo en relación con las medidas expuestas.

Recibido el preceptivo informe, de este último organismo, en el mismo se manifestaba que los juzgados de primera instancia e instrucción números 8 y 9 a que antes hicimos referencia, habían entrado ya en funcionamiento el 1 de septiembre de 1991. Asimismo, se informaba a esta institución que para el próximo ejercicio presupuestario se encontraba prevista la constitución del Juzgado de Vigilancia Penitenciaria número 2 de esta provincia, así como la creación de un tercer juzgado de lo social, por encima de las previsiones iniciales de la planta.

Se concluía señalando que para completar la planta legalmente prevista en el partido Judicial de Cádiz, quedaban pendientes un juzgado de menores y dos juzgados de lo contencioso-administrativo, cuya constitución, de estos últimos, se encuentra pendiente en todo el territorio nacional.

En lo relativo a las deficientes instalaciones judiciales de la ciudad de Cádiz, se informaba que el ministerio había realizado en los últimos cinco años una de las actuaciones más intensas y concentradas del territorio nacional, en orden a poner completamente al día el marco físico de los distintos órganos judiciales contemplados en la Ley de Planta, informándose pormenorizadamente de la ubicación de dichos juzgados (9026138).

En cuanto a la segunda de las investigaciones a que antes aludimos en relación con los órganos jurisdiccionales de esta provincia, hace referencia a los juzgados de lo social y fue ya parcialmente expuesta en el informe correspondiente al año anterior.

Efectivamente, en dicho informe se daba cuenta de la investigación de carácter general que esta institución había iniciado ante el Consejo General del Poder Judicial en relación con la situación de general retraso que caracterizaba a los juzgados de lo social de Cádiz y fundamentalmente al número 1.

En el curso del corriente año se ha recibido el correspondiente informe del que se desprende que las causas determinantes del retraso en la tramitación de los procedimientos pendientes ante el Juzgado de lo Social número 1 de Cádiz eran, junto a los problemas motivados por las modificaciones competenciales introducidas por la Ley de Demarcación y Planta, la carencia de personal al servicio de dicho juzgado, de tal modo que la plantilla no se encontraba completa.

A la vista de estos antecedentes, y teniendo en cuenta que las carencias de personal que acaban de ser expuestas, afectan a la competencia de la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia, el Defensor del Pueblo ha solicitado recientemente de la misma información sobre las previsiones que existan en ese departamento en orden a la dotación de personal suficiente a los juzgados de lo social de Cádiz (9016872).

9.5.3.1.2 Juzgado de Primera Instancia e Instrucción de Chiclana

En el informe correspondiente al año anterior se daba cuenta de la última investigación realizada en relación con este órgano jurisdiccional que, en años anteriores había sido ya objeto de distintas peticiones de información al Consejo General del Poder Judicial, a la vista de la situación de retraso de carácter general que caracterizaba su funcionamiento.

Esta última investigación fue abierta como consecuencia de una queja que, tras su investigación ante la Fiscalía General del Estado, permitió comprobar que en el proceso civil que afectaba al reclamante se dictó sentencia, tras nuestra reiterada intervención, tres años y medio después de que el procedimiento quedara concluso.

Ello determinó, tal y como quedó reflejado en el anterior informe, que por el servicio de inspección del Consejo se iniciaran las actuaciones pertinentes en orden a depurar la posible responsabilidad disciplinaria en que hubiera podido incurrir el titular de este órgano jurisdiccional.

Recientemente se ha recibido una última comunicación de dicho Consejo de la que se desprende que no se ha apreciado la existencia de responsabilidad disciplinaria en el titular del juzgado, ya que entre el 12 de marzo de 1986 y el 20 de noviembre de 1989, fechas a las que se contrae la presente queja, tales funciones habían sido desempeñadas por ocho jueces distintos, entre titulares, sustitutos y jueces nombrados en comisión de servicio o con prórroga de jurisdicción, lo que representaba, objetivamente, un serio obstáculo para la normalización del trabajo pendiente (8700185).

9.5.3.1.3. Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 5 de Marbella

En el informe correspondiente al año anterior se hacía referencia a las frecuentes quejas recibidas en relación con este órgano jurisdiccional que habían determinado la apertura de una investigación de carácter general ante el Consejo General del Poder Judicial.

En el curso del corriente año se ha recibido el informe solicitado de dicho órgano constitucional, en el que se manifestaba que, a la fecha de recepción del escrito remitido por esta institución durante el curso del año 1990, el servicio de inspección de dicho consejo tenía programada una visita de inspección a este juzgado, de cuyo resultado se habrían de extraer los datos necesarios para suministrar la información solicitada por el Defensor del Pueblo.

Esta visita no llegó, sin embargo, a realizarse en aquellas fechas por haber quedado vacante la correspondiente plaza de inspector.

Se concluía manifestando en el informe recibido, que una vez provisto este cargo y confeccionado el programa de visitas para 1991, en él se había incluido nueva-

mente este juzgado, por lo que una vez visitado, se informaría a esta institución.

Estamos, pues, a la espera de recibir esta nueva información (8811265).

9.5.3.1.4. Juzgado de Primera Instancia e Instrucción de Puente Genil

Ante esta institución comparecieron un grupo de abogados y procuradores ejercientes en el partido judicial de Puente Genil poniendo de manifiesto la situación de colapso que, a su juicio, existía en el juzgado de Primera Instancia e Instrucción de esta localidad.

Iniciada la correspondiente investigación ante el Consejo General del Poder Judicial, recientemente se ha informado a esta institución que, si bien era cierto que este juzgado mantuvo una situación de atraso durante el año 1990, coincidiendo con la asunción de nuevas competencias en los órdenes civil y penal, puesto de manifiesto sobre todo en los procesos civiles y adoleciendo además de falta de personal, en la actualidad su situación debía considerarse normalizada como consecuencia del trabajo desempeñado por el entonces juez titular y del nombramiento en comisión de servicio de personal de refuerzo.

No obstante, se continuaba manifestando en dicho informe, que al haber cesado el juez titular y estar cubierto dicho juzgado por un juez en prórroga de jurisdicción y carecer el juzgado de secretario titular, parecía prudente, a juicio de dicho consejo, que se confiriera una nueva comisión de servicio al personal auxiliar de refuerzo que prestó sus servicios con anterioridad en este juzgado, habiéndose ello solicitado al Ministerio de Justicia.

Nuestra investigación debe, por tanto, proseguir ante este departamento ministerial (9026817).

Nuestra investigación debe por tanto proseguir ante este departamento ministerial (9026817).

9.5.3.1.5. Juzgados de primera instancia e instrucción de Estepona

También en este caso formularon la queja un grupo de abogados y procuradores ejercientes en el partido judicial de Estepona, solicitando nuestra intervención.

Sustancialmente exponían que el número de juzgados que componen el citado partido judicial era, a su juicio, insuficiente para atender la demanda existente en dicho territorio, señalando en su escrito diversas causas que, en su opinión, pudieran considerarse originadoras de tal situación.

Y así, hacían referencia a la movilidad de los jueces y del personal auxiliar e insuficiencia de este último para atender el número de asuntos pendientes.

En la medida en que la situación expuesta afectaba al normal desempeño de la función jurisdiccional en el partido judicial de Estepona, el Defensor del Pueblo se dirigió directamente al Consejo General del Poder Judicial, solicitando su colaboración en orden a infor-

mar de la situación real de dichos juzgados y de las medidas que pudieran adoptarse para su definitiva normalización.

Del informe recibido de dicho consejo se desprendía que eran dos las medidas propuestas para conseguir la normalización del funcionamiento de estos juzgados.

De un lado, el nombramiento de un equipo de refuerzo para cada uno de los juzgados ya existentes, que fue solicitado por el Consejo al Ministerio de Justicia en marzo y octubre de 1991 y, de otro, se consideraba imprescindible la creación del tercer juzgado de primera instancia e instrucción, previsto en la Ley de Demarcación y Planta Judicial, así como la habilitación de un local para la ubicación del mismo que contara con las instalaciones necesarias.

A la vista de estos antecedentes y teniendo en cuenta que las soluciones propuestas por el Consejo General del Poder Judicial eran de la competencia exclusiva del Ministerio de Justicia, el Defensor del Pueblo se dirigió a este Departamento, solicitando información sobre las previsiones existentes en relación con las medidas expuestas.

Recientemente se ha recibido la información solicitada en la que se da cumplida información sobre los extremos expuestos.

Y así, se informa a esta institución que en cuanto a las deficiencias de plantilla observadas en los actuales juzgados números 1 y 2, el Ministerio ha ofrecido las plazas de secretarios vacantes en régimen de provisión temporal, al haber sido declaradas desiertas en el último concurso de traslado, por lo que se espera que en breve sean cubiertas, hasta tanto se ocupen por funcionarios de nuevo ingreso.

En cuanto al resto del personal auxiliar se informaba que ya se encontraba cubierta totalmente la plantilla y que había estado reforzada con un equipo que había quedado reducido dado que según las previsiones del Ministerio el nuevo juzgado número 3 entraría en funcionamiento el 1 de abril de 1992.

Se continuaba manifestando que se habían anunciado ya los correspondientes concursos de traslado de las plazas de secretario y personal auxiliar, con la finalidad de que todas ellas se encuentren cubiertas en la fecha indicada de 1 de abril de 1992, en la que entrará en funcionamiento el nuevo órgano judicial y que, en el caso de que no se cubran, se nombrarían funcionarios interinos hasta su cobertura por los correspondientes titulares.

A la vista de lo expuesto se ha dado por concluida esta investigación (8918454).

9.5.3.2. Comunidad Autónoma de Baleares

9.5.3.2.1. Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 1 de Ibiza

Durante el curso del año 1991 han sido frecuentes las quejas recibidas en relación con este órgano jurisdiccional.

Al ser investigadas ante la Fiscalía General del Estado, se han ido recibiendo diversos informes de los que se desprendía la imposibilidad de informar sobre el estado que mantenían los concretos procedimientos a que las quejas se referían debido a que, a pesar de las reiteradas solicitudes de información que el Ministerio Fiscal había remitido al titular de este juzgado, había resultado imposible obtener la información requerida a solicitud de esta institución.

Ello determinó la iniciación de la correspondiente investigación ante el Consejo General del Poder Judicial.

En la comunicación que dicho Consejo nos remitió se daba amplia información sobre la situación en que se encontraban los concretos procedimientos a que las quejas se referían, haciéndose igualmente referencia a la «penosa situación del órgano judicial».

Se informaba igualmente a esta institución que, pese a las reiteradas peticiones que el Consejo había dirigido al Ministerio de Justicia, en relación con las plazas de oficial que se encontraban sin cubrir y con la necesidad de que se nombraran un oficial y un auxiliar con carácter interino, no se había recibido la solución adecuada del Ministerio de Justicia.

Nuestra investigación debe, pues, proseguir ante la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia (8702532).

9.5.3.2.2. Juzgado de Primera Instancia e Instrucción de Inca

También en relación con este órgano jurisdiccional han sido frecuentes las quejas recibidas durante el curso del año 1991, que han determinado igualmente la apertura de la correspondiente investigación de carácter general ante el Consejo General del Poder Judicial, con la finalidad de conocer la situación real del juzgado y las medidas que pudieran adoptarse para su definitiva normalización.

Durante el curso del año 1991, se ha recibido la información solicitada de dicho Consejo de la que se desprende que el retraso en los procedimientos concretos que había sido constatado por esta institución, debía atribuirse a defectos estructurales de este juzgado, tales como la falta de personal, la carencia de juez titular durante prolongados espacios de tiempo y la excesiva carga laboral.

Se concluía manifestando en el informe recibido que esta situación se encontraba en fase de remisión desde la entrada en funcionamiento del Juzgado número 2, el 15 de junio de 1988, y del número 4, el 8 de junio de 1990, por lo que se preveía una normalización próxima de este juzgado (8402564).

9.5.3.3. Comunidad Autónoma de Canarias

9.5.3.3.1. Juzgados de Primera Instancia e Instrucción de Granadilla de Abona

En todos los informes de esta institución se ha ido dando cuenta del seguimiento realizado en relación con el funcionamiento de estos órganos jurisdiccionales.

En el correspondiente al año anterior, se daba cuenta de la última investigación iniciada al respecto, en virtud de la cual el Defensor del Pueblo sometió a la valoración del Consejo General del Poder Judicial la posibilidad de acelerar el ritmo de implantación de las previsiones contenidas, en relación con esta localidad, en la Ley de Planta, que establecía cinco juzgados en la misma, de los que tan sólo tres estaban en funcionamiento.

La razón de esta sugerencia no era otra que las deficiencias que continuaban apreciándose en el funcionamiento de estos juzgados, en virtud de la investigación de las quejas recibidas ante la Fiscalía General del Estado.

Como en aquel informe se exponía, el Consejo General del Poder Judicial había informado a esta institución que, en cuanto a la situación general de los juzgados de esta localidad, se había reiterado del Ministerio de Justicia la puesta en funcionamiento del cuarto juzgado legalmente previsto, proponiendo, asimismo, añadir el quinto durante el año 1991, por ser las únicas medidas que, a su entender, podían adoptarse para que el servicio público judicial de esta localidad de Granadilla de Abona pudiera entrar en una vía de normalidad.

Ello determinó que el Defensor del Pueblo se dirigiera al Ministerio de Justicia asumiendo las sugerencias del Consejo sobre la efectiva creación y puesta en funcionamiento de los dos juzgados de primera instancia e instrucción que aún restaban para dar cumplimiento a las previsiones contenidas en la Ley de Planta.

En el informe recibido de la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia se manifestaba que efectivamente, el Consejo General del Poder Judicial, en la relación de necesidades que anualmente eleva al Gobierno, había solicitado la constitución del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 4 de Granadilla de Abona.

Se continuaba manifestando que las razones que han impedido su efectiva creación eran consecuencia de serias dificultades existentes en cuanto a su instalación.

Se concluía exponiendo que el Ministerio de Justicia continuaba haciendo gestiones para su próxima constitución dentro de la programación correspondiente a 1991.

Así pues, transcurrido ya este año, el Defensor del Pueblo debe solicitar nueva información en relación con estos extremos a dicho departamento ministerial (8509819).

9.5.3.3.2 Juzgado de Primera Instancia e Instrucción de La Orotava

En informes anteriores se ha dado cuenta a esas Cortes Generales de las diversas investigaciones que esta institución ha llevado a cabo en relación con este órgano jurisdiccional.

La última de ellas se inició en el año 1990, por cuanto de las quejas recibidas se desprendía que todavía no

había sido definitivamente normalizada la situación de este juzgado.

Por ello, se reinició una nueva investigación ante la Fiscalía General del Estado, con carácter previo, en su caso, a la que se inicie ante el Consejo General del Poder Judicial.

En el curso del año 1991, la Fiscalía General del Estado ha informado a esta institución de la remisión de los oportunos antecedentes al Consejo General del Poder Judicial en relación con la situación general de ese juzgado, encontrándonos pues, a la espera de recibir la correspondiente información (8904754).

9.5.3.4. Comunidad Autónoma de Castilla-León

9.5.3.4.1. Juzgados de Primera Instancia e Instrucción de Palencia

En el informe correspondiente al año anterior, se informaba de una investigación iniciada por el Defensor del Pueblo ante el Consejo General del Poder Judicial, como consecuencia de una queja remitida por el Decano del Ilustre Colegio de Abogados de esta provincia, manifestando su preocupación por la situación en que se encontraban los Juzgados de Primera Instancia e Instrucción de esta ciudad.

En la comunicación que a esta institución remitió dicho Consejo se informaba de la adopción de determinadas medidas tendentes a disminuir el problema de atraso existente, problema que el Consejo esperaba quedase definitivamente resuelto, en un futuro próximo, con la puesta en funcionamiento de los Juzgados de Primera Instancia e Instrucción números 4 y 5 y la conversión de los juzgados de distrito en juzgados de primera instancia e instrucción.

Ello determinó que, por nuestra parte, se diera por concluida la investigación iniciada.

Sin perjuicio de lo expuesto, durante el año 1991, ha comparecido nuevamente ante esta institución el Decano del mencionado Colegio de Abogados manifestando su preocupación por la situación del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 5, dado que, pese a su reciente creación, existía, al parecer, en el mismo un grave atraso en la tramitación de los procedimientos tanto civiles como penales.

A la vista de estos nuevos hechos, el Defensor del Pueblo se ha dirigido nuevamente al Consejo General del Poder Judicial, solicitando una mayor información sobre la situación actual de este juzgado.

Recientemente se ha recibido la información solicitada en la que se manifestaba de que para paliar la situación de atraso en que se encuentra el juzgado aludido, el Consejo General del Poder Judicial ha incluido dicho juzgado en el último plan de urgencia, estando previsto el reforzamiento de su plantilla con un nuevo auxiliar en 1992 (8805878).

9.5.3.5. Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha

9.5.3.5.1. Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 3 de Guadalajara

Esta investigación fue también expuesta parcialmente en el informe correspondiente al año anterior.

En dicho informe dabamos cuenta de las frecuentes quejas recibidas que ponían de manifiesto la situación general de retraso que caracterizaba a este juzgado, antiguo juzgado de distrito, que había determinado la apertura de la correspondiente investigación ante el Consejo General del Poder Judicial.

Manifestábamos ya en aquél que en la comunicación recibida de dicho consejo se exponía que, efectivamente, dicho juzgado se encontraba en una deficiente situación que requería el mantenimiento del refuerzo de plantilla de que había sido objeto en los últimos tiempos y que, no obstante su necesidad, había sido retirado por el Ministerio de Justicia.

Ello determinó que se solicitara de la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia información sobre la posibilidad de reforzar de nuevo la plantilla de este juzgado por ser considerado todavía imprescindible por el Consejo General del Poder Judicial.

Recibido el correspondiente informe, se ha manifestado a esta institución que el Ministerio de Justicia ha formalizado ya el nuevo refuerzo de tres funcionarios propuesto por el Consejo General del Poder Judicial, por un período de seis meses.

Es pues de esperar que con este refuerzo pueda normalizarse la situación coyuntural de retraso en que se encuentra este juzgado (8912012).

9.5.3.6. Comunidad Autónoma de Cataluña

9.5.3.6.1. Juzgados de Primera Instancia e Instrucción de Sant Boi de Llobregat

De esta investigación se dio también cuenta parcialmente en el informe correspondiente al año anterior, como consecuencia de las quejas individuales que, debidamente informadas por la Fiscalía General del Estado, ponían de manifiesto el deficiente funcionamiento del servicio público judicial en esta localidad.

Como allí se señalaba, la investigación iniciada ante el Consejo General del Poder Judicial permitió obtener una amplia información sobre las razones de este anómalo funcionamiento y las medidas que se habían ido adoptando al respecto.

Y así, se informaba a esta institución de la sucesiva entrada en funcionamiento de los tres juzgados que ya existen en esta localidad, así como de la favorable incidencia que la Ley de Planta y Demarcación Judicial había supuesto, disminuyendo el territorio comprendido en este partido judicial.

Se destacaba igualmente en el informe del consejo, como una causa importante del deficiente funciona-

miento aludido, la excesiva movilidad tanto de los titulares de estos tres órganos jurisdiccionales como del personal auxiliar y la insuficiencia de este último.

Por último, se destacaban también las insuficiencias del edificio que alberga a estos juzgados.

Ello determinó que esta institución prosiguiera la correspondiente investigación ante la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia, en relación, tanto con la situación material del edificio de los juzgados como en lo relativo a la formalización de los equipos de refuerzo de personal auxiliar que el Consejo General del Poder Judicial consideraba imprescindibles.

En la contestación recibida del Ministerio de Justicia se daba amplia información sobre la situación de estos tres juzgados y del cuarto que había sido posteriormente creado, en cuanto al personal auxiliar existente en los mismos, así como al personal de refuerzo que había sido implantado en los juzgados números 1 y 2, como consecuencia de la petición expresa del Consejo General del Poder Judicial.

Por otra parte, y en cuanto a la situación material del edificio que albergaba a los juzgados, el Ministerio de Justicia daba cumplida cuenta de las obras de rehabilitación realizadas para mejorar las instalaciones, mientras dicho edificio estuvo dentro de su ámbito de competencias, hasta que se produjo el traspaso del mismo a la Generalidad de Cataluña, en virtud del Real Decreto 966/1990, de 20 de julio. Siendo, por tanto, en opinión del Ministerio de Justicia, la Generalidad de Cataluña la única competente en el momento presente para dar solución a las deficiencias que en cuanto a instalaciones se apuntaban en el informe remitido a esta institución por el consejo.

Ello determinó que el Defensor del Pueblo iniciara la pertinente investigación ante la Consejería de Justicia de la Comunidad Autónoma de Cataluña que, al parecer, era la competente en cuanto a estos últimos extremos.

Del informe recibido de la Generalidad de Cataluña se desprendía que el edificio donde se encuentran situados los juzgados de primera instancia e instrucción de esta localidad fue objeto de una cesión temporal de uso, fruto de un acuerdo entre el Ministerio de Justicia y el ayuntamiento de aquella localidad, acuerdo en el que además, el ayuntamiento cedía gratuitamente un terreno para la construcción de un nuevo edificio en el que ubicar los juzgados con cargo, al parecer, a los presupuestos del ministerio.

A este respecto, en el informe remitido por la Consejería de Justicia mencionada se sostenía que sólo se había traspasado la cesión de uso del edificio en que estos juzgados se encontraban, pero no el solar cedido gratuitamente por el ayuntamiento al ministerio para la construcción de un nuevo edificio en que instalar dichos juzgados ni la dotación existente en el ministerio para tal fin.

Se desprendía, en consecuencia, de dicho informe que la Generalidad de Cataluña no consideraba que, en ta-

les circunstancias fuera asunto de su competencia la instalación de estos juzgados en un nuevo edificio, una vez finalizara la cesión de uso del edificio en que actualmente se encuentra ubicados tales juzgados.

De cuanto ha sido expuesto puede pues, colegirse que los criterios que el Ministerio de Justicia y la Generalidad de Cataluña matienen en relación con esta cuestión, se encuentran contrapuestos.

Y así, de un lado, el Ministerio de Justicia considera transferidas las competencias en cuanto a la ubicación del nuevo edificio de estos juzgados y, de otro, la Generalidad de Cataluña, parece considerar que el Ministerio de Justicia no he ha transferido el terreno que el Ayuntamiento de Sant Boi de Llobregat cedió gratuitamente para la construcción del nuevo edificio en que ubicar tales juzgados sin que, en consecuencia, estime que haya nacido su obligación de construir el nuevo edificio indicado.

Así pues, de lo expuesto se desprende que ni el Ministerio de Justicia ni la Generalidad de Cataluña consieran entre sus funciones la construcción del nuevo edificio en el que instalar las oficinas judiciales de Sant Boi de Llobregat.

La situación descrita debe ser calificada por esta institución como extremadamente grave, máxime teniendo en cuenta la fecha en la que finalizaba la cesión de uso del edificio que actualmente alberga dichos juzgados, a finales del mes de febrero de 1992.

A la vista de estos antecedentes, esta institución se ha dirigido de nuevo a la Consejería de Justicia de la Comunidad Autónoma de Cataluña, así como al Ministro de Justicia, manifestando que, con independencia de la posterior determinación del Organismo a quien corresponda la construcción del nuevo edificio judicial, caso de considerarse ello necesario, así como la determinación del terreno sobre el que tal edificio haya de levantarse y la titularidad de dicho terreno, esta institución considera imprescindible dar urgente y adecuada solución al problema planteado por la próxima finalización de la cesión de uso del edificio en que actualmente están ubicados los juzgados de Sant Boi de Llobregat.

Se ha manifestado también en los escritos recientemente remitidos a los organismos que acaban de mencionarse que, a juicio del Defensor del Pueblo, la situación planteada no sólo supone un grave problema de descoordinación en cuanto a la determinación de competencias entre el Estado y la Generalidad de Cataluña, sino también, y esto es de especial trascendencia, esta situación de prolongarse podría afectar seriamente a la eficacia del derecho fundamental contenido en el artículo 24 de la Constitución.

Por último, se ha informado al Ministerio de Justicia y a la Generalidad de Cataluña, que el Defensor del Pueblo considera un deber ineludible que por ambos órganos administrativos se arbitren cuantos mecanismos jurídicos sean necesarios para que, de modo inmediato, se adopte una solución que posibilite el

funcionamiento normal del servicio público esencial que es la Administración de Justicia.

Se ha dado traslado al Consejo General del Poder Judicial de estos antecedentes, por ser conocida la preocupación del mismo, manifestada en su última memoria, por la incidencia que la situación de descoordinación descrita está generando en la adecuada prestación del servicio público judicial en la Comunidad Autónoma de Cataluña.

Dado lo reciente de estas comunicaciones nos encontramos todavía a la espera de recibir la información solicitada (8810519).

9.5.3.6.2. Juzgado de Instrucción número 2 de Mataró

En los dos últimos informes esta institución ha venido haciendo referencia a la investigación abierta en relación con este órgano jurisdiccional como consecuencia de las quejas recibidas que ponían de manifiesto su situación general de retraso, tras ser puntualmente investigadas ante la Fiscalía General del Estado.

En el último informe, dábamos cuenta de la apertura de la correspondiente investigación ante el Consejo General del Poder Judicial, el cual, a pesar del tiempo transcurrido, no había informado todavía en el curso del año 1990 a esta institución.

Durante el año 1991 se han recibido ya completas informaciones de dicho consejo.

En la primera de ellas el Consejo General se limitaba a informar de las razones que habían determinado el sobreseimiento de las diligencias abiertas para depurar la posible responsabilidad disciplinaria que pudiera derivarse de la queja concreta que motivó la apertura de la investigación de carácter general.

Sin perjuicio de agradecer esta información, el Defensor del Pueblo hubo de dirigirse de nuevo al Consejo General del Poder Judicial por cuanto el motivo de la apertura de la investigación general mencionada no hacía referencia a la posible depuración de la responsabilidad disciplinaria del titular de este órgano jurisdiccional, antes al contrario, lo que esta institución pretendía era obtener una información más amplia sobre la situación general de dicho juzgado ya que, de los informes que se habían recibido de la Fiscalía General del Estado se desprendía que en dicho juzgado existía un gran volumen de asuntos pendientes de tramitación que estaban generando una sobrecarga de trabajo.

Por ello, el Defensor del Pueblo solicitó nuevamente la colaboración del Consejo General del Poder Judicial en orden a obtener información sobre los extremos que acaban de ser expuestos en relación con la actual situación de este juzgado y de los medios con que cuenta para hacer frente a la sobrecarga de trabajo aludida.

Recientemente se ha recibido un completo informe elaborado por dicho Consejo en el que se da cumplida cuenta a esta institución de la situación del juzgado.

En dicho informe se hace referencia a la existencia de «un evidente atraso tanto en materia civil como penal, si bien dicha situación no puede calificarse de in-

salvable, teniendo en cuenta que la plantilla del órgano jurisdiccional se compone actualmente de secretario judicial titular, tres oficiales, cuatro auxiliares y un agente judicial interino, resultando sin embargo conveniente, para regularizar la situación del juzgado, la cobertura de la otra plaza vacante de agente judicial».

El contenido de este informe determina que esta institución deba ahora dirigirse al Ministerio de Justicia en orden a la efectiva cobertura de la vacante mencionada en la plaza de agente judicial de este juzgado (8800581).

9.5.3.6.3. Deficiencias en las instalaciones de los juzgados de la provincia de Barcelona

Esta investigación ha sido iniciada, de oficio, en el curso del año 1991, como consecuencia de diversas noticias aparecidas en los medios de comunicación, de las que se desprendían presuntas deficiencias en las instalaciones de los juzgados de primera instancia e instrucción de la provincia de Barcelona.

Y así, de las noticias referidas se desprendía que los juzgados que parecían encontrarse en tal deficiente situación eran los siguientes: los juzgados de instrucción números 40 a 44 de, Barcelona, y los juzgados de primera instancia e instrucción de Vilanova i la Geltrú, Gavá, Martorell, El Prat de Llobregat, Rubí y Villafranca del Penedés.

Al parecer, todos estos juzgados carecían de edificio propio, por lo que tenían que ubicarse en dependencias de otros órganos judiciales, lo que suponía falta de espacio, de mesas y máquinas de escribir, de ordenadores y abastecimiento eléctrico.

Por otra parte, y según las noticias mencionadas, en las localidades de Sant Feliú de Llobregat y Santa Coloma de Gramanet, algunos juzgados habían sido instalados en edificios inacabados o, en el caso de los juzgados de Badalona, en un edificio en mal estado de conservación, en el que, al parecer, existían grietas de hasta 3 metros de longitud.

A la vista de estos antecedentes, el Defensor del Pueblo inició de oficio la oportuna investigación, inicialmente ante la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia.

En el informe recibido se daba cuenta de las actuaciones que se habían llevado a cabo por el Ministerio de Justicia en cuanto a las instalaciones de los juzgados mencionados, advirtiéndose que se trataba ya de una competencia de la Generalidad de Cataluña, pues, según su criterio, sólo permanecía dentro de la competencia de la Administración del Estado la instalación y puesta en funcionamiento de órganos judiciales de nueva creación, con sede en Cataluña, con la colaboración y ayuda de la Generalidad.

Sin perjuicio de proseguir la investigación ante el Ministerio de Justicia en cuanto al ámbito de competencias que en relación con esta cuestión pertenecen todavía a la Administración del Estado, esta institución

ha iniciado también recientemente la correspondiente investigación ante la Consejería de Justicia de la Generalidad de Cataluña, dentro del ámbito de sus específicas competencias.

Dado lo reciente de esta comunicación estamos a la espera de recibir la información solicitada (9103728).

9.5.3.6.4. Juzgado de Instrucción número 8 de Barcelona.

El número de quejas recibidas en relación con este órgano jurisdiccional y la entidad de los retrasos que la investigación ante la Fiscalía General del Estado ponía de manifiesto determinaron que ya en el año 1987 el Defensor del Pueblo se dirigiera al Consejo General del Poder Judicial.

Hasta el año 1991 no se ha recibido la información solicitada. En ella se manifiesta que las visitas giradas por el servicio de inspección a este juzgado han puesto de manifiesto una situación de considerable retraso, para paliar la cual se ha propuesto una comisión de servicio integrada por un magistrado, dos oficiales y dos auxiliares que habrían de desempeñar sus funciones por un período no inferior a cuatro meses.

Es, pues, de esperar que con esta comisión de refuerzo se normalice a medio plazo la situación de este juzgado (8603653).

9.5.3.6.5. Juzgados de primera instancia e instrucción de Reus

Esta investigación fue iniciada como consecuencia de un escrito remitido al Defensor del Pueblo por el Colegio de Abogados de Reus, solicitando nuestra intervención.

En el escrito recibido el Colegio de Abogados exponía su preocupación por la situación en que se encontraban los juzgados de esta localidad, que era calificada de insostenible, dado el gran volumen de asuntos que, al parecer, habían de tramitar.

Se hacía referencia también a los problemas que con carácter general afectaban a los juzgados de Reus, así como a la situación concreta de cada uno de los órganos judiciales existentes en dicha localidad.

Dado que las deficiencias expuestas en el escrito de queja hacían referencia a competencias tanto del Consejo General del Poder Judicial como del Ministerio de Justicia y la Generalidad de Cataluña, se inició la correspondiente investigación ante cada uno de estos órganos.

Y así, al Consejo General del Poder Judicial se solicitó información sobre los retrasos que, al parecer, existían en los juzgados de primera instancia e instrucción números 1, 2, 3, 4 y 5, así como sobre los problemas aludidos en la queja relativos a la paralización de las actuaciones que requerían que el juzgado se desplazara físicamente fuera de sus dependencias.

En el escrito remitido al Ministerio de Justicia se so-

licitaba información en relación con las siguientes cuestiones: problemas de ubicación del nuevo juzgado de primera instancia e instrucción, ya creado, pero sin entrar en funcionamiento por dificultades para encontrar un local donde emplazarlo; cuestiones relativas a vacantes en la plaza de secretario y falta de personal auxiliar suficiente.

Por último, y en cuanto a las presuntas deficiencias que afectaban a la competencia de la Generalidad de Cataluña, se solicitó de la Consejería de Justicia información sobre las, al parecer, inadecuadas instalaciones del edificio que alberga a los juzgados de esta localidad y sobre la existencia de un acuerdo con el Ayuntamiento de Reus en virtud del cual se cedía un solar para la construcción de un nuevo Palacio de Justicia en esta ciudad.

Recientemente se han recibido los informes solicitados de estos tres organismos.

En el informe recibido del Consejo General del Poder Judicial se manifiesta que, a su juicio, uno de los principales inconvenientes de la situación de los cinco juzgados actualmente existentes en esta localidad es la falta de espacio y de condiciones adecuadas del edificio que los alberga.

En cuanto a las dificultades que existían en relación con las actividades que debían practicarse fuera de la sede judicial, se informaba que estas dificultades que, efectivamente, habían existido, habían sido derivadas de la falta de medios económicos para hacer frente a los gastos de transporte, pero que dichas dificultades se habían resuelto, llevándose a cabo actualmente las salidas de forma regular, una vez por semana.

Se manifestaba igualmente en dicho informe que si bien el Juzgado número 5 se encontraba en una situación normalizada en cuanto a la tramitación de los asuntos, no era éste el caso de los juzgados números 1, 2 y 3, concluyéndose que para la solución de esta situación de atraso sería muy conveniente la efectiva puesta en funcionamiento del ya creado juzgado número 6.

En cuanto a la contestación remitida a esta institución por el Ministerio de Justicia, se informaba que ya habían sido cubiertas las plazas de secretario y de personal auxiliar a que se hacía referencia en nuestro escrito.

Se informaba igualmente que la efectiva puesta en funcionamiento del ya creado juzgado número 6 se produciría durante el primer cuatrimestre del año 1992.

Por último, y en cuanto a la contestación recibida de la Consejería de Justicia de la Generalidad de Cataluña, en ella se hacía referencia a las dos cuestiones que le fueron planteadas en los siguientes términos:

En cuanto a las deficiencias observadas en el edificio que actualmente alberga a los cinco juzgados que actualmente existen, se informaba a esta institución que dicho edificio se consideraba suficiente, en cuanto a su tamaño, para albergar a estos órganos jurisdiccionales, requiriéndose, no obstante, una reforma y acondicio-

namiento que permitiera dar una nueva ubicación a los diferentes servicios, encontrándose en fase de revisión el proyecto arquitectónico encargado al respecto.

En cuanto al acuerdo adoptado por el pleno del Ayuntamiento de Reus, referente a la cesión de un solar para la construcción de un nuevo edificio judicial, se manifestaba en el informe recibido que se trataba de una cuestión de la que la Generalidad de Cataluña no tenía conocimiento por tratarse de una competencia del Ministerio de Justicia.

Esta institución deberá por tanto proseguir su investigación ante ambas administraciones públicas, central y autonómica, en orden a esclarecer la competencia sobre el solar referido (9119005).

9.5.3.6.6. Juzgado de Primera Instancia e Instrucción de Rubí

Durante el curso del año 1991 se han recibido diversas quejas que ponían de manifiesto la insuficiencia de un solo juzgado de primera instancia e instrucción en el partido judicial de Rubí, al ser muy elevada la carga competencial que asumía, situación ésta que estaba generando en la práctica un retraso en aumento en la tramitación de los procedimientos ante él pendientes.

Iniciada la correspondiente investigación ante el Consejo General del Poder Judicial, se recibió el correspondiente informe del que se desprendía que el Consejo compartía la idea de que la carga competencial de dicho juzgado era abrumadora, al registrar por año una media de 6.000 asuntos penales y 1.200 civiles, lo que había determinado un notable retraso en su actuación.

Se continuaba manifestando que por Real Decreto 1529/1989, se habían creado tres nuevos juzgados, cuya entrada en funcionamiento, aunque debió haberse producido en octubre de 1990, no pudo hacerse efectiva por deficiencias en las instalaciones donde estos nuevos órganos habían de ubicarse.

Se concluía manifestando que los jueces titulares de dichos juzgados habían tomado posesión el 13 de marzo de 1991, por lo que era de esperar una normalización a medio plazo del servicio público judicial prestado en esta localidad, aunque para alcanzar la planta total que para esta circunscripción prevé la Ley de Demarcación y Planta Judicial aún falta la creación de un quinto juzgado (9026056).

9.5.3.6.7. Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 1 de Arenys de Mar

La queja que motivó esta investigación hacía referencia a un procedimiento civil iniciado en el año 1987 que en abril de 1990 se declaró visto para sentencia, sin que a pesar del tiempo transcurrido, ésta hubiera sido efectivamente dictada.

Iniciada ante la Fiscalía General del Estado la investigación prevista en el artículo 13 de la Ley Orgánica 3/81, de 6 de abril, se recibió el correspondiente informe del que se desprendía la realidad de lo expuesto, esto

es, que transcurrido más de un año de la conclusión de los trámites del proceso, no se había dictado todavía sentencia.

Del informe recibido de la Fiscalía General se desprendía también que la demora apreciada en este caso concreto no era un caso aislado en este juzgado, sino manifestación de la situación de general retraso que padecía, pues, el cual, en junio de 1991, estaban todavía despachándose los asuntos que quedaron vistos para sentencia en el año 1988.

En la medida en que los hechos que acaban de exponerse podían suponer un serio alejamiento del derecho fundamental a un proceso sin dilaciones indebidas, el Defensor del Pueblo valoró la necesidad de solicitar directamente la colaboración del Consejo General del Poder Judicial en orden a obtener información sobre la situación de este juzgado y las previsiones existentes para normalizar su funcionamiento.

Recientemente se ha recibido la información solicitada en la que sustancialmente se manifiesta que:

«... dicho órgano jurisdiccional soporta desde antiguo una importante carga de trabajo, debido a que el partido judicial es extenso y con una gran parte de zona turística, habiéndose agravado la situación a partir del año 1989, en que la práctica totalidad de funcionarios que constituían la plantilla, hasta entonces estable y de gran experiencia, se trasladaron a otros destinos, comenzando una etapa de movilidad continua en la que se suceden titulares de nuevo ingreso que permanecen pocos meses, con interinos de escasa o nula experiencia, sin que hasta el momento se haya logrado la necesaria estabilidad».

En cuanto a las medidas adoptadas para su normalización, se manifestaba en el informe recibido que:

«En el mes de abril de 1990 la Junta de Jueces acordó eximir de reparto en materia civil a este Juzgado, exención que continuará hasta el 9 de abril de 1992. Otra medida encaminada a normalizar su funcionamiento ha sido cubrir con interinos todas las plazas vacantes, de modo que la plantilla del Juzgado, formada por tres Oficiales, cinco Auxiliares y dos Agentes, se halla al completo, si bien únicamente con tres titulares. El 3 de febrero pasado tomaron posesión un Secretario titular y un juez sustituto.» (9108643).

9.5.3.7. Comunidad Autónoma de Galicia

9.5.3.7.1. Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 5 de La Coruña

Durante el curso del año 1991 se han recibido diversas quejas poniendo de manifiesto la lentitud con que se tramitaban diversos procedimientos pendientes ante este juzgado.

En los diversos informes que, sobre las quejas concretas, se recibieron de la Fiscalía General del Estado se podía comprobar que se trataba de una situación ge-

neral del juzgado que era incluso calificada por dicha Fiscalía como «lamentable».

En la medida en que la situación expuesta indicaba un anormal funcionamiento del servicio público prestado por el juzgado mencionado, el Defensor del Pueblo continuó la investigación ante el Consejo General del Poder Judicial.

Recientemente se ha recibido el informe solicitado en el que se comunica a esta institución que este juzgado es un órgano reconvertido de juzgado de distrito en primera instancia e instrucción que presenta, a juicio del propio consejo, una situación de preocupante atraso tanto en los asuntos de naturaleza civil como penal.

Y así, la dilación en los juicios de faltas pendientes llega a ser hasta de seis años, en los que se encuentran pendientes de notificación de la sentencia recaída en la primera instancia; hasta de diez años, entre los que se encuentran pendientes de notificar la recaída en la segunda instancia y de cinco a ocho años, en las ejecutorias de naturaleza penal.

Se concluía manifestando en el informe recibido que, a juicio del servicio de inspección de dicho consejo, el estado de atraso en que se encuentra este juzgado, tiene tendencia a empeorar, ya que la mayoría de los funcionarios que componen el personal auxiliar son de reciente ingreso y carecen de los conocimientos y de la práctica que serían deseables. Por ello, el Consejo General del Poder Judicial propone como solución el nombramiento de una comisión de personal auxiliar de refuerzo, en régimen de interinidad, por un período de seis meses.

A la vista de estos antecedentes la investigación debe, pues, continuarse ante el Ministerio de Justicia (9010276).

9.5.3.8. Comunidad Autónoma de Madrid

9.5.3.8.1. Juzgado de lo Social número 19 de Madrid

En el informe correspondiente al año anterior, se informaba de la investigación abierta respecto a este órgano jurisdiccional como consecuencia de las quejas recibidas, las cuales, tras la correspondiente investigación ante la Fiscalía General del Estado, ponían de manifiesto un importante volumen de atraso en la resolución de los asuntos.

Durante el curso del año 1991 ha tenido entrada la información solicitada del Consejo General del Poder Judicial en relación con este órgano jurisdiccional.

Del completo informe recibido se desprendía que dicho consejo había constatado también la gravedad del retraso padecido por este juzgado que era debido, a su juicio, más que a una elevada carga competencial, a razones de carácter personal, por lo que se propuso incoar expediente disciplinario al magistrado titular y designar a otro en comisión de servicio para dictar las sentencias pendientes.

El expediente disciplinario mencionado, incoado por falta muy grave, fue resuelto mediante la imposición al titular del juzgado de una sanción de suspensión durante tres meses, que el interesado no cumplió por haberse jubilado antes de la firmeza de la misma.

Se continuaba manifestando en el informe del Consejo General del Poder Judicial que, ante la situación de retraso de este juzgado, se confirió una comisión de servicio a otros magistrado y a un secretario judicial para que se esforzara el trabajo de los titulares y pudiera normalizarse la situación.

Dicha comisión de servicio en cuanto al magistrado ha sido renovada por un nuevo período de seis meses, estándose a la espera de que finalice la misma para que, en vista de la evolución que haya experimentado la situación del juzgado, proceder o no a su renovación.

A la vista de estos antecedentes se ha dado por concluida la presente investigación (8902043).

9.5.3.8.2. Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 1 de Leganés

En el informe correspondiente al año anterior se daba cuenta de la investigación que esta institución tenía abierta ante el Consejo General del Poder Judicial, en relación con este órgano jurisdiccional.

Como allí se informaba, la razón fundamental del retraso generalizado que caracterizaba el funcionamiento de este órgano jurisdiccional no era sino la actitud de pasividad de su titular. Ello determinó que contra el mismo se siguieran varios expedientes disciplinarios que concluyeron con diversas resoluciones sancionatorias de suspensión, por sendas faltas muy graves de retraso injustificado y reiterado y abandono en el desempeño de la función judicial.

Durante el curso de año 1991 ha permanecido abierta esta investigación ante el Consejo General del Poder Judicial, debido al elevado número de quejas que continuaban recibándose en relación con este juzgado.

De la nueva información remitida por el Consejo General del Poder Judicial durante el año 1991, se desprendía que se había incoado un último expediente disciplinario al titular de dicho órgano jurisdiccional que concluyó definitivamente con la sanción de separación del servicio.

Sin perjuicio de lo expuesto, se solicitó del consejo nueva información para conocer las medidas de refuerzo que pudieran adoptarse ante la grave situación de retraso que sufría dicho juzgado tal y como se ponía de manifiesto en las numerosas investigaciones de carácter puntual que esta institución continuaba realizando ante la Fiscalía General del Estado.

Por el consejo se ha informado últimamente a esta institución de la laboriosa actuación que está llevando a cabo el nuevo titular del juzgado, así como del nombramiento en comisión de servicio de otro magistrado y de un equipo de apoyo del personal auxiliar, lo que permitirá, a juicio del Consejo General del Poder Judicial, la normalización del juzgado a medio plazo.

Efectivamente, de la investigación de las quejas que en esta institución continuán recibándose, ha podido ya constatarse la paulatina normalización de dicho juzgado que está intentando eliminar el retraso que hasta entonces ha venido padeciendo (8903244).

9.5.3.9. Comunidad Autónoma de Murcia

9.5.3.9.1. Juzgado de Primera Instancia e Instrucción de Yecla

La presente investigación fue iniciada como consecuencia del escrito remitido al Defensor del Pueblo por el Decano del Colegio de Procuradores de Yecla y un grupo de letrados y procuradores ejercientes en dicho partido judicial, en el que daban cuenta del, a su juicio, deficiente funcionamiento de este órgano jurisdiccional que no estaba cubierto por titulares ni en la plaza de juez ni en la de secretario, apreciándose también una extrema movilidad del personal auxiliar.

Iniciada la correspondiente investigación ante el Consejo General del Poder Judicial, se recibió el correspondiente informe del que se desprendía que el servicio de inspección de dicho consejo había realizado una visita de inspección extraordinaria a este juzgado, en la que pudo comprobarse «el desorden de la oficina judicial, el lento y defectuoso desarrollo de las causas, la falta de asistencia del juez de provisión temporal y la movilidad del personal».

A la vista de esta situación, por el consejo se adoptaron algunas medidas entre las que destacan, la de aceptar la renuncia del juez de provisión temporal, designando otro con el compromiso de residir en Yecla hasta que se produjera la cobertura por un juez titular, como ya ha ocurrido, y reclamar del Ministerio de Justicia la provisión de la plaza de secretario que se encontraba vacante, habiendo sido ya efectivamente cubierta.

Se concluía manifestando en el informe recibido que al haberse cubierto ya estas plazas y teniendo en cuenta que el Juzgado de Yecla tiene un volumen de trabajo medio asumible en circunstancias normales, es de esperar que su situación mejore en breve plazo.

A la vista de lo expuesto se ha dado por concluida esta investigación (9025621).

9.5.3.10. Comunidad Autónoma del País Vasco

9.5.3.10.1. Juzgado de Primera Instancia número 1 de Tolosa

De esta investigación se dio parcialmente cuenta en el informe correspondiente al año anterior.

Como allí se decía, de la información recibida de la Fiscalía General del Estado en relación con las quejas concretas de que esta institución le había dado traslado, se desprendía que este juzgado padecía una situación general de retraso y así, al parecer, existían ciento veinte procedimientos civiles concluidos en su tramita-

ción y pendientes exclusivamente de ser resueltos por sentencia.

Ello determinó que se iniciara la correspondiente investigación ante el Consejo General del Poder Judicial.

Durante el curso del año 1991 se ha recibido la información solicitada de la que se desprendía que, efectivamente, el retraso que esta institución denunciaba era general en toda la actividad del juzgado, poniéndose de manifiesto que, al cesar el titular del mismo, en diciembre de 1989, tenía pendientes de dictar ciento doce sentencias civiles, por lo que le fue incoado expediente disciplinario por la presidencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco.

Dado el contenido de este informe, el Defensor del Pueblo se ha dirigido de nuevo a dicho consejo con la finalidad de obtener información acerca del resultado del mencionado expediente disciplinario.

Recientemente el Consejo General del Poder Judicial ha informado que el expediente disciplinario concluyó por acuerdo de la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia mencionado, por el que se decretó el archivo, al considerar prescrita la responsabilidad disciplinaria por falta leve que podía imputarse al entonces titular del juzgado (8918818).

9.5.3.10.2. Juzgados de Primera Instancia e Instrucción de Baracaldo

Ante esta situación comparecieron un grupo de ciudadanos exponiendo su preocupación por la situación en que, a su juicio, se encontraban los juzgados de primera instancia e instrucción del partido judicial de Baracaldo, analizando detalladamente los problemas que, en su opinión, impedían el normal funcionamiento de la Administración de Justicia en ese partido judicial.

Se referían en primer lugar a la provisión de plazas de magistrados, comunicándonos que de los siete órganos jurisdiccionales que conformaban el partido judicial, tres de ellos estaban servicios por sustitutos.

Comunicaban, asimismo, que si bien en febrero de 1990 se había creado el Juzgado de Primera Instancia número 3, los juzgados de primera instancia se hallaban a su juicio sobresaturados de trabajo.

Especialmente preocupante parecía a los reclamantes la situación del Juzgado de Primera Instancia número 2, que realiza funciones de registro civil.

Hacían también referencia a las deficiencias, a su juicio, existentes en la cobertura de las plantillas de personal auxiliar.

En lo relativo a la actuación del Ministerio Fiscal, manifestaban los reclamantes que los fiscales adscritos a los juzgados de Baracaldo excepcionalmente permanecían en la jurisdicción, salvo la asistencia a los juicios orales, originando ello, a su juicio, un retraso injustificado en los asuntos sobre los que debían calificar o dictaminar.

Manifestaban también los ciudadanos que plantearon la queja su preocupación por la, a su juicio, insuficiente dotación de médicos forenses en el partido y de

la correspondiente infraestructura para el adecuado desarrollo de su función.

Hacían por último referencia a la tardanza con que, a su juicio, el Colegio de Abogados de Vizcaya efectuaba la designación de los letrados del turno de oficio.

Dado que las deficiencias apuntadas en esta queja se referían a la competencia del Consejo General del Poder Judicial, de la Fiscalía General del Estado, del Ministerio de Justicia y del Colegio de Abogados de Vizcaya, se inició la correspondiente investigación ante cada uno de estos organismos, recibándose de cada uno de ellos el correspondiente informe en relación con las materias de sus respectivas competencias.

Del informe remitido por el Consejo General del Poder Judicial se desprendía la realidad de lo manifestado por los exponentes en cuanto a la situación de los juzgados de Baracaldo, en lo relativo al volumen de asuntos pendientes que era calificada por dicho consejo como «deficiente» excepción hecha del Juzgado de Instrucción número 1.

En este sentido, se señalaba en el informe recibido que «para la corriente anualidad está prevista la constitución de dos nuevos juzgados de primera instancia, aunque aún quedan por crear otros cuatro de instrucción para alcanzar la planta prevista en la ley 38/1988, de 28 de diciembre».

Habida cuenta de que los Juzgados de Primera Instancia números 4 y 5 de Baracaldo ya han sido creados, esta afirmación hay que entenderla actualmente referida a la constitución de los otros cuatro juzgados de instrucción.

Asimismo, en el informe remitido por el Consejo General del Poder Judicial se realizaba una descripción pormenorizada de la situación en que se encontraba cada uno de los juzgados de este partido judicial.

En este análisis y en lo que respecta al Juzgado de Primera Instancia número 2, que realiza funciones de registro civil, se manifestaba que «la situación de dicho órgano puede calificarse de deficiente, debido a la excesiva carga registral que paraliza los asuntos de familia, tanto de este juzgado como del resto de los civiles de Baracaldo, al retrasarse las anotaciones de las sentencias en el Registro».

El funcionamiento del Registro Civil, según se desprendía del informe del Consejo General del Poder Judicial, repercutía en los ciudadanos que accedían al mismo, «que en la mayoría de las ocasiones tiene que estar hasta cinco horas en la cola».

Se manifestaba también en el informe elaborado por dicho consejo que, en la actualidad, todos los órganos judiciales de dicho partido judicial se encontraban ya servidos por magistrados titulares.

En cuanto al informe remitido por la Fiscalía General del Estado en relación con la actuación de los fiscales en la localidad de Baracaldo, se manifestaba que, si bien el destacamento de Baracaldo estaba dotado de tres plazas, las tres se encontraban desiertas hasta tiempo reciente en que se había destinado a un fiscal a una

de ellas, por lo que, en consecuencia, quedaban dos plazas todavía sin cubrir.

Se continuaba manifestando en el informe de la Fiscalía General del Estado que la situación en que se encontraba esta localidad en cuanto a las vacantes de plazas de fiscales, constituía un reflejo de la situación real de la Fiscalía de Vizcaya puesto que «en la actualidad aún existen setenta vacantes en la plantilla de la carrera fiscal, sin posibilidad de cobertura a corto plazo, ya que todavía no se ha convocado la oposición a ingreso en la carrera fiscal, por lo que a final de año existirán las vacantes citadas, incrementadas en las cien de aumento previsto de plantilla».

En cuanto a la comunicación inicialmente recibida de la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia, en ella se daba cumplida cuenta de las medidas adoptadas en relación con la cobertura de plazas de personal auxiliar en los juzgados de esta localidad.

En lo relativo a la insuficiencia de los médicos forenses, en el informe elaborado por el Ministerio de Justicia se manifestaba que en la actualidad en la agrupación de Baracaldo servían dos médicos forenses interinos.

A la vista del contenido de los informes que acaban de ser resumidamente expuestos, esta institución concluyó la investigación iniciada ante el Consejo General del Poder Judicial así como ante la Fiscalía General del Estado, por entender que las deficiencias expuestas en los mismos hacían referencia a la competencia del Ministerio de Justicia y de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

De otra parte y dado que aún no se había recibido el informe solicitado del Colegio de Abogados de Vizcaya, se acordó su remisión.

Por ello, se remitió un nuevo escrito a la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia solicitando una ampliación de la información que nos había remitido en relación con los siguientes extremos:

- previsiones en cuanto a la creación de nuevos órganos judiciales en Baracaldo hasta alcanzar la planta fijada en la Ley 38/1988, de 28 de diciembre.

- posibles medidas que pudieran adoptarse para mejorar el funcionamiento del Registro Civil.

- previsiones del Ministerio de Justicia en lo relativo a la provisión de plazas de fiscales en Baracaldo y, en la medida en que influyera en esta cuestión, las previsiones que, con carácter general existieran en este Departamento en relación con la cobertura de las vacantes actualmente existentes en la carrera fiscal.

- información sobre el plazo estimado en dicho Ministerio para la entrada en funcionamiento de los dos juzgados de primera instancia creados en Baracaldo en el mes de abril de 1991.

- y por último, en lo que respecta a los dos médicos forenses que servían en las dos agrupaciones de juzgados de Baracaldo, solicitábamos información sobre

la futura creación de nuevas plazas de médicos forenses al servicio de los juzgados de reciente creación.

Por otra parte, y como antes se decía, se abrió también la correspondiente investigación ante el Departamento de Justicia del País Vasco en orden a conocer las deficiencias existentes en las instalaciones de los juzgados de este partido judicial que no permitían que pudieran instalarse oficinas o despachos destinados a los miembros del Ministerio Fiscal, por lo que, como se manifestaba en el informe remitido por la Fiscalía General del Estado, mientras no existiera local adecuado, el trabajo de los fiscales tendría que seguir siendo realizado desde la sede de la Fiscalía en el Tribunal Superior de Justicia, sito en Bilbao.

Recientemente, se han recibido los nuevos informes solicitados del Ministerio de Justicia y de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

En el primero de ellos se ha facilitado al Defensor del Pueblo la siguiente información:

— La puesta en funcionamiento de los Juzgados de Primera Instancia números 4 y 5 de Baracaldo tendrá lugar en el mes de octubre de 1992.

— Respecto a las medidas para mejorar el funcionamiento del Registro Civil, se han adoptado medidas de refuerzo del personal auxiliar.

— En cuanto a la falta de cobertura de las plazas de fiscales de esta localidad, se manifestaba que efectivamente, en toda la Fiscalía de Vizcaya se encontraban sin cubrir diez plazas de fiscales, habiéndose paliado esta situación mediante el nombramiento de nueve fiscales de provisión temporal y tres fiscales sustitutos, lo que representaba en su totalidad un fiscal por encima de la plantilla prevista.

Se continuaba manifestando en relación con este extremo, que la situación en que se encuentra la Fiscalía de Vizcaya es, efectivamente, reflejo de la general situación existente en la carrera fiscal, ya que, existiendo setenta y cinco vacantes en la plantilla actual de la misma, actualmente hay nombrados ciento seis fiscales sustitutos y veintinueve en régimen de provisión temporal, lo que, en efectivos reales, supone superar la plantilla actual en sesenta fiscales.

Se manifestaba por último que, en septiembre de 1991, se han convocado ciento cincuenta plazas para ingreso en la carrera fiscal por oposición libre, estando prevista la finalización de dicho proceso selectivo para el último trimestre de 1991.

— Y por último, en lo relativo a las carencias apreciadas en cuanto a la estructura médico-forense, se ha informado a esta institución del nombramiento de dos nuevos forenses.

A la vista de lo expuesto, hemos dado por concluida la investigación iniciada ante el Ministerio de Justicia.

En cuanto al informe recibido del Departamento de Justicia del Gobierno Vasco, en lo relativo a las deficiencias instalaciones de la Fiscalía en los juzgados de Baracaldo, se manifestaba recientemente a esta institución que desde mediados de 1989, en que se inaugu-

raron nuevos locales para dos juzgados de instrucción y dos de primera instancia de este partido judicial, quedaron a disposición de la Fiscalía dos salas con una superficie total de 60 m² que hasta el momento no han sido ocupadas por el Ministerio Fiscal.

Dado el contenido de este informe debe reabrirse la investigación iniciada en relación con este extremo ante la Fiscalía General del Estado.

Por último, y en cuanto a la información que fue en su día solicitada del Colegio de Abogados de Vizcaya, en cuanto a los retrasos que, al parecer, se producían en la designación de letrados del turno de oficio, recientemente se ha recibido la información solicitada, cuya remisión, como antes se decía, hubo de reiterarse.

De ella se desprende que este retraso no parece ser imputable al funcionamiento de dicho órgano colegial, sino al servicio de correos que es el actualmente utilizado para practicar las imprescindibles comunicaciones entre los juzgados y el Colegio de Abogados.

En relación con esta cuestión, el Colegio de Abogados informa al Defensor del Pueblo que las deficiencias observadas podrían evitarse utilizando un sistema de comunicación más adecuado, sistema que debería ser facilitado por la Administración de Justicia.

Nuestra investigación debe pues proseguir ante el Departamento de Justicia del Gobierno Vasco en relación con este último extremo (9015413).

9.5.3.11. Comunidad Autónoma de La Rioja

9.5.3.11.1. Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 2 de Logroño

De la investigación realizada en relación con este órgano jurisdiccional se dio parcialmente cuenta en el informe correspondiente al año anterior.

En aquel informe se exponía que la investigación de las quejas recibidas ante la Fiscalía General del Estado había permitido apreciar una situación de general retraso en este órgano jurisdiccional, situación ésta cuya realidad pudo constatarse como consecuencia de la información solicitada del Consejo General del Poder Judicial.

Y así, en la información recibida de dicho Consejo se manifestaba que aunque este juzgado había sido objeto de un refuerzo de plantilla para abordar la grave situación de retraso que padecía, dado que ello no había podido aún conseguirse, se había solicitado del Ministerio de Justicia un nuevo refuerzo, como única medida que podía adoptarse para la normalización del juzgado, sin que se tuviera conocimiento de que el ministerio hubiera accedido a esta solicitud del Consejo General del Poder Judicial.

Recabada la correspondiente información al respecto de la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia, se ha recibido el correspondiente informe del que se desprende que dicho departamento ha accedido a la solicitud del consejo, ampliando incluso el reforzamiento de plantilla de personal auxiliar que

había sido propuesto por aquel órgano en su plan de urgencia.

A la vista de lo expuesto, se ha dado por concluida esta investigación (8918719).

9.5.2.12. Comunidad Autónoma de Valencia

9.5.2.12.1. Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 1 de Orihuela

En el informe correspondiente al año anterior se daba cuenta de la investigación de carácter general que esta institución había iniciado en el año 1990 en relación con este órgano jurisdiccional.

El motivo de la misma era el abundante número de quejas que se habían recibido, poniendo de manifiesto retrasos de importancia en la tramitación de concretos procedimientos que pendían ante dicho juzgado.

Iniciada ante la Fiscalía General del Estado la investigación prevista en el artículo 13 de la Ley Orgánica 3/81, de 6 de abril, se recibieron diversos informes de los que se desprendía que, efectivamente, existía el retraso general constatado por esta institución, así como que la principal causa determinante de esta situación era el haber permanecido el juzgado durante algún tiempo sin juez titular, careciendo igualmente de secretario titular.

En la medida en que esta situación parecía haber afectado de forma directa al funcionamiento general de dicho órgano jurisdiccional, el Defensor del Pueblo solicitó la correspondiente investigación ante el Consejo General del Poder Judicial.

Recientemente se ha recibido la información solicitada en la que dicho consejo califica la situación de este juzgado como «caótica».

Como causas determinantes de la misma, el consejo destaca la movilidad e inestabilidad en el desempeño del juzgado por los jueces o magistrados titulares a la que «ha de unirse la inestabilidad en el resto de la plantilla, su escasa preparación y la frecuente existencia de vacantes».

En cuanto a las medidas que pudieran adoptarse para paliar la deficiente situación descrita el consejo hacía referencia al próximo nombramiento de otro magistrado titular o en comisión de servicios, así como la propuesta que se había remitido al Ministerio de Justicia de reforzar la plantilla con dos auxiliares más.

Por último, se informaba que se encontraba prevista una nueva visita de inspección a este juzgado en el próximo mes de junio del año 1992.

Así pues, a la vista de este reciente informe, nuestra investigación debe proseguir tanto ante el Consejo General del Poder Judicial como ante el Ministerio de Justicia (8702836).

9.5.3.12.2. Juzgados de Primera Instancia e Instrucción de Sueca

Esta investigación se inició como consecuencia de una queja que al Defensor del Pueblo remitió un gru-

po de procuradores de los tribunales, ejercientes en el partido judicial de Sueca.

Manifestaban los comparecientes que el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 1 de dicho partido judicial, en su sección civil, se hallaba cerrado desde el mes de septiembre de 1990, al parecer, por falta de personal, atendándose a los profesionales y al público en general, únicamente un día a la semana, en que se trasladaba a esta localidad un oficial de un juzgado de Valencia.

En cuanto al Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 2, manifestaban los reclamantes que, en virtud de lo dispuesto en las disposiciones transitorias de la Ley Orgánica del Poder Judicial, había asumido desde el día 28 de diciembre de 1989, todos los asuntos pendientes ante el antiguo Juzgado de Distrito de Cullera, que había sido suprimido por la Ley de Demarcación y Planta Judicial.

Manifestaban en su escrito que este juzgado carecía de juez y de secretario titular y que era atendido, al parecer, solamente por un oficial y un auxiliar, dotación que era considerada insuficiente para hacer frente al volumen de trabajo del juzgado.

Esta situación había determinado que, al parecer, todos los asuntos civiles y penales procedentes del extinguido Juzgado de Distrito de Cullera se encontraran todavía sin tramitar.

Asimismo, nos participaban que todavía no se había creado el tercer juzgado previsto en la Ley de Planta, a su juicio imprescindible para resolver la situación descrita.

A la vista de estos antecedentes, el Defensor del Pueblo dio traslado de los mismos al Consejo General del Poder Judicial.

De la información recibida de este órgano constitucional se desprendía que, en la visita de inspección que había practicado el Consejo General del Poder Judicial en el mes de julio de 1990, se había puesto de manifiesto «el carácter preocupante» de la situación de estos juzgados.

Y así, en el juzgado número 1, tanto los asuntos penales como los civiles acusaban un notable retraso.

Respecto del Juzgado número 2 se manifestaba en el informe recibido que al mismo correspondía «la tramitación de los asuntos procedentes del desaparecido Juzgado de Distrito de Cullera, que en aquella época estaban guardados en cajas sin tramitar».

Por ello, y ante la imposibilidad de que la tramitación en ambos juzgados pudiera ponerse al día sin una ayuda extraordinaria, ambos juzgados habían sido incluidos en el plan de urgencia, aprobado por el consejo, aplicándoseles diversas medidas de refuerzo de personal auxiliar.

Pero dichas medidas eran también consideradas insuficientes por el consejo, por lo que se había propuesto en su día al ministerio la urgente creación del tercer juzgado previsto en la Ley de Planta y Demarcación, como única solución a la grave situación descrita.

Este juzgado había sido ya creado por Real Decreto

de 22 de abril de 1991 y estaba prevista su entrada en funcionamiento para el 1 de diciembre de aquel año. Ello contribuiría, a juicio del consejo informante, a mejorar notablemente las condiciones de trabajo de los dos juzgados preexistentes, por lo que se ha concluido la presente investigación (9102225).

9.6. Dilaciones indebidas. Supuestos individuales extremos

Corresponde ahora exponer en este apartado las investigaciones más significativas que se han llevado a cabo durante el año 1991, en relación con el derecho fundamental a un proceso en un tiempo razonable, relativas a procedimientos cuyo contenido afecta a derechos fundamentales de los ciudadanos, tales como la libertad personal —procedimientos penales—, o bien, a derechos sociales o económicos de los grupos sociales más desprotegidos o en los que se solicita alguna prestación de alimentos —procedimientos laborales o de alimentos:

A. Esta queja fue parcialmente expuesta en el informe correspondiente al año anterior y hacía referencia a un recurso de suplicación interpuesto en el año 1977, ante la entonces Magistratura de Trabajo de Jaén, contra sentencia por la que se denegaba la pensión de viudedad solicitada por el compareciente, que no había sido todavía resuelto a pesar del tiempo transcurrido.

Nuestra intervención ante la Fiscalía General del Estado permitió corroborar esos hechos, así como la inmediata reconstrucción, de oficio y tras la sugerencia de esta institución, del procedimiento que había sido extraviado al remitirse al antiguo Tribunal Central de Trabajo.

En el curso del corriente año, la Fiscalía General ha informado que con fecha 15 de julio de 1991 el recurso de suplicación ha sido definitivamente resuelto por sentencia, catorce años después de su interposición (8709781).

B. De esta queja se daba también cuenta en el anterior informe a esas Cortes Generales y hacía referencia al extravío en el Juzgado de Primera Instancia número 1 de Avila, de un expediente para obtener la designación de letrado y procurador de oficio, que fue iniciado en el año 1987.

La investigación ante la Fiscalía General del Estado permitió comprobar la realidad de los hechos expuestos, por lo que se solicitó la urgente reconstrucción y tramitación del expediente conforme a los trámites previstos en la Ley de Enjuiciamiento Civil.

Reconstruido dicho expediente, es de lamentar que durante el curso del año 1991 todavía no se haya informado a esta institución de la conclusión de su tramitación, en clara denegación de justicia al ciudadano que compareció ante el Defensor del Pueblo.

Nuestra investigación prosigue, pues, ante la Fiscalía General del Estado (8602034).

C. En este caso se trataba de una demanda de separación, con la correspondiente solicitud de alimentos, presentada ante el Juzgado de Primera Instancia número 1 de Móstoles en el año 1987.

Manifestaba el reclamante que a pesar del tiempo transcurrido y de los escritos de impulso de parte presentados por su representación procesal, el procedimiento no había obtenido resolución judicial definitiva en la instancia.

Nuestra investigación ante la Fiscalía General del Estado permitió comprobar que el proceso civil de separación había permanecido paralizado, por causa no imputable a las partes, al menos durante un año.

Ello determinó que se instara la adopción de las medidas pertinentes para normalizar con urgencia el procedimiento, que fue definitivamente resuelto por sentencia en noviembre de 1990, que se encontraba ya, cuatro años más tarde, en el año 1991, en fase de ejecución (8808780).

D. Esta queja hacía referencia a una demanda de divorcio interpuesta en el año 1986 ante el Juzgado de Primera Instancia número 25 de Madrid, que se encontraba, al parecer, en fase inicial de tramitación, a pesar del tiempo transcurrido.

La inicial investigación ante la Fiscalía General del Estado permitió comprobar que la demanda se encontraba efectivamente paralizada desde su admisión a trámite, en el año 1986, hasta que, como consecuencia de nuestra intervención, en el año 1990 se iniciaron los trámites tendentes a emplazar al demandado mediante el envío de la correspondiente comisión rogatoria, por residir aquél en el extranjero.

Durante el año 1991 ha proseguido esta investigación ante la Fiscalía General del Estado hasta que se ha informado que con fecha 15 de abril de 1991, cinco años más tarde desde la iniciación del proceso, se ha dictado sentencia (8708517).

E. Se da cuenta a continuación de dos actuaciones puntuales llevadas a cabo ante la Fiscalía General del Estado en el curso de la investigación de carácter general que esta institución ha realizado sobre la atención psiquiátrica en régimen de internamiento y que surgieron durante la visita efectuada al Hospital Psiquiátrico «San Rafael», de Castro de Riberas de Lea (Lugo).

En ambos casos se trataba de sendas demandas de incapacitación interpuestas por el Ministerio Fiscal ante el Juzgado de Primera Instancia número 1 de Lugo, una en el año 1989 y otra en 1990, en relación con dos enfermos ingresados en dicho hospital.

Durante el curso de la visita, se informó por la dirección del centro que, a pesar del tiempo transcurrido, dos años en el primer caso y uno en el segundo, carecían de noticias sobre la terminación de ambos procesos de incapacitación.

De la información obtenida de la Fiscalía General del Estado se desprendía que, en el primer caso, desde el emplazamiento del demandado efectuado en mayo de 1990, no se había practicado por el juzgado actuación

alguna. En el segundo, el procedimiento se encontraba también paralizado desde el mes de julio de 1991.

Se informaba también por la Fiscalía General del Estado que nuestra intervención había determinado que por el Ministerio Fiscal se remitieran al juzgado los correspondientes escritos instando la continuación de ambos procesos. Se manifestaba por último en el informe recibido que el juzgado mencionado había sido objeto de diversas inspecciones por parte del Consejo General del Poder Judicial debido a las demoras existentes en el mismo, fundamentalmente achacables a la falta de personal.

Esta institución debe pues proseguir la investigación, de un lado, ante el Consejo General del Poder Judicial en orden a esclarecer la situación de general retraso que parece caracterizar a este órgano jurisdiccional y, de otro, ante la propia Fiscalía General del Estado en orden a conocer las razones que han determinado la aparente pasividad, en ambos casos, del Ministerio Fiscal en unos procedimientos en los que era parte y debía proteger a dos presuntos incapaces (9122652 y 9122653).

F. La presente queja hacía referencia a una demanda de menor cuantía sobre liquidación de sociedades gananciales, presentada en el año 1988 y turnada por reparto el Juzgado de Primera Instancia número 8 de Sevilla.

Este juzgado, al no considerarse competente para su tramitación, acordó remitir el procedimiento al Juzgado número 7 de dicha capital.

Considerando también este juzgado su incompetencia, volvió a remitirlo al Juzgado de Primera Instancia número 8.

Este último juzgado declaró de nuevo, ya en el año 1989, su incompetencia, volviéndolo a remitir al Juzgado número 7.

Notificada esta última resolución a las partes, se planteó cuestión de competencia, que fue resuelta en noviembre de 1989 por la sección quinta de la Audiencia Provincial de Sevilla, en el sentido de declarar la competencia del Juzgado de Primera Instancia número 7 para conocer del procedimiento.

Recibidos los autos en este juzgado, en mayo de 1990 se dictó nuevo auto acordando abstenerse de conocer del proceso, por entender que su objeto escapaba a las materias que reglamentariamente vienen atribuidas a la competencia de los juzgados de familia.

Contra dicho auto se interpuso por el reclamante recurso de reposición y, desestimado éste, de apelación ante la Audiencia Provincial.

Manifestaba el compareciente que, en el año 1991, transcurridos tres años desde que se interpuso la demanda en el Decanato de los Juzgados de Primera Instancia de Sevilla, todavía no se había determinado el juzgado concreto de ese orden jurisdiccional que debía considerarse competente para la tramitación del proceso.

Iniciada la investigación prevista en el artículo 13 de la Ley Orgánica 3/81, de 6 de abril, ante la Fiscalía Ge-

neral del Estado, se obtuvo la correspondiente información de la que se desprendía la realidad de los hechos expuestos a esta institución por el reclamante, esto es, que habían transcurrido casi cuatro años desde que aquél interpuso una demanda en los juzgados de primera instancia de Sevilla sin que, hasta la fecha, se hubiera resuelto qué juzgado concreto de ese orden jurisdiccional era el competente para conocer de dicho proceso.

En la medida en que los hechos que acaban de exponerse suponen un grave alejamiento del derecho fundamental a un proceso sin dilaciones indebidas, el Defensor del Pueblo se ha dirigido de nuevo recientemente a la Fiscalía General del Estado, solicitando la adopción de cuantas medidas fueren oportunas en orden a la urgente y definitiva normalización de este proceso (8912645).

G. En este caso, se dirigió al Defensor del Pueblo un ciudadano que se encontraba cumpliendo condena en un centro penitenciario y que había solicitado, en enero de 1989, de la Audiencia Provincial de Las Palmas de Gran Canaria la refundición de las condenas que le habían sido impuestas para obtener, en su caso, la declaración del límite máximo de cumplimiento previsto en la regla segunda del artículo 70 del Código Penal, sin que un año más tarde, en 1990, hubiera recaído resolución alguna al respecto.

De los dos informes iniciales recibidos de la Fiscalía General del Estado se desprendía que la Sección Primera de la Audiencia Provincial mencionada, en el año 1991, es decir, dos años después de la presentación de la solicitud del interno, todavía no había dictado resolución alguna.

Ello determinó que se urgiera del Ministerio Fiscal cuantas medidas se consideraran oportunas para la urgente resolución del procedimiento.

Recientemente ha tenido entrada una nueva comunicación de la Fiscalía General del Estado de la que se desprende que, hasta el mes de diciembre de 1991, dicha sección no ha apreciado su incompetencia para la tramitación de la solicitud del reclamante, por ser otro el último órgano jurisdiccional sentenciador. Es decir, que la resolución por la que la sala se ha estimado incompetente se ha producido casi cuatro años más tarde de la presentación de la solicitud del reclamante.

Por tanto, permanece abierta la investigación de la presente queja ante la Fiscalía General del Estado, dado el importante retraso padecido en este caso, en claro detrimento de los derechos que puedan asistir al interno compareciente ante esta institución (9013634).

H. La presente queja fue presentada por un ciudadano que había sido víctima de una infracción penal en el año 1984, que determinó la apertura por el Juzgado de Instrucción número 2 de Estepona, del correspondiente juicio de faltas en el que no recayó sentencia hasta tres años más tarde, en 1987, en la que se fijaban

las cantidades que debía percibir en concepto de indemnización.

Dicha sentencia, tres años más tarde, en 1990, aún no había sido ejecutada en cuanto a los pronunciamientos indemnizatorios antes citados.

Nuestra intervención ante la Fiscalía General del Estado permitió agilizar la tramitación de la ejecutoria, habiéndose hecho efectivas al reclamante las indemnizaciones correspondientes en el año 1991, cuatro años después desde la fecha de la sentencia y siete desde que se inició el procedimiento (9017461).

I. El ciudadano que compareció ante el Defensor del Pueblo manifestaba que, como consecuencia del fallecimiento de su hijo en accidente de tráfico, se inició un juicio de faltas en el año 1985 ante el antiguo Juzgado de Distrito de Adra, en el que se dictó sentencias dos años más tarde, en 1987, en la que se declaraba su derecho a percibir la correspondiente indemnización.

Esta sentencia fue confirmada en apelación, en abril de 1988, sin que hubiera sido ejecutada.

Nuestra intervención ante la Fiscalía General del Estado ha determinado la definitiva tramitación de la ejecutoria, con la entrega al reclamante de la correspondiente indemnización en concepto de responsabilidad civil durante el curso del año 1991, seis años más tarde desde la fecha en que ocurrieron los hechos (8915269).

J. En este caso, el reclamante que compareció ante el Defensor del Pueblo manifestaba que en el año 1979 fue víctima de un accidente de circulación que le causó lesiones graves dando lugar a la incoación del correspondiente proceso penal en el Juzgado de Instrucción, entonces único, de San Lorenzo de El Escorial, que concluyó por sentencia dictada tres años más tarde, en 1982. Esta sentencia fue confirmada en apelación cuatro años más tarde en 1986.

Continuaba manifestando el reclamante que dichas sentencias reconocían su derecho a percibir una concreta indemnización con sus correspondientes intereses que, a pesar del tiempo transcurrido, en el año 1990, aún no había sido satisfecha.

Nuestra intervención ante la Fiscalía General del Estado se produjo inicialmente, en su día, para agilizar la fase declarativa de este proceso y, en concreto, la segunda instancia.

Posteriormente, ha debido reabrirse la investigación ante el retraso en la ejecución de lo resuelto, que ha determinado que en el año 1991 se hayan entregado al reclamante todas las cantidades que le habían sido reconocidas en sentencia.

Así pues, en este caso, unos hechos acaecidos en el año 1979 no fueron resueltos por sentencia firme hasta siete años más tarde, en 1986, sentencia ésta que tan sólo ha obtenido ejecución cinco años después de ser dictada y doce desde que acaecieron los hechos (8611872).

K. En esta queja el compareciente ponía de manifiesto que, como consecuencia del fallecimiento de un trabajador eventual en accidente laboral en el año 1974, se inició el correspondiente sumario en el Juzgado de Instrucción número 1 de Bilbao, en el que se dictó sentencia por la Sección Segunda de la Audiencia Provincial de dicha ciudad, doce años más tarde, en 1986, por la que se declaraba la existencia de un delito de imprudencia con resultado de muerte y se fijaban las correspondientes indemnizaciones a favor de los herederos de la víctima.

Recurrida dicha sentencia en casación, la Sala Segunda del Tribunal Supremo dictó sentencia definitiva en enero de 1990, que confirmaba íntegramente la dictada en instancia, sin que a pesar del grave retraso padecido en la tramitación de la fase declarativa de este proceso, se hubiera procedido a su inmediata ejecución.

Nuestra intervención ante la Fiscalía General del Estado permitió agilizar la tramitación de la ejecutoria, habiéndose informado recientemente de su terminación en diciembre de 1991, tras haber sido satisfechas las indemnizaciones.

Así pues, en este caso, unos hechos acaecidos en el año 1974 no han obtenido la efectiva tutela judicial hasta diecisiete años más tarde (8918643).

L. La presente queja se refería a un proceso penal iniciado en el año 1977 en el que se dictó sentencia por la Audiencia Provincial de Palma de Mallorca, un año más tarde, por la que se declaraba la existencia de un delito de homicidio en la persona del hermano del reclamante, concediéndose la correspondiente indemnización en favor de los herederos de la víctima.

Continuaba exponiendo el reclamante que dicha indemnización fue consignada en el juzgado en el año 1983 sin que se hubiera entregado a los herederos, por no haber dado resultado satisfactorio las diligencias encaminadas a identificar a los herederos de la víctima.

Manifestaba el reclamante que, a pesar de haber acreditado su condición de heredero a través de su letrado, no le había sido entregada indemnización alguna.

Nuestra intervención ante la Fiscalía General del Estado ha permitido agilizar los trámites para la efectiva acreditación de la condición de heredero del reclamante y la entrega de la correspondiente indemnización en el año 1991 (9014952).

Ll. En este caso manifestaba el compareciente que su hijo había fallecido en accidente de circulación en el año 1979, por lo que se había iniciado el correspondiente proceso penal ante el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción, entonces único, de San Lorenzo de El Escorial, sin que en el año 1985, fecha en la que se presentó esta queja, dicho proceso hubiera sido resuelto.

Nuestra intervención se inició, por tanto, en el año 1985 ante la Fiscalía General del Estado, sin que todavía en el año 1991 haya podido darse por concluida. Y así, la sentencia de la primera instancia de este procedimiento no ha sido dictada hasta el mes de febrero de 1991, doce años más tarde, habiendo sido recurrida en

apelación, sin que ésta haya sido todavía resuelta al concluir el año al que el presente informe se contrae.

La investigación de la presente queja debe por tanto permanecer abierta (8512127).

M. El ciudadano compareciente ante esta institución manifestaba que desde el año 1983 figuraba como encausado en un sumario seguido ante el Juzgado de Instrucción número 7 de Madrid, procedimiento éste previsto en la Ley de Enjuiciamiento Criminal para los delitos graves.

Manifestaba el reclamante que, a pesar del tiempo transcurrido, dicho proceso no había concluido por lo que ignoraba las consecuencias desfavorables o no que pudieran derivarse para su situación.

Iniciada la correspondiente investigación ante la Fiscalía General del Estado, del informa recibido se desprende que el procedimiento, tras haber permanecido paralizado en los órganos jurisdiccionales que lo tramitaron, fue resuelto por auto dictado por la Sección 15, de reciente creación, de la Audiencia Provincial de Madrid, en el año 1991, por el que se había decretado el sobreseimiento de la causa al haber prescrito el delito.

Así pues, en este caso, la inactividad de los órganos jurisdiccionales ha determinado la imposibilidad de esclarecer los hechos delictivos imputados al encausado, al entrar en juego la figura de la prescripción.

Esta situación ha determinado que el Defensor del Pueblo se haya dirigido de nuevo, recientemente, a la Fiscalía General del Estado solicitando información sobre las razones que han determinado esta situación de alejamiento del derecho fundamental a un proceso sin dilaciones indebidas (9024467).

N. En la presente queja se trataba de un proceso penal iniciado por el Juzgado de Instrucción de Tolosa en el año 1984, con motivo del fallecimiento del cónyuge del reclamante, ocurrido en accidente de circulación.

Nuestra intervención ante la Fiscalía General del Estado ha determinado que por el Ministerio Fiscal se adopten las medidas oportunas tendentes a la normalización del proceso, que ha concluido definitivamente por resolución dictada en el año 1991 (9001577).

Ñ. En este otro caso se trataba de un proceso penal iniciado en el año 1982, en virtud del fallecimiento del cónyuge del reclamante como consecuencia, al parecer, de una intervención quirúrgica.

Estos hechos determinaron la apertura del correspondiente proceso penal ante el Juzgado de Instrucción número 2 de Madrid y, concluida la fase instructora, fue remitido, en el año 1987, a la Audiencia Provincial de esta ciudad.

Nuestra intervención ante la Fiscalía General del Estado ha determinado que por el Ministerio Fiscal se haya mantenido una especial vigilancia del procedimiento que ha concluido definitivamente por sentencia dictada en el año 1991, nueve años más tarde desde la fecha en que ocurrieron los hechos (8811528).

O. La presente investigación se refería a un ciudadano que había sido víctima, junto con otras treinta y

cinco personas, de una presunta estafa que dio origen a un proceso penal iniciado en el año 1985 por el Juzgado de Instrucción número 6 de Barcelona.

Como en los casos anteriores, nuestra intervención ante la Fiscalía General del Estado ha determinado la normalización del procedimiento y que éste haya concluido definitivamente por sentencia en el año 1991 (8914969).

P. En esta queja se ponía de manifiesto el presunto extravío de un proceso penal iniciado en el año 1986, por el Juzgado de Instrucción número 27 de Madrid, por un presunto delito de estafa.

Tras sucesivos informes de la Fiscalía General del Estado, se informó a esta institución en el mes de marzo de 1991 que el proceso concluyó por sentencia en julio de 1990, que adquirió firmeza en octubre de dicho año, esto es, cinco años después de su iniciación (8808055).

9.7. La justicia de menores

En el informe correspondiente al año anterior, el Defensor del Pueblo avanzaba una investigación de carácter general, que entonces estaba siendo realizada, sobre la actuación de los distintos servicios públicos en relación con los menores de edad.

Durante el curso del año 1991 ha sido definitivamente concluida dicha investigación, habiendo dado lugar a un estudio monográfico sobre la situación del menor en España en centros asistenciales y de internamiento.

En dicho estudio se hace referencia a los diversos aspectos en que se manifiesta la intervención pública sobre los menores de edad, tanto en su actividad protectora, respecto de los menores necesitados de cualquier tipo de asistencia social, como en relación con los menores que han realizado algún comportamiento antijurídico.

En el apartado correspondiente a la administración asistencial, fundamentalmente autonómica, se da cumplida cuenta del método para la elaboración del estudio, así como de los resultados obtenidos en las visitas a los centros, en aspectos tales como estructura y estado de conservación de los mismos, alojamiento, alimentación, asistencia médica, actividades recreativas, deportivas y culturales, personal y recursos para la atención de los menores en España. Exponiéndose igualmente las conclusiones relativas a los aspectos mencionados, así como las recomendaciones de carácter general o puntual a que dichas conclusiones han dado lugar.

En los apartados correspondientes al derecho fundamental a la libertad religiosa y a la educación se hace también referencia a otros aspectos de dicho estudio.

Por ello, en el presente apartado se ha valorado la necesidad de exponer aquellos aspectos del estudio monográfico mencionado relativos al análisis de la legislación relativa a la actuación del Estado y de las comunidades autónomas respecto de los menores que han realizado comportamientos delictivos y también sobre la legislación destinada a la protección del menor,

así como de su concreta aplicación por jueces, fiscales y administración.

Y ello, por cuanto, como enseguida se verá, el núcleo esencial de las deficiencias observadas por esta institución durante la investigación realizada, hace referencia al derecho fundamental a la tutela judicial efectiva por el inadecuado estado de la vigente legislación relativa a los menores que han cometido acciones antijurídicas, máxime tras las sentencias del Tribunal Constitucional de 14 de febrero de 1991, que declara la inconstitucionalidad de algunos preceptos de la vigente legislación reformadora de menores.

Se exponen pues, a continuación, resumidamente, las conclusiones de mayor interés, tanto en torno a la situación normativa de estas cuestiones como a su aplicación en la práctica, así como las recomendaciones a que dichas conclusiones han dado lugar.

9.7.1. Conclusiones

9.7.1.1. Sobre la legislación de menores

a) En materia reformadora, la legislación vigente no se acomoda a los preceptos constitucionales en los diversos aspectos esenciales que regula. Así, en la tipificación de las conductas por las que puede sancionarse al menor; en la tipificación de las medidas reformadoras; en el procedimiento para enjuiciar al menor infractor; en las garantías de la ejecución de las medidas impuestas, y en la regulación de la detención.

b) La Ley de Demarcación y Planta Judicial no ha sido todavía plenamente desarrollada en cuanto a las previsiones que en ella se contienen sobre el número de juzgados de menores. Ello determina que todavía existan jueces destinados en los denominados tribunales tutelares de menores que carecen de la especialización necesaria.

c) En cuanto a la ejecución de la medida reformadora de internamiento, el vacío legislativo destacado está determinando un alto grado de inseguridad jurídica, siendo distinto, según las Comunidades Autónomas e incluso según las provincias, el régimen de garantías constitucionales que se aplica en cuestiones tan fundamentales como el control de la medida de internamiento por el juez o el Ministerio Fiscal, el régimen disciplinario o el tratamiento, así como que no en todos los centros se apliquen con la misma intensidad las garantías constitucionales antes aludidas.

d) En materia protectora, la Ley 21/1987, de 4 de noviembre supuso un avance en la regulación de este aspecto de la intervención pública para la protección del menor, avance éste que se encuentra mediatizado por la falta de desarrollo normativo de sus previsiones en algunas comunidades autónomas.

9.7.1.2. Sobre los centros visitados

a) Aproximadamente la mitad de los centros visitados disponían de reglamento de régimen interno y la

otra mitad carecían del mismo, si bien algunos de estos últimos disponían de unas normas convivenciales.

Aunque no existiera reglamento de régimen interior ha podido comprobarse que, con carácter general, el menor suele ser informado a su ingreso de las normas básicas del régimen de vida en el centro, con algunas excepciones.

b) También con algunas excepciones («Suero de Quiñones», y «Santa María», de León; «San Juan Bautista», de Badajoz; «Altamira», de Madrid; «Santo Angel», de Murcia), en casi todos los centros es respetado el régimen legal sobre el derecho de visita de los padres, parientes o allegados del menor. No han podido constatarse anomalías de interés en el régimen de salidas de los menores internados en centros. Debe no obstante hacerse una observación respecto del control judicial de estas salidas en los centros de reforma. El vacío legislativo existente en la materia está determinando que el sometimiento o no a la autoridad judicial de las salidas de los menores derive en unos casos de una decisión administrativa y, en otros, sea el juez el que exige esta autorización. No existe, pues, un tratamiento igualitario de esta cuestión en todas las Comunidades Autónomas.

En cuanto al régimen de las comunicaciones telefónicas o por correspondencia, no se han constatado anomalías de interés.

c) Debe destacarse la inexistencia de una legislación uniforme para todo el Estado que establezca un régimen disciplinario común para los distintos centros de cumplimiento de la medida reformadora de internamiento que especifique también el alcance del control judicial sobre el mismo, contenido en una norma con rango de ley que permita dar cumplimiento al principio constitucional de legalidad en materia sancionadora en cuanto a las relaciones de sujeción especial.

Esta situación está determinando, en la práctica, que este régimen disciplinario se encuentre configurado, de facto, de manera distinta en cada Comunidad Autónoma, siendo también distinto, incluso en cada provincia, el alcance del control judicial sobre el mismo que, ante la laguna legal, queda al arbitrio del titular que en cada momento exista en el juzgado o tribunal tutelar de menores o bien de la propia administración titular del centro.

Esta situación de inseguridad jurídica se agrava al no existir en algunos de los centros visitados normativa interna alguna que prevea este régimen disciplinario.

Así pues, un aspecto de tanta trascendencia como el régimen de faltas y sanciones, el conocimiento del mismo por el menor, las vías de recurso contra las sanciones impuestas y el alcance del control judicial sobre la materia, queda, en el mejor de los casos, al arbitrio de lo que se establezca en una normativa interior de los centros y, en otros muchos, a la propia decisión de la dirección del establecimiento o del personal integrado en su plantilla.

d) Salvo excepciones, los menores suelen participar en el funcionamiento del centro en diversas formas y

con distinta intensidad. Normalmente se lleva a cabo esta participación a través de asambleas periódicas en las que los menores suelen reflejar sus opiniones sobre el funcionamiento del centro. En estos casos, esta suele ser la vía utilizada para que puedan formular sus quejas o reclamaciones.

e) La orden judicial por la que se ordena el ingreso de un menor en un centro de reforma reviste tanto la forma de sentencia como la de acuerdo o auto, según los centros. Aunque tampoco es infrecuente que ingresen por simple providencia o por un escueto oficio en el que simplemente se contiene una orden de ingreso sin motivación alguna.

En casi todos los centros visitados ingresan menores para el cumplimiento de medidas reformativas judicialmente impuestas, tanto con carácter cautelar como definitivo. Respecto de las resoluciones que imponen medidas cuatelares, la regla general es que no se fije su duración máxima. En cuanto a aquéllas que imponen medidas definitivas, no en todas se limita expresamente su duración.

Por último, mientras que algunas resoluciones se limitan a señalar el tipo de centro en que el menor debe ser ingresado, en otras especifican el establecimiento concreto en que debe producirse este internamiento.

f) La regla general en los centros de reforma visitados es la de no aceptar ingresos de menores sin la correspondiente resolución judicial, por lo que no suelen utilizarse como centros de detención salvo alguna excepción concreta como la del Centro de Primera Acogida de Ceuta.

g) Las relaciones entre los jueces y los centros de reforma se produce, ya de forma directa, ya a través de un órgano específico de la administración autonómica.

h) La ausencia de norma legal unificadora en la materia determina también que el traslado de los menores a otros centros de reforma se efectúe en unos casos con autorización judicial previa y, en otros, informándose simplemente al juez.

i) Al no encontrarse previsto en el Texto Refundido de 1948 el derecho del menor a la asistencia letrada, la visita de letrados a los centros de reforma es excepcional, incluso en el caso de que el menor esté cumpliendo una medida cautelar.

j) Según se nos ha informado en el curso de las visitas, en la generalidad de los casos, el Ministerio Fiscal no visita los centros de reforma.

En cuanto al juez, suele visitar periódicamente algunos centros («Santo Rostro», de Jaén; «Castrosenín», de Mourente, en Pontevedra; «Josep Pedragosa», de Palau de Plegamans; «L'Espigol», «La Ginesta» y «L'Esperanca», de Barcelona; «San Rafael», de Ciudad Real; Casa Juvenil, de Sograndio). En otros casos, las visitas eran excepcionales (centro de reforma «Buen Pastor», de Zaragoza o «L'Alzina», de Palau de Plegamans) y algunos centros no eran visitados por la autoridad judicial, según la información obtenida (Centro de Primera Acogida, de Ceuta; «Es Pinaret», de Marratxi; «Renasco»

y «Sagrado Corazón», de Madrid; «Jesús Redentor», de Almería; «San Miguel», de La Laguna).

k) De las provincias visitadas, existía policial judicial especializada en Zaragoza, Barcelona, Madrid y Granada. No existía, en el momento de la visita, en otras provincias tales como Jaén, Almería, Santa Cruz de Tenerife, Baleares, Pontevedra, Ciudad Real y Asturias, así como en la ciudad de Ceuta.

l) La regla general es que en los centros de protección visitados el ingreso del menor se produzca siempre a través de una resolución administrativa con un informe multidisciplinar previo, si bien dicha resolución no suele fijar, salvo excepciones, el tiempo máximo de duración de la medida protectora de internamiento.

Esta resolución suele notificarse, con alguna excepción, tanto a los padres como al menor y al Ministerio Fiscal.

La situación de internamiento suele revisarse periódicamente en casi todos los centros visitados, si bien en algunos casos esta revisión se demora excesivamente en el tiempo («Nuestra Señora del Prado», de Ciudad Real).

11) En algunos centros de protección, a pesar de que los responsables de los mismos remiten periódicamente información al Ministerio Fiscal, bien directamente bien a través del órgano administrativo competente, por éste no se visita el centro ni se mantiene contacto con el mismo (Ceuta, Vizcaya, León, Santander, Palma de Mallorca). En otros casos, el Ministerio Fiscal sí visita periódicamente el centro (Navarra, Murcia, Salamanca, Badajoz) o bien mantiene contacto con el mismo (Ciudad Real, Alicante, La Rioja).

m) La coordinación entre los centros de una misma Comunidad Autónoma es variable, celebrándose en algunos casos reuniones periódicas de los directores de los mismos, mientras que en otros no existen apenas contactos entre aquéllos.

n) Algunos de los centros visitados carecían en el momento de la visita de un proyecto educativo de carácter general («San Rafael», de Ciudad Real; «San Miguel», de La Laguna). En la mayoría de los centros visitados o no existen programas educativos de carácter individual o éstos no se encuentran debidamente documentados, si bien existen excepciones en algunos casos (centros de reforma visitados en Cataluña y Madrid; Centro de Primera Acogida, de Ceuta; «Castrosenín», de Mourente; «Santa María», de León).

Así, pudo observarse en el centro «Es Pinaret», de Marratxi, dependiente del Ministerio de Asuntos Sociales, la ausencia de programas educativos de carácter individual para cada menor. Con anterioridad a la visita realizada, la enseñanza obligatoria de los menores internados se impartía por profesorado dependiente del Ministerio de Educación y Ciencia en virtud del convenio suscrito con dicho Departamento. Al no estar vigente dicho convenio en el momento de la visita, no se impartía enseñanza reglada, llevándose a cabo exclusivamente actividades en este campo por los propios

educadores del centro. En la actualidad se ha transformado en centro de primera acogida de acuerdo con la información obtenida, pasando a cumplir las funciones de reforma la Gran Escuela «Can Masera», dedicada principalmente a impartir formación profesional agrícola. Al no haberse renovado el convenio con el Ministerio de Educación y Ciencia la enseñanza se sigue impartiendo por los monitores del centro.

ñ) La integración con carácter permanente en la red educativa ordinaria se produce usualmente en los centros de protección, siendo, por el contrario, excepción en los centros de reforma, en los que tampoco, como regla general, se proporciona al menor la titulación correspondiente a los cursos realizados. (Así, el centro «Renasco» de Madrid). En los centros visitados, los menores suelen distribuirse por pequeños grupos familiares o mediante un sistema de tutorías.

o) Por último, no pudo apreciarse que en alguna Comunidad Autónoma exista un auténtico sistema organizado en virtud del cual se efectúe un seguimiento posterior del menor al cumplir la medida reformadora, de carácter exclusivamente protector.

9.7.2. Recomendaciones

9.7.2.1 Sobre la función protectora

a) Que por las comunidades autónomas que no han desarrollado todavía la Ley 21/1987 de 11 de noviembre de reforma del Código Civil, se dicten las normas oportunas de desarrollo, con la salvedad de aquellas Comunidades Autónomas que contengan en su Derecho civil foral previsiones específicas sobre la materia.

b) Que en la resolución administrativa en la que se adopte la medida protectora de internamiento se establezca una limitación temporal del mismo con la finalidad de garantizar su revisión.

c) Que los juzgados de primera instancia con competencia en materia de protección de menores puedan disponer de la suficiente información de carácter multidisciplinar sobre las circunstancias que concurran en el menor.

9.7.2.2 Sobre la función reformadora

a) Que se elabore una nueva ley de Estado reguladora de la intervención pública en materia de menores infractores. Esta norma deberá regular los siguientes aspectos:

— Fijación de una edad mínima antes de la cual se presuma que los niños no tienen capacidad para infringir las leyes penales.

— Procurar que su ámbito personal de aplicación se extienda también a los jóvenes adultos.

— Tipificación precisa de las conductas que pueden ser objeto de sanción, acogiendo en esta tipificación el principio de intervención mínima o carácter subsidiario del Derecho Penal.

— Tipificación precisa de las medidas reformadoras, estableciendo mecanismos que permitan conjugar la necesaria seguridad jurídica que dimana del principio de legalidad y de determinación de la medida con el también necesario arbitrio judicial en su aplicación, recogiendo para ello técnicas de individualización de la medida tanto legales como judiciales que eliminen el puro subjetivismo o intuicionismo judicial (medidas alternativas legalmente previstas, posibilidad de revisión de las mismas por el juez durante la ejecución, someter el arbitrio judicial en la elección de la medida a un razonamiento motivado en base a las circunstancias del hecho y del menor, etc.)

— Determinación expresa de que el enjuiciamiento por el juez de la acción del menor debe atender exclusivamente a su configuración típica.

— Recoger como plenamente aplicables al menor de edad penal las circunstancias que eximen de responsabilidad criminal a los adultos.

— Prever un catálogo de medidas sancionadoras teológicamente inspiradas en el principio de reinserción social, en el que el internamiento se configure como último recurso, sólo para delitos graves y por tiempo limitado que deberá ser el más breve posible.

— Limitación temporal expresa de todas las medidas.

— Establecimiento de un proceso para el enjuiciamiento y, en su caso, imposición de la medida en el que se respeten las garantías constitucionales del proceso penal de adultos y, fundamentalmente:

- * el derecho irrenunciable a la asistencia letrada;
- * el derecho fundamental a un juez imparcial;
- * los principios de contradicción y acusatorio y, en consecuencia, la intervención preceptiva del Ministerio Fiscal para, en su caso, sostener la acusación;
- * la presunción de inocencia;
- * el derecho a la prueba;
- * la información al menor de la acusación que se dirige contra él;
- * el derecho a no confesarse culpable;
- * el derecho al recurso que legalmente se prevea, configurando como preceptivo en el caso de que se considere que el menor ha cometido efectivamente la infracción que se le imputa.
- * previsión específica de las medidas cautelares que puedan imponerse con carácter excepcional y su duración máxima;
- * remisión al centro o servicio administrativo en el que deba cumplirse la medida cautelar o definitiva de testimonio de la resolución judicial en la que aquélla se impone, sentencia si es definitiva y auto si fuera cautelar.

— Que el proceso conjugue la necesidad de respetar las garantías expuestas con la flexibilidad y peculiaridades propias que debe caracterizar a una justicia de menores y, entre ellas:

* limitación del principio constitucional de publicidad;

* refuerzo del derecho a un proceso en un tiempo razonable;

* evitar formalismos innecesarios sin mengua de las garantías;

* específica previsión de la emisión de informes de naturaleza multidisciplinar sobre las circunstancias del menor.

— Regulación de los aspectos esenciales de la ejecución de las medidas sancionadoras en la que se prevean específicamente aspectos tales como:

* el régimen disciplinario aplicable al menor por la administración durante el cumplimiento de la medida;

* el alcance del control judicial y del Ministerio Fiscal en cuanto al respeto de los derechos del menor no limitados por el contenido de la resolución judicial por la que se impone la medida;

* delimitación precisa de las funciones que corresponden al juez, en función del principio constitucional de exclusividad de la jurisdicción para juzgar y hacer ejecutar lo juzgado y de las que corresponden a la Administración con su necesaria potestad autoorganizatoria;

* regulación de los principios a los que debe responder el tratamiento que se presta al menor que cumpla una medida reformadora (reconocimiento del derecho fundamental a la educación y en especial a los niveles obligatorios de enseñanza; seguimiento sobre la evolución del menor; derecho de visita de padres, parientes o allegados; asistencia médica; libertad religiosa; reconocimiento del derecho a las comunicaciones telefónicas o por correspondencia, etc.);

* previsión específica de vías de recurso interno y ante el juez;

* participación del menor en el funcionamiento del centro o servicio;

— previsión específica de las garantías constitucionales y legales de la detención del menor, reforzando la limitación del plazo máximo de duración de esta situación.

— regulación específica de los antecedentes policiales del menor.

b) Que dictada esta ley, por las Comunidades Autónomas se desarrollen sus previsiones en materia de ejecución de las medidas sancionadoras.

c) Desarrollo definitivo de las previsiones contenidas en la Ley de Demarcación y Planta Judicial y en la Ley Orgánica del Poder Judicial sobre la implantación de los Juzgados de Menores y la especialización de sus titulares.

d) Adscripción a estos juzgados de equipos de carácter multidisciplinar.

e) Creación en los colegios de abogados de turnos específicos para la asistencia al menor.

f) Extensión a todas las provincias de los grupos de policía especializada para intervenir en relación con los menores.

g) Creación de centros de detención gubernativa específicos para menores o habilitación de dependencias separadas para éstos en los centros de detención de adultos.

h) Que se establezcan los correspondientes mecanismos de coordinación para garantizar el derecho fundamental a la educación y, en concreto, a los niveles educativos obligatorios que permitan la obtención de la titulación oficial correspondiente.

i) Que se adopten también las medidas de coordinación oportunas para garantizar, en el caso de que fuera necesario, el apoyo posterior al menor al terminar el cumplimiento de la medida reformadora, grupo que debe revestir naturaleza estrictamente protectora.

j) Que por el Ministerio Fiscal se preste atención específica a los centros de cumplimiento de medidas reformadoras de internamiento.

k) Sería aconsejable una mayor coordinación de las Administraciones Autonómicas competentes, a través de fórmulas que favorecieran, en lo posible, el óptimo aprovechamiento de los recursos existentes.

l) Que en el supuesto de que se utilicen entidades privadas colaboradoras para el cumplimiento de medidas judiciales reformadoras, por las Administraciones competentes se establezcan los mecanismos de inspección y control necesarios para garantizar la adecuada protección del servicio público que se les encomienda.

10. REEDUCACION Y REINSERCIÓN SOCIAL COMO PRINCIPIOS ORIENTADORES DE LAS PENAS PRIVATIVAS DE LIBERTAD (ARTÍCULO 25.2 DE LA CONSTITUCIÓN)

Como en años anteriores, deben también incluirse en el presente apartado algunas consideraciones en torno a la aplicación práctica en nuestras prisiones del régimen aplicable al primer grado de tratamiento.

Como hemos venido señalando en dichos informes, se trata del grado penitenciario que se encuentra legalmente configurado con una mayor severidad dentro del sistema de individualización científica acogido por nuestra legislación penitenciaria.

Esta mayor severidad del régimen legalmente aplicable a este grado penitenciario requiere, sin duda, un mayor esfuerzo por parte de los destinados a aplicarlo en orden a conjugar su carácter restrictivo con la ineludible finalidad reeducadora que nuestra Constitución predica de la pena y que no puede, en ningún caso, ser obviada para este grupo de internos.

Es esta la razón por la que, como en años anteriores, las consideraciones y actuaciones del Defensor del Pueblo en torno a este grado penitenciario se incluyen en el presente capítulo y no en el relativo al funcionamiento de las administraciones públicas.

En los informes inmediatamente anteriores el Defensor del Pueblo ha venido reconociendo el esfuerzo de la Administración penitenciaria por intentar conciliar los extremos a que antes aludíamos, que tuvieron su fruto en una circular de la entonces Dirección General de Instituciones Penitenciarias de 26 de junio de 1989 que pretendía unificar los criterios de aplicación de la legislación penitenciaria en relación con este grado, de una forma menos restrictiva que la existente hasta aquellas fechas y que se caracterizaba por un rigor excesivo y una falta casi absoluta de actividades reiteradamente puesta de manifiesto por esta institución.

Durante el curso del año 1991 esta circular ha sido sustituida por la de 2 de agosto de dicho año, en la que se especifica el distinto régimen aplicable a cada una de las tres fases en que se encuentra dividido el primer grado de tratamiento.

A su vez, el 2 de octubre apareció una nueva circular por la que se modificaba la anterior, tan sólo en lo relativo al régimen aplicable a la primera fase del primer grado penitenciario.

En esta fase se encuentran los internos clasificados en este grado, caracterizados por una peligrosidad extrema, acreditada por su intervención en motines y agresiones violentas a otros presos o a funcionarios, por lo que en dicha circular se extreman las cautelas en relación con el régimen penitenciario aplicable a dichos internos.

La especial sensibilidad que esta institución viene manifestando por la situación de los internos clasificados en este grado penitenciario, así como algunas quejas recibidas, a las que posteriormente se hará referencia, nos obligan a realizar algunas consideraciones en torno a estas nuevas circulares aparecidas en el curso del año 1991.

Sin duda, la administración penitenciaria, en cumplimiento de su deber de tratamiento y custodia de la población reclusa, así como de velar por el respeto a la vida y a la integridad física de internos y funcionarios, debe utilizar los medios que se encuentren legalmente a su alcance para impedir que en nuestras cárceles se produzcan rechazables situaciones de desorden, amotinamiento o agresiones a internos o a funcionarios.

Pero la adopción de estas medidas, entre las que se encuentra la aplicación de un régimen más severo, legalmente previsto, a los internos que participan en estas situaciones, no puede hacernos perder de vista el principio constitucional resocializador.

Y así, preocupa a esta institución que el severo régimen previsto para los internos más peligrosos, que son los que se encuentran en la primera fase aludida, al prolongarse en el tiempo, no genere en la práctica más agresividad de la que se ha pretendido evitar con su aplicación, en detrimento del principio constitucional mencionado.

La permanencia en este restrictivo régimen, durante períodos prolongados puede generar un deterioro de

la personalidad que obstaculice en gran medida la progresión del tratamiento de estas personas.

Como en anteriores informes hemos señalado, la propia situación genera agresividad, la agresividad provoca conductas sancionables y éstas impiden la progresión de grado.

De otra parte, no puede olvidarse que el régimen previsto en la última circular mencionada llega casi a agotar las previsiones que en cuanto a seguridad y rigor se recogen en nuestra legislación penitenciaria.

Esta circunstancia determina que desde esta institución se reclame una especial sensibilidad y pulcritud en su aplicación para evitar posibles extralimitaciones que serían siempre rechazables y en su caso perseguibles.

A la vista de lo expuesto, el Defensor del Pueblo ha seguido de cerca la aplicación de este régimen específico, tanto durante las visitas realizadas a los centros donde se encuentran los internos clasificados en este grado penitenciario y fundamentalmente en su primera fase, como a través de las quejas que se reciban al respecto.

Así, a finales del año 1991, se recibieron diversas quejas de internos del centro penitenciario de Badajoz y El Dueso, todos ellos clasificados en el grado y fase mencionados, que ponían de manifiesto presuntas extralimitaciones en la aplicación de este régimen penitenciario específico.

Todas ellas determinaron la apertura de la correspondiente investigación ante la Secretaría General de Asuntos Penitenciarios.

Recientemente se ha recibido la información solicitada de la que se desprende que la situación expuesta en dichas quejas fue puesta también en conocimiento del juzgado de vigilancia penitenciaria por los internos que acudieron al Defensor del Pueblo.

Dicho juzgado ha resuelto ya sobre las denuncias de estos internos, dictando el correspondiente auto. En este auto, en algunos extremos, se confirma la actuación de la administración penitenciaria, tales como el régimen de duchas semanales y la utilización de los medios coercitivos reglamentariamente previstos.

En otros, se matiza la actuación de dicha administración. Tal es el caso de las pertenencias y vestuario y del régimen de comunicaciones y de intervención de la correspondencia.

Y por último, en otros casos se corrige la actuación administrativa y así se dispone que en todo caso se debe garantizar una hora de patio a estos internos, de la que no disponían, autorizándose que puedan salir espositados y de uno en uno, si se estima conveniente; este tiempo deberá prolongarse media hora más cuando finalicen las obras que se estaban llevando a cabo; se autoriza también que puedan utilizar un transistor y, por último, se insta a la administración a que dote de mobiliario fijado al suelo a las celdas que ocupaban estos internos, que carecían del mismo.

Dado el contenido de dicho auto, recientemente se ha solicitado nueva información de la Secretaría General

de Asuntos Penitenciarios en orden a conocer las medidas adoptadas para dar cumplimiento a lo dispuesto en esta resolución del juzgado de vigilancia penitenciaria. (9114431, 9120522, 9120881, 9121971, 9122102, 9122103).

11. DERECHO DE PETICION (ARTICULO 29 DE LA CONSTITUCION)

La falta de un desarrollo específico del derecho contenido en el artículo 29 de la Constitución y la existencia de disposiciones preconstitucionales en esta materia obliga a un cuidado especial cuando se trata de incardinar determinadas cuestiones en el campo del derecho de petición, máxime si se hace utilizando alguna de las formas propias de manifestación del poder normativo de la Administración.

En este sentido la reciente Instrucción 450/16099/91 de 28 de octubre de la Dirección General del Servicio Militar plantea algunas dudas sobre la técnica utilizada de reconducir diversos aspectos del proceso de reclutamiento a la vía del derecho de petición y más aún a la normativa del mismo prevista para el ámbito militar.

Esta Instrucción, que es un avance del nuevo modelo de servicio militar, señala, dentro del apartado 5.2 sobre distribución del contingente e incorporación a filas del reemplazo de 1992 y agregados al mismo, que «los interesados cursarán su solicitud de cambio de demarcación territorial militar al amparo del derecho de petición, mediante modelo de instancia del anexo VI».

Según se desprende del aludido modelo, el interesado solicita ser agregado a una unidad distinta de la que le corresponda, acogiendo a lo dispuesto en el artículo 29 de la Constitución, artículo 199 de las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas, Ley 92/1960 y Decreto 93/1962.

Por otro lado, de lo señalado en punto 5.1 de la Instrucción parece desprenderse que frente a una materia que, podría calificarse como susceptible de «acto graciable», se determinan en cambio una serie de condicionantes, para tener derecho a ese cambio de demarcación, que en realidad la convierte en materia reglada.

En tales circunstancias, utilizar la vía del derecho de petición para las fuerzas Armadas supone desechar la normativa del derecho de petición en general.

Las disposiciones en ambos bloques que son coincidentes en su vértice a través del artículo 29 de la Constitución, resulta sensiblemente distintas en su desarrollo. Así para el derecho de petición en general el núcleo fundamental lo constituye el artículo 39 de la Ley del Régimen Jurídico de la Administración del Estado, el artículo 70 de la Ley de Procedimiento Administrativo, y la Ley 92/1960, de 22 de diciembre, Reguladora del Derecho de Petición.

En cambio, para el derecho de petición en las Fuerzas Armadas las normas reguladoras son el Decreto 1408/66, de 2 de junio, de adaptación de la Ley de Pro-

cedimiento Administrativo a Departamentos militares, el Decreto 93/1962, de 18 de enero sobre Derecho de petición en las Fuerzas Armadas y las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas aprobadas por la Ley 85/1978, de 28 de diciembre de sus artículos 199 a 205.

La aplicación de esta normativa provoca el que toda petición en la Administración militar esté condicionada por unos límites objetivos y subjetivos, que impiden que dicha aplicación se haga a ciudadanos que no tienen la condición de militar, como es el caso de quienes están inmersos en el proceso de reclutamiento.

Límites objetivos recogidos en el artículo 205 de las Reales Ordenanzas al señalarse que los asuntos planteados en torno a su función no pueden estar directamente relacionados con la justicia y disciplina, con la orgánica y los medios de equipo y material ni con la instrucción y formación militar.

Y límites subjetivos, por cuanto de lo dispuesto en el artículo 3 y en el artículo 24 de la Ley del Servicio Militar se desprende que los españoles adquieren la condición de militar al incorporarse a las Fuerzas Armadas para prestar su servicio militar, comenzando esa prestación en la fecha de incorporación al destino asignado, de modo que antes de la incorporación no se tiene la condición de militar, aun cuando se haya entrado dentro del proceso de reclutamiento y ello conlleve el que el incumplimiento de determinadas obligaciones se consideren infracciones penales, eso sí, tipificadas en el Código Penal y no en el Código Penal Militar.

Todo ello lleva a afirmar que quien solicite un cambio de demarcación territorial, al no tener fuero militar, ni ser ese acto susceptible de calificarse como «acto graciable» no puede ser sometido, aunque se establezca en un instrumento de inferior rango normativo, al derecho de petición por las Fuerzas Armadas y, en consecuencia, dicha actuación debe ser sometida a las garantías de la Ley de Procedimiento Administrativo.

En este sentido, esta institución se ha dirigido al Ministerio de Defensa poniendo de relieve la necesidad de que la vía del derecho de petición se circunscriba a los supuestos de materias no regladas y, en todo caso, se aplique la normativa general o específica, atendiendo a la condición de militar, profesional o de reemplazo, o la condición de civil.

Finalmente cabe resaltar la queja 9027492, tratada ya en el informe anterior, en la que un profesional de las Fuerzas Armadas ponía de relieve que ante su petición de traslado por circunstancias familiares específicas, fue contestada la misma advirtiéndole que una nueva petición podría ser considerada como una falta de régimen disciplinario.

Al haberse interesado por esta institución informe sobre estos hechos, el Ministerio de Defensa informó que no se accedió a lo solicitado debido a la proliferación de peticiones, en igual sentido, lo que hacía imposible atender la suya sin ocasionar agravios comparativos con quienes encontrándose con mejor derecho que el interesado no podían acceder por vías regladas a igual destino.

Por otra parte, se pone de relieve que a esta persona no se le coaccionó para no ejercer su derecho de petición, sino que, únicamente, se le advirtió que la reiteración de sus peticiones, sin que transcurriesen plazos razonables para su atención, sólo produciría una saturación de la actuación administrativa, sin que ello supusiese mejores garantías para la obtención de sus pretensiones.

12. OBJECION DE CONCIENCIA

A lo largo de 1991 las quejas recibidas sobre el derecho a la objeción de conciencia hacen alusión básicamente a diversos aspectos de gestión del servicio de la prestación social sustitutoria, conformándose el hecho, ya apuntado en nuestro informe del año pasado, de que los problemas que preocupan o afectan a los ciudadanos en este ámbito tienen como punto de interés el modo y el proceso en que se desarrolla el cumplimiento de esta obligación.

Lo anterior no obsta a que se sigan recibiendo escritos de ciudadanos que desde unos planteamientos ideológicos y políticos expresan su rechazo al vigente marco jurídico regulador del derecho a la objeción de conciencia o también otros que ponen de relieve deficiencias en el funcionamiento de los órganos encargados o el empleo de criterios restrictivos en la aplicación de la normativa reguladora de este derecho.

En lo referente a la gestión del servicio de la prestación social sustitutoria, debe significarse que continúan recibéndose quejas en las que ciudadanos, que tienen reconocida la condición de objetores, nos expresan su disconformidad con el hecho de que la oficina para la Prestación Social no les haya comunicado la fecha de su incorporación para el cumplimiento de la prestación social, a pesar de que, en algunos casos, hayan transcurrido más de dos años desde el reconocimiento de su condición de objetor por parte del Consejo Nacional de Objeción de Conciencia.

Sustancialmente, estas personas en sus escritos ponen de relieve los perjuicios personales y sobre todo profesionales que esta situación de pendencia les ocasiona.

En todos estos casos se tramita la queja ante la administración competente a los efectos de obtener la resolución individual de cada una de ellas.

A título de ejemplo la queja 9121916 en la que el interesado expone que le fue reconocida la condición de objetor, con fecha 15 de mayo de 1989, y que desde esa fecha no ha recibido notificación alguna sobre su situación y fecha de incorporación, habiendo transcurrido más de dos años y medio.

Asimismo, nos participa que acaba de finalizar sus estudios universitarios y que las demoras en el cumplimiento de la prestación social sustitutoria le está originando un grave perjuicio por cuanto no puede acceder a ningún trabajo al tener pendiente el cumplimiento de esta obligación.

Otro motivo que da lugar a numerosas quejas hace referencia a retrasos en la tramitación de los recursos en materia de objeción de conciencia.

Baste señalar la queja 9024455, en la que la persona compareciente nos manifestaba que con fecha 20 de julio de 1990 interpuso recurso de alzada contra la resolución por la que se acordaba su fecha de incorporación, habiendo recibido únicamente como respuesta al citado recurso un telegrama en el que se le denegaba su solicitud, por lo que tuvo que incorporarse en la fecha señalada a su destino.

Iniciada la investigación ante el Ministerio de Justicia, este Departamento confirmó el retraso denunciado por el interesado, informando que el citado recurso fue resuelto desestimatoriamente con fecha 21 de mayo de 1991, fecha en la que ya había concluido el interesado la realización de la prestación social.

A la vista de esta información, hemos solicitado información con carácter general sobre los siguientes extremos:

1. Causas que habían podido motivar que la resolución del recurso se retrasara casi un año, notificando la misma al interesado un mes antes de que éste finalizara la realización de la prestación social, desvirtuando así la finalidad perseguida con la presentación del citado recurso tanto si la resolución hubiera sido positiva o negativa.

2. Si este tipo de retrasos se vienen produciendo en supuestos análogos, y en caso de ser así, qué medidas se están adoptando para evitar los mismos.

En respuesta a nuestra petición, el Ministerio de Justicia informó que las causas que han motivado el retraso obedecen al notable incremento generalizado y sostenido en el número de recursos administrativos que son interpuestos en materia de objeción de conciencia.

En este sentido, se indica que los recursos administrativos en esta materia pasaron de 175 en 1989, a 590 en 1990 y a 1.124 en 1991.

Por otra parte se informa que ante el incremento que se ha producido en la tramitación de recursos, se han adoptado medidas encaminadas a buscar una mejor gestión y coordinación a través de la adscripción del Área de Recursos a la Secretaría General Técnica, lo que se realizó mediante el Real Decreto 19/1991, de 11 de enero, y a reforzar los medios personales adscritos a la misma.

Otro grupo de quejas hacen referencia también a retrasos, pero en este caso imputan esta anomalía al Consejo Nacional de Objeción de Conciencia que no resuelve con la suficiente celeridad las solicitudes que le son presentadas sobre reconocimientos de servicios previos.

En este sentido las quejas 9121975, 9122718, 9125430 y 9117435.

Así, en la queja 9117435, el interesado manifestaba que en la instancia que presentó para el reconocimiento

de la condición de objetor solicitaba al mismo tiempo le fueran computados los servicios prestados de acuerdo con lo previsto en la disposición transitoria tercera de la Ley 48/84, de 26 de diciembre, de Objeción de Conciencia, remitiendo la oportuna documentación acreditativa de tales servicios.

En contestación a esta petición, recibe una comunicación del Consejo Nacional de Objeción de Conciencia de fecha 18 de septiembre de 1989 en la que se le informa que su petición será resuelta cuando se confirme su situación para cumplir la prestación social.

Según manifestaba el interesado, desde aquella fecha no había recibido respuesta alguna a su petición, exponiéndonos la situación de incertidumbre e inseguridad que ello le provocaba.

Iniciada la oportuna investigación, el Consejo Nacional de Objeción de Conciencia informa que, en efecto, la petición de cómputo de servicios previos había sido presentada por el interesado junto a la instancia en la que solicitaba ser declarado objetor de conciencia. Sin embargo esta petición pasó a un posterior estudio dado que la misma tiene que ser presentada una vez que le fuera reconocida la condición de objetor.

No obstante, se informa que el Consejo en su reunión de 9 de octubre de 1991 acordó reconocerle 661 días por los servicios previos alegados comunicando esta resolución al interesado y a la oficina para la prestación social de los objetores de conciencia.

Resulta también ilustrativo citar la queja 9125430, en la que el interesado nos expone que con fecha 14 de junio de 1989 remitió al Consejo Nacional de Objeción de Conciencia su solicitud de que le fueran computados los servicios sociales prestados con anterioridad.

Sin embargo esta petición no había sido resuelta a pesar de haber aportado toda la documentación acreditativa y se le había señalado fecha para su incorporación en su destino.

Trasladados estos antecedentes al Consejo Nacional de Objeción de Conciencia, se está a la espera de recibir contestación.

Otro tema que se ha puesto de relieve en algunas de las quejas recibidas en materia de objeción de conciencia se refiere al modo en que se practican las notificaciones de las distintas resoluciones de la oficina para la prestación social de los objetores de conciencia.

En la queja 9100003, el interesado mostraba su disconformidad con la actuación seguida por esa oficina en relación con su clasificación de útil para el cumplimiento de la prestación social sustitutoria por cuanto, según su versión, no se le proporcionó la información necesaria en el debido plazo para poder acogerse a los aplazamientos previstos, ocasionándole una situación de indefensión, además de los graves perjuicios de índole familiar y profesional que su inmediata incorporación le originaban.

Solicitada información de la Oficina para la Prestación Social, el citado organismo ponía de relieve que esta persona había sido debidamente informada mediante una comunicación en la que se le indicaba el pro-

cedimiento y los plazos para formular la correspondiente solicitud de aplazamiento en período de actividad.

Remitada esta información al reclamante éste nos indica que nunca ha recibido tal comunicación de la Oficina para la Prestación Social, informándonos, por otra parte, que había presentado un recurso contencioso-administrativo contra la resolución por la que se le había declarado útil.

Vistas estas alegaciones, esta institución dirigió un nuevo escrito a ese centro solicitando información sobre el modo en que se practican estas comunicaciones, en el sentido de si las mismas se efectúan mediante correo ordinario o a través de correo certificado.

En el momento de la elaboración de este informe se está a la espera de recibir contestación de esta oficina.

Otra cuestión que se ha planteado a lo largo de este año, se refiere a los derechos sociales y económicos que la Ley de Objeción de Conciencia reconoce a los objetores de conciencia durante el cumplimiento de la prestación social (expediente 9121975 y otros).

En las quejas, firmadas por objetores de conciencia que se encuentran realizando la prestación social, se expone que no han recibido información alguna por parte de los responsables de los centros donde cumplen la prestación social, sobre los beneficios económicos y sociales a los que creen tener derecho y aluden particularmente a las prestaciones médicas y farmacéuticas.

Teniendo en cuenta el problema general, base de esta queja, esta institución solicitó información de la oficina sobre el ámbito de cobertura dispensado a los colaboradores sociales y si dicho marco es equivalente al dispensado a quienes prestan el servicio militar.

En el informe recibido de la Oficina para la Prestación Social de los Objetores de Conciencia se pone de relieve lo siguiente:

«Las prestaciones médico farmacéuticas, con idéntica extensión que en la Seguridad Social (y sin aportación del usuario en los gastos de farmacia), a las que también los colaboradores sociales tienen derecho, se hacen efectivas según el procedimiento establecido en la Orden del Ministerio de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno de 29 de diciembre de 1989.

Esta Orden permite a los colaboradores sociales disponer de una tarjeta sanitaria expedida por el INSALUD.

No obstante, en aquellas comunidades autónomas en las que el INSALUD ha sido transferido, la Oficina está atendiendo directamente los gastos médico-farmacéuticos señalados que puedan producirse (en esta gestión colabora Cruz Roja, que viene anticipando las cantidades correspondientes a estos gastos). Estas actuaciones se llevan a cabo a la espera de que se establezcan con las respectivas comunidades autónomas los acuerdos y mecanismos previstos en la Orden Ministerial o sea dictada una nueva normativa.

En todo caso, la oficina garantiza el ejercicio del derecho con la extensión legalmente establecida.

De acuerdo con el artículo 10 de la LOC y 34.6 de su Reglamento, la cobertura de los objetores de conciencia en el régimen de clases pasivas es idéntica a la de los soldados de reemplazo. Así se recoge también en los artículos 2.1.j) y 3.1.d) del Texto Refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado, que se refieren explícitamente, tanto al personal que cumpla el servicio militar, como al personal civil que desempeñe una prestación social sustitutoria del servicio militar obligatorio.

Por último, en cumplimiento del artículo 10 de la LOC que señala que los objetores "disfrutarán, igualmente, de cuantos derechos reconozca el ordenamiento vigente a quienes se encuentran prestando el servicio militar activo", y dado que para los soldados en filas el Ministerio de Defensa suscribió durante 1991 una póliza de seguro de vida y accidentes, el Ministerio de Justicia suscribió el pasado año, asimismo, una póliza análoga a la anteriormente señalada que cubre a todos los colaboradores sociales.»

13. DERECHOS Y LIBERTADES DE LOS EXTRANJEROS EN ESPAÑA

13.1. Entrada en territorio nacional

Como en años anteriores y en función de las quejas recibidas se ha venido realizando un seguimiento puntual de las decisiones adoptadas en los puestos fronterizos de entrada en España en las que se deniega el acceso al territorio nacional a personas extranjeras, aduciendo los funcionarios de servicio en esos puestos que no reúnen los requisitos que la legislación señala al respecto.

En la mayoría de los supuestos, dichos requisitos se concretan por parte de estos funcionarios en cuatro aspectos, extraídos del conjunto de la normativa aplicable en materia de extranjería: disponer de medios económicos suficientes, tal y como señala la Orden Ministerial de 28 de febrero de 1989, tener un lugar concreto donde residir, traer billete de avión cerrado para regresar en una fecha determinada y por último contar con personas residentes en España que avalen las referencias que dan estos ciudadanos extranjeros.

La discrecionalidad y el excesivo rigor en la aplicación de la normativa y a veces una orientación exclusivamente basada en criterios policiales en estos puestos fronterizos ocasiona que las negativas de entrada se adopten casi de forma automática, sin una investigación mínima en relación a aquellos viajeros procedentes de países de bajo nivel de renta que arriban a España, vía aérea, a los que no se les permite la entrada, permaneciendo en algunas ocasiones más de 72 horas en el aeropuerto en unas condiciones inadecuadas para, finalmente, ser devueltos a sus países de origen.

A lo largo de los años hemos tenido que intervenir cerca de esos puestos fronterizos, haciendo hincapié en la necesidad de que se practique una investigación sobre las circunstancias individuales concurrentes, antes de decidir si procede la denegación de entrada en territorio español de personas extranjeras.

No desconocemos que, en algunos casos, los problemas descritos responden a movimientos migratorios debido a las deficientes condiciones de vida de determinados países, a los que se une la necesidad objetiva de que los ciudadanos de éstos busquen trabajo en España.

Por ello, sin hacer valoraciones sobre las medidas que por la Administración Pública se adoptan para controlar el flujo migratorio señalado, es deber de esta institución intervenir para que estas medidas se apliquen dentro del respeto de la legalidad vigente en materia de extranjería y, sobre todo, salvaguardando los derechos fundamentales que nuestra Constitución reconoce a toda persona independientemente de su nacionalidad.

Como ha afirmado el Tribunal Constitucional, la discrecionalidad que la ley confiere a los agentes gubernativos, no ha de conllevar una situación de arbitrariedad, por lo que aquellos funcionarios han de efectuar una investigación concreta sobre cada persona que pretende su entrada en territorio nacional (familiares en España, lugar de residencia, etc.), sin que se adopten otros parámetros generales, como se viene observando en algunos casos, tal como puede ser el lugar de procedencia de la persona o la nacionalidad.

Esta actitud, además de afectar al principio de seguridad jurídica, puede suponer la adopción de un trato no adecuado para ciudadanos de algunos países, entre ellos los hispanoamericanos, vulnerándose así, además, el trato preferente que les otorga la Ley Orgánica 7/85, de 1 de julio, sobre Derechos y Libertades de los extranjeros en España, en razón de la particular vinculación con España.

En algunas de las visitas giradas al aeropuerto de Madrid-Barajas, se ha podido comprobar que de los «indicios» que sirven de base para la decisión de devolución, apenas queda constancia en una hoja-formulario, preparada al efecto en la Comisaría del aeropuerto y en la que vagamente constan los datos de las personas que son devueltas. Igualmente, se ha constatado que estas informaciones, en las que en muchos casos se contienen declaraciones de las personas interesadas, no son firmadas por las mismas, limitándose a constar únicamente la apreciación del funcionario de guardia.

Parece, pues, conveniente, que, por la trascendencia de la medida de devolución, exista una mínima base documental que cuente al menos con la declaración firmada de la persona afectada, al objeto de que dicha actividad pueda ser sometida a un control de legalidad, de acuerdo con lo determinado en el artículo 106 de la Constitución, evitando así la posible indefensión e inseguridad jurídica que puede generar esta actuación de la Administración.

Es significativo a este respecto que diversas organizaciones e instituciones soliciten que el Defensor del Pueblo se interese por ciudadanos extranjeros que lleguen a nuestro país y que ante la mera sospecha de que son personas que no vienen en calidad de turistas, sino con la intención de buscar trabajo, son sistemáticamente rechazadas en los puestos fronterizos y devueltas a sus países de origen (expedientes 9104276, 9104977, 9111790 y 9122019).

En este sentido, en la queja 9104276, a un ciudadano peruano que llegó provisto de pasaporte, billete de ida y vuelta y con medios económicos (120.000 pesetas), no le fue permitida la entrada al no saber en qué hotel se iba a alojar, estimándose por el funcionario policial que le entrevistó que ello era un indicio sobre su verdadera pretensión de asentarse en España para trabajar, tal y como reflejó en su informe.

Tras la intervención de esta institución, y al no disponer de otros elementos que desvirtuaran las manifestaciones de la persona afectada sobre la razón de su viaje, se accedió finalmente por parte de las autoridades policiales competentes a permitir la entrada de esta persona.

De igual modo, en la queja 9123428, la negativa a permitir la entrada en España de un ciudadano peruano se basó en la circunstancia de que los medios económicos que portaba esta persona le habían sido enviados desde España, no obstante reunir los demás requisitos (billete, reserva de hotel, etc.). Solicitada información a las autoridades policiales competentes, se manifestó a esta institución que se iba a proceder a permitir su entrada.

En otros casos, como en la queja 9125078, la persona compareciente, Presidenta de la Comisión de Defensa de los Derechos de la Persona y del Libre Ejercicio de la Abogacía del Ilre. Colegio de Abogados de Barcelona, manifestaba que a una ciudadana argentina, que había llegado al aeropuerto del Prat con la intención de permanecer en España durante 90 días, le había sido denegada la entrada y, en consecuencia, iba a ser devuelta a su país de origen.

Solicitada la oportuna información, las autoridades policiales indicaron que en aplicación de la normativa vigente, con el dinero que traía sólo podía permanecer en España 28 días, por lo que al autorizarle la entrada en territorio español, debía cerrar en ese momento su billete de vuelta a Argentina, dentro del plazo que se le autorizaba, hecho lo cual le fue permitida su entrada en España.

Otro problema que se ha puesto de relieve en las investigaciones practicadas con ocasión de estas quejas, se concreta en que las personas retenidas en los aeropuertos a las que no se les permite la entrada, se encuentran en muchos casos con dificultades de comunicación con sus allegados, impidiéndoles también mantener contacto con abogados personados en estas dependencias para interesarse por su situación.

En este sentido, en la queja 9104977, a una ciudadana peruana no le fue permitida la entrada por no reu-

nir los recursos económicos exigidos en la Orden Ministerial de 28 de febrero de 1989, manifestación ésta que no coincidía con lo expresado por ella, poniéndose de relieve también, que las autoridades policiales no le habían permitido mantener una comunicación con un familiar, siéndole denegado igualmente la entrevista con el abogado que habían contratado.

En relación a esta cuestión, hemos de significar, con ocasión de la tramitación de la queja 9019458, solicitamos información, entre otros extremos, sobre las condiciones de la obligada permanencia en dependencias de los aeropuertos de aquellos extranjeros a quienes no se les permite la entrada.

La Dirección General de la Policía informó que estas personas permanecen en la sala de tránsito internacional hasta la salida de su vuelo, con destino a su lugar de origen o procedencia. Asimismo, se indica que la persona inadmitida que se encuentra en la citada sala de tránsito, si dispone de medios económicos propios ha de sufragar sus gastos de manutención, y si carece de ellos, la compañía aérea le habilita los bonos de comida necesarios hasta su marcha.

Finalmente, se señala que en el «caso de que algún familiar o abogado solicite entrevistarse con dicha persona, se localiza a ésta en la sala de tránsito y se permite que se efectúe la entrevista en las dependencias policiales».

Por lo que se refiere a las condiciones de las salas habilitadas para la permanencia de estas personas cabe significar que, recientemente, funcionarios de esta institución efectuaron una visita de inspección a los locales del aeropuerto habilitados para este fin, comprobando que no reunían las condiciones adecuadas, por falta de los servicios necesarios (camas, duchas, lugares de ocio y de atención de menores, etc.).

Hay que tener en cuenta que estas personas permanecen en algunos casos varios días en estas dependencias y en el momento de la visita tenían que dormir en una cinta transportadora de equipajes que había en aquel local, estando mezclados hombres y mujeres, no disponiendo tampoco de un teléfono para su comunicación con el exterior, al estar estropeado el mismo.

En consecuencia, se ha remitido un escrito a la Dirección General de Política Interior, del Ministerio del Interior, sugiriendo que en el aeropuerto de Madrid-Barajas, se habilite un local en condiciones para la atención de estos casos.

De igual manera, hay que resaltar la circunstancia de que se siguen recibiendo quejas, en el sentido de que a algunas personas pendientes de devolución y que se encuentran en los locales del aeropuerto no se les permite mantener entrevistas con los abogados que lo solicitan, en contra de lo ya manifestado por la Dirección General de la Policía.

Situaciones de especial relevancia constituyen aquellos supuestos en los que las personas que son devueltas han llegado a nuestro país en compañía de menores; así, en la queja 9115485, se pudo comprobar la existencia en el aeropuerto de Madrid-Barajas de una ciuda-

dana colombiana que no se le permitía la entrada en nuestro país, junto con su hijo, aun cuando contaba con medios económicos de vida y billete de regreso a su país, aunque, posteriormente, en la visita efectuada por asesores de esta institución al aeropuerto se comprobó que dicho billete había sido manipulado por la interesada precisamente para hacer constar una fecha de regreso concreta.

Por otra parte, y en atención a la urgencia que, en la mayoría de los casos, se viene dando para efectuar investigaciones en esta materia, es preciso significar la importancia que tiene la estrecha colaboración entre el Defensor del Pueblo y las autoridades competentes, que han de proporcionar una información clara y exhaustiva de todas las circunstancias que concurran en cada caso concreto.

En este sentido, un caso significativo, es el expediente 9125031, en el que presentó queja ante esta institución una persona a cuya hermana, de nacionalidad colombiana, no le era permitida la entrada en nuestro país.

Por ello, esta institución solicitó información sobre las causas por las que no se dejaba entrar a esta persona, indicándose que, después de algunas comprobaciones, no había obstáculo para permitir su entrada en España sin añadir más precisiones. Esta decisión se puso en conocimiento de la familia de la misma.

Al día siguiente, no obstante, se tuvo conocimiento que esta ciudadana extranjera había sido detenida en el mismo aeropuerto donde se le acababa de permitir la entrada, por un presunto delito relacionado con tráfico de drogas.

Efectuadas las investigaciones oportunas por parte de esta institución se pudo comprobar que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, en concreto, miembros de la Guardia Civil, tenían sospechas de la posible responsabilidad, en este sentido, de esta persona, días antes de que le fuera permitida su entrada en territorio nacional y se procediera a su detención, como consta en los atestados policiales que obran en nuestro poder.

Es evidente que estas circunstancias deberían haber sido puestas en conocimiento del Defensor del Pueblo, por parte de la autoridad competente, desde el primer momento en que se solicitó un informe, para evitar posibles interpretaciones erróneas y, en todo caso, facilitar en el futuro la información con claridad, para una eficaz actuación de las instituciones.

13.2. Expulsiones

Durante este año se han seguido recibiendo quejas sobre expedientes de expulsión, en las que se han podido detectar ciertas anomalías en la aplicación de las garantías formales previstas en la legislación. Así, notificaciones policiales practicadas casi en el momento de la expulsión, alegaciones no suficientemente verificadas, expulsiones colectivas o una excesiva sumaria en la tramitación del expediente.

Se ha observado que en el último semestre de 1991, las expulsiones de extranjeros al amparo de la Ley Orgánica 7/85, se han visto condicionada su resolución al proceso de regularización de trabajadores extranjeros abierto por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 7 de julio de 1991.

Así, en relación con los motivos reseñados en el artículo 26 de la Ley de Derechos y Libertades de los extranjeros que dan lugar a la apertura de expedientes de expulsión, y en particular, los contenidos en el apartado a), b) y f), este último en lo que afecta a no tener medios lícitos de vida vinculado al hecho de no contar con permiso de trabajo, este Acuerdo ha supuesto que la aplicación de tales preceptos legales se haya visto suspendida en determinados casos en función del proceso de regularización, que pretendía legalizar las situaciones de extranjeros que trabajaban en nuestro país sin contar con las autorizaciones pertinentes.

Resalta, asimismo, la instrucción de expedientes de expulsión a ciudadanos extranjeros con arraigo o vínculos familiares en nuestro país, no valorándose estas circunstancias de una forma equitativa.

Así, se dirigió a esta institución una ciudadana española manifestando que se encuentra conviviendo desde hace años con un ciudadano de nacionalidad guineana, del que tiene un hijo, nacido en 1986, y aun a pesar de haber efectuado los trámites para la regularización de su residencia sin resultado positivo, fue expulsado del territorio nacional con prohibición de entrada en el país durante tres años.

Tras la intervención de esta institución y comprobados los vínculos familiares con ciudadana española, que acreditaba su arraigo en nuestro país, se revocó el decreto de expulsión iniciando los trámites para su regularización.

En otra queja, una ciudadana marroquí casada con un ciudadano español, había sido devuelta a Marruecos por carecer de documentación.

Trasladados estos antecedentes al Gobernador Civil en Ceuta, se le ha concedido el correspondiente permiso de residencia inicial, en base a circunstancias humanitarias que, aunque no están expresamente recogidas en la legislación, deben ser debidamente valoradas, conforme dispone la Instrucción dictada por la Dirección General de la Seguridad del Estado, referente a personas extranjeras que pretenden permanecer en España con documentación defectuosa o sin ella.

En la queja 9114382, una ciudadana chilena, pone de relieve su disconformidad con el decreto de expulsión acordado por la Delegación del Gobierno en Canarias, alegando una situación de arraigo en nuestro país. En este sentido manifiesta que se encontraba embarazada de siete meses, siendo español el padre de su hijo, con el que convive, no pudiendo haber contraído matrimonio al no haber obtenido aún el divorcio de su primer matrimonio.

Inmediatamente a la recepción de este escrito, esta institución se puso en contacto con la Delegación del Gobierno en Canarias, solicitando información del ex-

pediente instruido, significando los perjuicios que tal medida podría ocasionar al concebido, en cuanto a su nacionalidad de origen, así como los posibles riesgos para la salud de la madre que un viaje de estas características podría conllevar.

La Delegación del Gobierno informó que se había acordado dejar en suspenso la ejecución de la expulsión por razones humanitarias.

En la queja 9117803, la compareciente manifiesta que se encuentra casada con un ciudadano marroquí y que su esposo fue detenido y conducido a dependencias policiales, donde le fue instruido un expediente de expulsión por estancia y trabajo ilegal, siendo posteriormente sobreseído, aunque ello no impidió que le fuera comunicada la obligación de abandonar nuestro país de forma inmediata, diligencia que se hizo constar en su pasaporte.

Finalmente, esta persona al no darse curso a su petición de exención de visado, requisito para regularizar su situación, decidió abandonar el territorio nacional.

Trasladados estos antecedentes al Gobernador Civil de Alicante, éste informó que la orden de expulsión fue revocada en atención a las circunstancias familiares, pero que éstas no le exoneraban de la previsión contenida en el artículo 86 del Reglamento 1119/86, de 26 de mayo, al estar afectado por una limitación de estancia que ya había superado.

Esta institución, en contestación a dicho informe, puso de relieve que se debería haber informado a ese ciudadano de la posibilidad de acogerse a lo establecido en el artículo 22.3 del citado Reglamento, permitiéndose la regularización de su residencia, ya que si mediante la revocación de la expulsión se pretendía mantener la unidad familiar, esta circunstancia, de hecho, no se había producido, al obligar a esta persona a salir del país.

Por lo anterior, se sugirió a ese Gobierno Civil que, en casos análogos al expuesto, no se obligue al ciudadano a abandonar el territorio nacional para evitar la ruptura de la unidad familiar, en base a la protección de la familia que reconoce el artículo 39 de la Constitución, informando al extranjero, por el contrario, de los cauces legales para regularizar su situación.

También en la queja 9019492, se hace referencia a la orden de expulsión decretada contra un ciudadano peruano, casado con una ciudadana española y con dos hijos, que había disfrutado de un permiso de residencia inicial. Trasladados estos antecedentes al organismo competente, la Delegación del Gobierno en Madrid, informó que se había estimado el recurso de reposición interpuesto contra la orden de expulsión, revocándose la misma.

En otras quejas se han detectado, no ya falta de garantías en los expedientes, sino errores en la actuación administrativa que han supuesto perjuicios para la persona afectada. Así en la queja 9103169, un ciudadano francés fue detenido por el Grupo de Extranjeros adscrito a la Jefatura Superior de Policía de Sevilla, cuan-

do se encontraba en estas dependencias tramitando su solicitud de permiso de trabajo y residencia, al tener decretada una orden de expulsión a su nombre por el Gobierno Civil de Barcelona.

Según manifestaba el compareciente y, más tarde confirmaron las autoridades administrativas, el origen de esta situación tuvo su causa en que durante una corta estancia en Barcelona, le fue robada su documentación y otros efectos, hecho por el que presentó la correspondiente denuncia.

Con posterioridad a esta denuncia, al parecer, la persona que le sustrajo la documentación, cometió diversos delitos, utilizando su nombre y carnet de identidad, siendo detenida e iniciándose las oportunas diligencias judiciales.

Cuando el compareciente, tras finalizar sus estudios en su país, se trasladó a Sevilla, al tener una oferta de trabajo de una empresa con domicilio en esta ciudad, se encontró que tenía decretada su expulsión, interponiendo contra esta resolución el correspondiente recurso administrativo.

Solicitada la correspondiente información del Ministerio del Interior, éste informó que en efecto la persona objeto del decreto de expulsión acordado por el Gobierno Civil de Barcelona, resultaba ser otra, y que ello había sido debido a que se había venido utilizando fraudulentamente su identidad.

Teniendo en cuenta estas precisiones, esta institución se dirigió, de nuevo, al Ministerio del Interior solicitando información sobre las medidas adoptadas en orden a reparar los perjuicios ocasionados al compareciente, dado que se ha comprobado que no tiene participación alguna en las actividades delictivas imputadas a su nombre y, en consecuencia, procedería revocar la orden de expulsión contra su persona.

Recientemente se ha informado por el citado departamento que el Gobierno Civil de Barcelona ha revocado la orden de expulsión emitida contra esta persona, atendiendo así la sugerencia efectuada por esta institución.

En la queja 9001740 y tras la intervención de esta institución, se ha procedido a la revocación de un decreto de expulsión de una ciudadana guineana al no haberse podido confirmar el motivo de su expulsión —trabajar sin el correspondiente permiso—, dado que en la instrucción del expediente sólo constaba la declaración de la interesada y de su avalista en España frente a la opinión contraria de los funcionarios instructores del expediente.

La queja 9023153, puesta de manifiesto en el informe del año pasado, se ha concluido a lo largo de este año con el informe remitido por la Delegación del Gobierno en Madrid, en el que, con relación a la expulsión del territorio nacional de un ciudadano guineano, a través de un decreto de expulsión dictado a nombre de otra persona, se concluye la existencia de esta irregularidad, que ha motivado la instrucción de la correspondiente información reservada, de la que se desprende la comisión de una falta leve «de retraso o

negligencia en el cumplimiento de sus funciones» por parte del funcionario responsable del servicio. No obstante, dicha falta no ha podido ser sancionada al haber prescrito.

En todo caso, se informa que se ha procedido a la rectificación del decreto de expulsión, decretándose nuevamente a nombre de la persona debidamente identificada.

Por último, hay que dejar constancia del expediente 9123001, en el que un abogado de Madrid informaba sobre la inminente expulsión de un ciudadano chino, por parte de la Comisaría del Aeropuerto de Madrid-Barajas.

Al parecer y según se nos informó esta persona, al volver a España de un viaje de turismo, fue detenida en la citada Comisaría, al tener decretada su expulsión, desde el 14 de febrero de 1990, por la Delegación del Gobierno en Madrid, al estar incurso en los apartados a) y f) del artículo 26.1 de la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España.

La incoación de este expediente de expulsión se le había notificado en esa misma Comisaría, el día 2 de febrero de 1990, sin que fuera detenido ni internado, por lo que no fue posible su localización para notificarle el decreto de expulsión. En mayo de 1991 había obtenido una tarjeta de residencia, posiblemente de forma ilegal, y al tener decretada su expulsión no se le iba a permitir la entrada en España.

Puestos estos antecedentes en conocimiento de su abogado, éste manifestó que su cliente salió de viaje con su tarjeta de residencia, expedida por el Gobierno Civil de Málaga, y que la misma le fue retirada por la Comisaría del aeropuerto, sin verificar si había sido obtenida de forma fraudulenta.

Por otra parte, manifestó que el decreto de expulsión de 14 de febrero de 1990, le había sido notificado a su llegada a España, no permitiéndole se entrevistara con él, por lo que entiende que la actuación administrativa pudiera ser irregular.

Por todo lo anterior, esta institución mantuvo una conversación con la Delegación del Gobierno en Madrid, solicitando una revisión de la actuación seguida por entender que una persona que llega a nuestro país provista de un permiso de residencia, no se le puede retirar el mismo, sin más trámites, ni tampoco se le puede notificar un decreto de expulsión sin permitirle la asistencia letrada prevista en la Constitución y en las leyes.

Finalmente y de forma urgente, la Delegación del Gobierno comprobó que el citado permiso de residencia había sido expedido legalmente por el Gobierno Civil de Málaga y permitió la entrada de esta persona, procediéndose, además, a revocar el decreto de expulsión emitido en su día.

Esta institución quiere insitir, una vez más, en la necesidad de que se verifiquen rigurosamente todas las circunstancias que concurren en los casos de expulsión,

por la grave medida que se va a adoptar y los perjuicios que, en su caso, puede originar.

Respecto a la asistencia letrada se debe poner de relieve una vez más, que este derecho, así como los demás reconocidos en nuestra legislación, no puede ser sustraído arguyendo que una persona no se encuentra en territorio nacional.

El hecho de notificar a un ciudadano extranjero un decreto de expulsión cuando vuelve a nuestro país, no permitiéndole entrevistarse con su abogado, al objeto de poder hacer las alegaciones que estime convenientes en su defensa, no parece acorde con lo preceptuado en la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España.

13.3. Centros de internamiento

Durante este año hay que resaltar el interés, tanto de esta institución, como de la Fiscalía General del Estado, por reconducir el problema de los internamientos de extranjeros a los justos términos de la Ley Orgánica 7/1985, al haberse detectado irregularidades y en ocasiones una cierta falta de criterios sobre en qué supuestos cabe adoptar esta medida excepcional.

A este fin el Fiscal General del Estado en su instrucción de octubre de 1991, sobre garantías en las autorizaciones judiciales de internamientos de extranjeros, sometidos a procedimientos de expulsión, ha recogido las sugerencias formuladas por el Defensor del Pueblo en esta materia, puestas ya de manifiesto en otros informes y que se elaboraron a partir de las visitas realizadas a diversos centros de internamiento de extranjeros y brigadas de documentación.

En la referida instrucción se pone de relieve que en los procedimientos de expulsión se deben observar, al menos, las siguientes garantías:

- Los extranjeros sometidos a procedimientos de expulsión han de ser internados en centros o locales que no tengan carácter penitenciario.

- Se ha de ser consciente que la medida del internamiento, por la naturaleza del bien jurídico implicado, ha de estar inspirada por un principio de excepcionalidad.

- Estos internamientos no pueden verificarse en Centros Penitenciarios, ni en Comisaría de Policía.

- El extranjero queda a disposición del Juez en estos internamientos, por su carácter de garante principal de la libertad. Es en definitiva el Juez el que ha de valorar las razones que pueden existir para la adopción de tan grave medida.

- El internamiento se ha de otorgar, previa la presencia física del detenido ante la Autoridad Judicial.

Es importante destacar cómo aún, a seis años de vigencia de la Ley Orgánica 7/85, algunos centros de internamiento de extranjeros en determinadas zonas del territorio nacional, siguen sin reunir los medios y condiciones adecuados para hacer realidad que esta me-

dida esté despojada de cualquier elemento aflictivo, que convierta una medida de policía excepcional y provisional en una pena de hecho.

Si bien el Ministerio del Interior ha puesto de manifiesto en varias ocasiones su intención de poner en marcha la habilitación de centros de internamiento en aquellas ciudades en las que se encuentra el mayor número de extranjeros, lo cierto es que las medidas adoptadas resultan aún insuficientes, careciendo algunas de ellas de la necesaria infraestructura para hacer frente a los procesos migratorios que están afectando a nuestro país, aún cuando en otros sí se han habilitado centros específicos.

En este sentido, destaca la reciente inauguración del Centro de Internamiento de Valencia, que supone una mejora sustancial en las condiciones generales del mismo, en relación con el estado en que se encontraba este centro en la visita efectuada por funcionarios de esta institución en el mes de diciembre de 1989.

Estas insuficiencias se hacen más patentes en localidades como Algeciras y La Línea de la Concepción, recientemente visitadas por asesores de esta institución, donde los teóricos centros de internamiento se concretaban en los calabozos de las comisarías y puestos de la guardia civil, con los problemas que ello conlleva y la falta de acondicionamiento de estas dependencias para unas detenciones prolongadas.

Entre las quejas tramitadas durante este año, cabe significar las siguientes:

En la queja 9021605, un ciudadano yugoslavo fue internado en el Centro de Internamiento de Extranjeros de Málaga y tras permanecer en el mismo por el plazo máximo de 40 días, al no haberse podido documentar a esta persona, tuvo que ser puesto en libertad siendo, de nuevo, internado a los pocos días para ya proceder a su expulsión con la particularidad de figurar bajo distintos nombres en los dos casos de internamiento, aun cuando se tratase de la misma persona.

A la vista del informe remitido por el Gobierno Civil de Málaga, se ha sugerido la necesidad de que siempre que se adopten medidas de internamiento debe procurarse una identificación lo más completa posible de la persona sometida a esta medida a fin de evitar que por errores administrativos se produzcan internamientos que superen el plazo máximo de cuarenta días.

En la queja 9115891, iniciada de oficio, al tener conocimiento de la huelga de hambre protagonizada por varios internos del Centro de Internamiento de Extranjeros de Madrid, a raíz de unos presuntos malos tratos, esta institución pudo constatar que, si bien los malos tratos de obra o de palabra parecían no haber existido, en cambio el largo período de internamiento que venían sufriendo algunos y las condiciones generales del centro crearon una tensión que pudo ser la causa de la autolesión de uno de ellos.

Como consecuencia de esta investigación se ha sugerido a la Delegación del Gobierno en Madrid, la adopción de medidas de régimen interno, tales como

posibilitar mayor tiempo para salir al patio, así como que se incorpore al centro una asistente social que permita cubrir las necesidades de atención a los internos, sugerencia que hasta el momento no han sido contestada.

Por último cabe señalar que en relación a la queja 8916103, referente a la detención y expulsión de cuarenta y nueve ciudadanos marroquíes en la localidad de Vic, acordada por trabajar ilegalmente, que ya fue reflejada en el informe del año pasado, el Ministerio del Interior ha puesto de relieve, en su reciente informe, que tanto la detención como los correspondientes expedientes de expulsión se tramitaron de forma individualizada y con todas las garantías legales, bajo el control de la Autoridad Judicial y que a resultados de ésta actuación, se ha impuesto a la empresa en la que se encontraban trabajando ilegalmente, una sanción de setenta y tres millones de pesetas por infracción de la normativa laboral en materia de trabajo de extranjeros.

13.4. Proceso de regularización

Resulta satisfactorio comprobar que el Congreso de los Diputados, y posteriormente el Gobierno, hayan atendido, de un modo eficaz, el grave problema social que estaba originando la bolsa de trabajadores extranjeros, que, por la normativa existente, estaban abocados a permanecer en la ilegalidad.

Estas situaciones, puestas de manifiesto por el Defensor del Pueblo en los distintos informes anuales y en las investigaciones practicadas con motivo de la tramitación de quejas concretas, han sido paliadas, en gran número, con el proceso de regularización abierto tras el Acuerdo del Consejo de Ministros, de 7 de junio de 1991.

La práctica ha puesto de manifiesto que este proceso de regularización ha venido a subsanar aquellas situaciones injustas a las que se había llegado, en muchos casos, por el hecho de la captación de una mano de obra barata, que venía a cubrir puestos de trabajo no atendidos por ciudadanos españoles.

Hay que dejar constancia que los términos del citado Acuerdo reflejan un criterio amplio y generoso y adecuado al fin perseguido, por cuanto ha permitido que afloren un número importante de extranjeros que trabajaban en situación irregular en nuestro país, ha previsto la regularización de los que llevaban muchos años en esta situación y solucionada su situación de inseguridad jurídica.

Así, alrededor de 140.000 personas, entre trabajadores y familiares, que se encontraban en situación ilegal en nuestro país, con anterioridad a la iniciación del proceso, han presentado sus solicitudes de regularización, según datos facilitados por el Ministerio del Interior.

Dentro de las positivas iniciativas adoptadas en este contexto hay que reseñar la creación de las oficinas de extranjeros, encargadas de coordinar, en el ámbito

provincial, los distintos órganos de la Administración del Estado competentes en materia de extranjería, que va a permitir una tramitación de expedientes más eficaz y con criterios uniformes, tal como ha venido sugiriendo esta institución a lo largo de estos años.

En todo caso, y dado que el citado Acuerdo presentaba algunas dudas de interpretación en su aplicación práctica, se ha hecho necesario que, por la comisión ad hoc, creada por el Consejo de Ministros para dirigir este proceso, se hayan dictado instrucciones aclaratorias al respecto.

En este sentido destaca la comunicación enviada por el Ministerio del Interior, en contestación al escrito formulado por esta institución, con ocasión del expediente 9116494, tramitado a raíz de la queja presentada por la Asociación Diocesana de Inmigrantes Extranjeros, en la que se señalaba los criterios a seguir para la aplicación de la cláusula segunda del Acuerdo, en lo que respecta a extranjeros incurso o que hayan sido expulsados por el apartado f) del artículo 26.1 de la Ley Orgánica 7/85 (carecer de medios lícitos de vida, ejercer la mendicidad o desarrollar actividades ilegales).

Asimismo, en esta comunicación se ponía de manifiesto la Instrucción 16/91, de la Secretaría de Estado para la Seguridad, mediante la cual se hacía hincapié en considerar que la carencia de medios lícitos de vida no debía conllevar la exclusión del proceso de regularización, cuando esta carencia tenía su causa en la falta de permiso para trabajar.

En esta línea, la Instrucción ha posibilitado, incluso, la revisión de órdenes de expulsión cuando sus motivos fuesen alguna de las causas a), b) y f) del artículo 26.1 de la citada ley y se hubiese acreditado suficientemente la inserción y arraigo del trabajador extranjero en nuestro país.

Sin embargo, a pesar de estos esfuerzos, esta institución ha seguido recibiendo quejas, en muchos casos fruto de la desinformación, por lo que se ha procedido, en todos ellos, a señalar qué cauce era el oportuno a fin de que el ya referido Acuerdo del Consejo de Ministros sirviese de amparo a las personas que reclamaban su derecho, significándose, en todo caso, que el plazo de finalización del proceso de regularización era perentorio.

En otras ocasiones y, fundamentalmente en casos de extranjeros expulsados a los que no se contestaba a su petición de regularización, se ha intervenido ante los Gobiernos Civiles respectivos, recordándoles su obligación de resolver estas peticiones.

Así en la queja 9122386, una ciudadana marroquí exponía que, habiendo solicitado acogerse al proceso de regularización, su expediente no había sido tramitado, al tener decretada su expulsión antes del inicio del proceso.

En este caso, el Gobierno Civil de Málaga manifestó que recibidas las instrucciones oportunas de la Dirección General de Política Interior y en cumplimiento de las mismas, se había procedido a la revisión de cuantos casos resultaban comprendidos en las mismas, que-

dando sin efecto, entre otros, la expulsión de la citada ciudadanía marroquí.

Casos similares a éste han sido tratados en los expedientes 8917118, 8918553 y 9100376.

En la queja 9120988 un ciudadano marroquí que se encontraba realizando gestiones para completar la documentación exigida para regularizar su situación fue detenido intruyéndosele el correspondiente expediente de expulsión.

Tras la intervención de esta institución fue puesto en libertad, tramitándosele el oportuno permiso de trabajo y residencia al amparo del Acuerdo de regularización.

13.5. Exenciones de visado

Han continuado durante este año presentándose quejas por ciudadanos extranjeros que, habiendo solicitado la exención de visado, para obtener el permiso de residencia y de trabajo, no han obtenido respuesta o las negativas carecen de suficiente fundamento (entre otros los expedientes 9010651, 9119517, 9119517, 9125319, 9122683 y otros).

Así, en la queja 9125319, una ciudadana uruguaya casada con un español solicitó la exención de visado en orden a proceder a su regularización, acreditando para tal concesión su matrimonio.

La Delegación del Gobierno de Madrid, no accedió a la solicitud entendiendo que, «los motivos expuestos no podían ser considerados como excepcionales».

Esta institución ha solicitado el correspondiente informe del que aún no se ha recibido contestación.

De igual forma en la queja 9122683, una española casada con un ciudadano danés, manifestó que habiendo presentado la correspondiente documentación para que su esposo obtuviese el correspondiente permiso de residencia y trabajo, después de transcurridos casi nueve meses desde la solicitud de exención de visado, no se había obtenido respuesta de la Delegación del Gobierno en Madrid.

Solicitada información, la citada Delegación del Gobierno ha informado que se va a proceder a resolver favorablemente la solicitud.

En la queja 9026142, un ciudadano norteamericano, hijo de madre española y, que ha residido durante varios años en nuestro país solicitó también la exención de visado por reagrupación familiar, no habiendo obtenido respuesta de la Delegación del Gobierno en Madrid, hasta que, tras la intervención de esta institución, recientemente le ha sido concedida dicha exención.

Igualmente, en la queja 9113080, un ciudadano de Gambia que había solicitado exención de visado sin obtener respuesta, tras la intervención de esta institución, se le ha comunicado que puede acogerse directamente al proceso de regularización previsto en el Acuerdo del Consejo de Ministros, de 7 de junio de 1991.

Finalmente, en la queja 9013679, una ciudadana francesa, hija de españoles, que convive desde hace meses

con un ciudadano español, había solicitado exención de visado, que le fue denegada y, habiendo interpuesto recurso de reposición, tras la correspondiente intervención de esta institución, se ha estimado el mismo, al acreditarse que había ostentado la nacionalidad española y que esta circunstancia era un motivo excepcional para conceder la exención.

Especial relevancia tiene la queja 9022919, suscrita por un ciudadano chino, que manifestaba que había solicitado del Gobernador Civil de Alicante exención de visado para legalizar su situación en nuestro país, siendo su petición denegada.

Por el contrario, esta persona alegaba que en su país trabajaba en la Academia de Ciencias Sociales y que en el mes de mayo de 1989 fue invitado por una organización cultural española para dar unas conferencias, coincidiendo en aquellas fechas las protestas desarrolladas por el movimiento estudiantil en Pekín, y los acontecimientos de la Plaza de Tian An Men, por lo que no podía regresar a su país desde entonces.

Solicitada información al Gobierno Civil de Alicante, se significa que le fue denegada la exención de visado por no existir circunstancias excepcionales. No obstante, se pone de relieve que el interesado había interpuesto recurso de reposición y se había solicitado de la Comisaría General de Documentación su criterio sobre el caso.

Finalmente, a esta persona se le ha concedido la exención de visado, pudiendo regularizar su situación en nuestro país.

13.6. Permisos de residencia

Otro aspecto que merece ser destacado, hace referencia a la concesión de permisos de residencia por estudios con una vigencia inferior a un año.

Las personas que se han dirigido a esta institución, manifiestan que tal situación provoca que durante un período de tiempo se encuentren indocumentados, obligándoles, bien a volver a su país por un período de tres meses, con los gastos que ello supone, bien, permanecer en el país ilegalmente pudiendo intruírseles un expediente de expulsión por estancia ilegal.

Trasladados estos antecedentes al Ministerio del Interior, en el informe remitido por ese Departamento se pone de relieve:

«Los distintos Gobiernos Civiles, que tienen la competencia de la concesión de las tarjetas, en los supuestos ordinarios y más frecuentes (para estudios universitarios o similares, a lo que parece referirse al Defensor del Pueblo), a tenor de los requisitos aludidos y a la necesidad de acreditarlos, habitualmente las expiden con vigencia anual, y ello permite a los estudiantes una estancia continuada por espacio, al menos, de doce meses, sin que por tanto se vean obligados a volver a su país o a permanecer irregularmente en España, si su pretensión es continuar estudiando duran-

te el curso académico siguiente, habida cuenta que a la fecha de caducidad de los permisos pueden iniciar los trámites de su renovación.

Es cierto que también se conceden tarjetas con plazo de vigencia inferior al año, entendiendo que éste debe ser el caso o situación que afecta a los estudiantes que se dirigen en queja al Defensor del Pueblo. Las razones son diversas y para poder dar una información más detallada y precisa, sería necesario conocer la casuística concreta. No obstante, salvo errores u otros motivos marginales, la vigencia de las tarjetas de estudiantes por tiempo inferior al año normalmente está condicionada por la duración, también inferior al año, de los estudios, los medios de vida que se acreditan y que a veces sólo alcanzan a períodos igualmente inferiores, y las becas de que suelen disponer que en ocasiones sólo se conceden por nueve meses.»

En otras quejas recibidas, se ponen de relieve las demoras en la concesión de los permisos de residencia debido a otras causas.

Así, en el expediente 9120178, una ciudadana marroquí, casada con un ciudadano español, había presentado, con fecha 5 de noviembre de 1990, la documentación necesaria para obtener un permiso de residencia ante la Delegación del Gobierno en Melilla, habiendo transcurrido más de un año sin que el citado organismo hubiera resuelto su petición.

En contestación a la petición de informe, la Delegación del Gobierno en Melilla señalaba que, finalmente, se había denegado la solicitud efectuada por esta persona al considerar el domicilio de su marido, que por razones laborales se encontraba en Madrid, como domicilio familiar.

Esta institución, recientemente, ha dirigido un nuevo escrito indicando que, para la concesión del permiso de residencia solicitado, es indiferente la localización del domicilio, toda vez que al estar casada la peticionaria con un ciudadano español y por aplicación de la normativa comunitaria, dicho permiso debe concederse automáticamente, permitiendo, a partir de ese momento, la libre circulación por el territorio nacional.

En otras quejas, como el expediente 9120320, se desprende una especial rigurosidad, por parte de los organismos administrativos competentes en esta materia, en relación con la documentación exigida en los casos de renovación de residencia.

Así, una ciudadana de nacionalidad mejicana que convivía desde el año 1983 con un ciudadano español y que le había sido concedido su primer permiso de residencia en el año 1986, posteriormente renovado en 1989, encontraba dificultades para obtener la renovación de su permiso, en base a que no presentó el certificado de matrimonio que le había sido requerido, habiéndosele notificado que, al no haber aportado dicho documento en el plazo señalado, había caducado su expediente.

No obstante, esta persona manifestaba que en el plazo señalado aportó el certificado de convivencia expe-

dido por el Ayuntamiento donde residía, donde se certificaba que venía conviviendo desde el año 1983.

Solicitada información sobre este particular al Delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma de Baleares, se pone de relieve en la contestación recibida que el documento aportado de convivencia, no podía estimarse como válido, para la residencia solicitada.

No obstante lo anterior, se significa que esta persona ha obtenido su permiso de trabajo y residencia, válido hasta 1993, al amparo del proceso de regularización.

13.7. Aplicación de la Ley Orgánica 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del Derecho de Asilo y de la Condición de Refugiado

13.7.1. Admisión a trámite de las solicitudes de asilo y refugio

La necesidad de que las solicitudes de asilo y refugio conlleven la admisión provisional del extranjero solicitante, a tenor de lo previsto en el artículo 4.2 de la Ley Orgánica 5/84, viene originando, como en años anteriores, que se hayan recibido escritos de personas, así como de organizaciones internacionales que interceden por ellas, poniendo de manifiesto el incumplimiento, en algunos casos, por la Administración, de deber de facilitar esa admisión provisional.

Así, en el expediente 9120240, tres ciudadanos rumanos que llegaron como polizones a la isla de Ibiza a bordo de un buque de bandera hondureña, solicitaron a través de la Cruz Roja asilo en nuestro país, no siéndoles permitido el desembarco, ni cursadas sus solicitudes.

La queja fue presentada por el Centro de Información de las Naciones Unidas para España (CEAR), interesándose, igualmente, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y esta institución, con carácter de urgencia, habida cuenta que el barco en que se encontraban estas personas tenía prevista su salida de forma inmediata, se dirigió telefónicamente a las autoridades de la isla solicitando información.

Dada la urgencia del caso se informó igualmente a la Dirección General de Política Interior, poniendo de manifiesto los hechos, así como la preocupación, expuesta ya al Delegado del Gobierno de Baleares, de que pudiese partir el buque con los tres solicitantes a bordo.

En el escrito remitido se señalaba, asimismo, el posible incumplimiento del artículo 4 de la Ley Orgánica 5/1984, en el que se dispone que la petición de asilo supondrá la admisión provisional del extranjero sin perjuicio de lo que pueda acordarse definitivamente por el Gobierno, tras la instrucción del correspondiente expediente.

Inmediatamente a la realización de estas gestiones, el Delegado del Gobierno en Baleares comunicó al De-

fensor del Pueblo que, al encontrarse todavía el barco en aguas jurisdiccionales españolas, se había procedido al desembarco de los solicitantes, iniciándose el trámite de asilo, al aceptar las solicitudes formuladas.

En la queja 9122257, dieciséis personas de nacionalidad rumana que habían llegado al puerto de Motril (Granada), en un carguero de la misma nacionalidad, solicitaron asilo político no siendo tramitada su solicitud, impidiéndoles desembarcar.

Por estos hechos los organismos CEAR y ACNUR se dirigieron a esta Institución al objeto de que se diese cumplimiento a lo previsto en la Ley Orgánica 5/84, sobre asilo.

El Gobierno Civil de Granada comunicó a esta institución que iban a ser desembarcados y conducidos al Centro de Acogida de Refugiados de Valencia a la espera de la resolución de sus peticiones.

En las quejas 9101058 y 9101059, nacionales mauritanos que llegaron a Las Palmas de Gran Canaria, en tránsito hacia Barcelona, disponiendo de visado provisional de 7 días, fueron detenidos y retenida su documentación, impidiéndoles así continuar su viaje, por lo que tras agotar el plazo de estancia iban a ser devueltos a su país de origen.

Estas personas manifestaron ante el Diputado del Común de Canarias, su temor a regresar a su país por las posibles represalias de que pudieran ser objeto, dada la situación política que en ese momento se vivía en Mauritania.

Puestos en contacto con la Brigada Provincial de Documentación de Las Palmas, se nos informó que a la vista de las manifestaciones de estas personas se había iniciado el correspondiente trámite de admisión de las solicitudes de asilo y refugio.

Otro problema detectado, que ya fue reflejado en el informe del año pasado, hace referencia a supuestos en que, extranjeros que acuden a dependencias policiales al objeto de solicitar asilo o refugio en España, no se da curso, en ese momento, a su petición, alegando razones de diversa índole, e indicándoles que vuelvan otro día, momento en el que se les notifica la incoacción de un expediente de expulsión.

Estos hechos se denunciaron en los expedientes 9118783 y 9110712.

Así, en la queja 9110712, dos ciudadanos de nacionalidad búlgara, internados en el Centro de Internamiento de Extranjeros de Barranco Seco (Las Palmas), que se encontraban a la espera de cumplimentar una orden de expulsión, por entrada ilegal, manifestaban que al llegar a Las Palmas se dirigieron a la oficina de CEAR, para solicitar asilo político, donde les informaron que debían acudir a la Comisaría de Policía para efectuar su petición.

Según su versión, personados en esta dependencia policial, el funcionario que les atendió, les expresó ciertos reparos y dificultades sobre la conveniencia de que solicitaran asilo, informándoles, finalmente no obstante, que volvieran otro día para formalizar su petición.

En el día señalado comparecieron nuevamente en la

comisaría, donde, por desconocimiento del idioma, firmaron un escrito, pensando que era su solicitud de asilo, siendo por el contrario un documento que contenía una propuesta de incoación de expediente de expulsión.

Esta institución, al recibir esta queja, inició una investigación urgente, poniéndose en contacto con los responsables de CEAR, que confirmaron que estas personas se habían presentado en sus oficinas en solicitud de asilo y que por indicación suya, habían acudido a la comisaría de policía.

En el informe remitido por el Gobernador Civil en Las Palmas, se pone de relieve que los hechos antes descritos no coinciden con la versión que ofrece el Grupo Operativo de Extranjeros, instructor de los expedientes, significando, asimismo, que estas personas dispusieron de la asistencia de un letrado en el acto de la toma de declaraciones, así como la de un «traductor, si bien conocedor de un idioma distinto al suyo vernáculo», lo que a su juicio había impedido que se produjera indefensión en este caso.

A la vista de la información recibida, se mantuvo una conversación telefónica con el letrado que asistió a estas personas, quien manifestó que estos ciudadanos pusieron de relieve, en su declaración ante la policía, que habían acudido a CEAR a explicar los motivos por los que habían huido de su país y a tramitar la solicitud de asilo.

Las circunstancias expuestas por este letrado, así como el hecho de que estas personas no fueron asistidas por un intérprete oficial, fueron puestas en conocimiento del Gobierno Civil, remitiendo finalmente este organismo un nuevo informe en el que se ponía de relieve que se habían dejado sin efecto los decretos de expulsión acordados contra estas personas y que se iba a proceder a su regularización, en base al Acuerdo adoptado por el Consejo de Ministros.

13.7.2. Demoras en la resolución de los expedientes de asilo y refugio

Sigue siendo una preocupación especial de esta institución, los retrasos que se vienen produciendo en la resolución de los expedientes de asilo y refugio, por la Comisión Interministerial designada al efecto.

Aun cuando la Dirección General de Política Interior informaba en 1990 que «se estaba procediendo a la adopción de medidas que evitasen en lo posible esta clase de demoras, cuando las mismas no son imputables al interesado», lo cierto es que se han venido recibiendo quejas por esta causa, como así lo refleja la tramitación de los expedientes 9117536, 9117537, 9117538, 9117539, 9117540, 9117541, 9117077, 9110519, entre otras.

Mención especial merecen los expedientes relativos a siete ciudadanos somalíes que habían solicitado asilo el 7 de noviembre de 1990, y que en noviembre de 1991 aún no había sido resuelta su petición, habiéndose interesado del Ministerio del Interior la resolución de los mismos a la mayor brevedad posible.

Este retraso origina el que los solicitantes, se vean compelidos a subsistir con grandes dificultades económicas fundamentalmente a partir del momento en que dejan de percibir la asignación económica de 30.000 pesetas que concede la Cruz Roja.

En este sentido y con relación al problema, tratado el año pasado en el expediente 9024748, sobre la situación de un grupo de extranjeros, la mayoría de ellos africanos, solicitantes de asilo o refugio, que se encontraban instalados en las inmediaciones de la Plaza de España de Madrid, hemos continuado interesándonos cerca de los organismos competentes en la materia, al objeto de que la carencia de alojamiento no empeore las condiciones generales de vida de estas personas, mientras se resuelven sus peticiones.

A este respecto, la Cruz Roja Española remitió un informe en el que se señalaba, pormenorizadamente, los problemas de alojamiento de algunos ciudadanos de origen africano e informaba sobre la situación actual de los albergues habilitados, significándose que temporalmente fueron cerrados para realizar reparaciones imprescindibles.

No obstante lo anterior, la Cruz Roja ponía de manifiesto la necesidad de una solución complementaria informando en este sentido lo siguiente: «La Cruz Roja Española en su condición de estatutaria de auxiliar y colaboradora de las administraciones públicas, está en condiciones de responsabilizarse del alojamiento de los solicitantes de asilo y refugio, ya que cuenta con experiencia y con personal capacitado, siempre que los poderes públicos le faciliten medios y recursos económicos para la atención, equipamiento y mantenimiento de los locales para albergue. El problema no está resuelto y es previsible que se repita periódicamente. La Cruz Roja Española está dispuesta a colaborar en su solución, ya que la atención de extranjeros marginados está dentro de sus fines, pero necesita unos medios materiales que no tiene».

CAPITULO II

ACTUACION EN MATERIA DE SUPERVISION DEL FUNCIONAMIENTO DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS A LA LUZ DE LO DISPUESTO EN EL ARTICULO 103.1 DE LA CONSTITUCION

SECCION I. SERVICIO PUBLICO JUDICIAL

Se expone en el presente apartado las investigaciones llevadas a cabo por el Defensor del Pueblo, que ponían de manifiesto anomalías en la prestación de este esencial servicio público que, a pesar de su importancia, no han llegado a afectar al contenido esencial del derecho fundamental a un proceso sin dilaciones indebidas.

En todos estos casos, la investigación se ha llevado también a cabo a través de la Fiscalía General del Estado, siendo necesaria en algunos supuestos la colabo-

ración tanto del Consejo General del Poder Judicial como del Ministerio de Justicia.

1. RETRASO Y OTRAS DISFUNCIONES DETERMINANTES DE UN FUNCIONAMIENTO ANORMAL DEL SERVICIO PUBLICO JUDICIAL

En este apartado, daremos cuenta de algunas de las quejas recibidas, relativas a retrasos de importancia en la tramitación de concretos procedimientos que han sido subsanados tras nuestra intervención.

También se hace referencia a otras anomalías en el funcionamiento del servicio público judicial que ponían de manifiesto errores procesales en la tramitación de los procedimientos como causa fundamental del retraso de los mismos, carencias de medios materiales en los órganos jurisdiccionales, disfunciones en los horarios de atención al público, desaparición de piezas de convicción de valor en los juzgados, etc.

1.1. Retrasos en la tramitación de procedimientos

a) La presente queja hacía referencia a un proceso civil seguido ante el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción núm. 1 de Huelva, en el que era parte el compareciente, en el que se había consignado una cantidad a su favor, que aquél no había podido percibir a pesar de las múltiples gestiones realizadas ante el órgano jurisdiccional.

Nuestra intervención determinó que un año más tarde desde la fecha de la consignación, se remitiera efectivamente al reclamante, mediante exhorto, el correspondiente mandamiento de devolución de la cantidad consignada a su favor (9027404).

b) De esta queja se dio ya cuenta en nuestro anterior informe y hacía referencia al retraso que padecía, en su fase declarativa, un procedimiento penal iniciado en el año 1984 en el Juzgado de Instrucción núm. 1 de Marbella, en el que el reclamante aparecía como perjudicado.

De la investigación iniciada ante la Fiscalía General del Estado pudo desprenderse que la causa del retraso se debe a las dificultades existentes para la localización del inculcado.

Ello no obstante, el reclamante informó a esta institución de su perplejidad por las dificultades aparecidas en la localización de aquél, ya que el encausado era agente judicial.

Continuada la investigación, por el Ministerio Fiscal se removieron con rapidez los obstáculos que impedían la tramitación del proceso, dictándose sentencia en julio de 1991, permaneciendo abierta la investigación de esta queja hasta la definitiva ejecución de la misma (8805953).

c) También de esta investigación se dio cuenta parcialmente en nuestro anterior informe a esas Cortes Generales.

Se trataba en este caso de un recurso contencioso-administrativo interpuesto en el año 1986, ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, sin que en el año 1990 hubiera sido resuelto.

La investigación ante la Fiscalía General del Estado permitió comprobar que en ese año 1990, es decir, cuatro años más tarde desde la interposición del recurso, éste fue resuelto por sentencia en la que no se entraba en el fondo del asunto por apreciarse la excepción de incompetencia de jurisdicción.

Dado que la sala había tardado cuatro años en estimarse incompetente por entender que la cuestión planteada pertenecía al ámbito de la jurisdicción laboral, esta institución sugirió al Ministerio Fiscal que velara por la puntual tramitación de las pretensiones del reclamante ante esta otra jurisdicción.

Todo ello sin perjuicio de que se informara a este último de los derechos que pudieran asistirle al amparo del artículo 121 de la Constitución.

Durante el curso del año 1991 se ha informado de la definitiva terminación por sentencia del procedimiento laboral iniciado por el reclamante (9015310).

d) Esta queja hacía referencia al retraso padecido en la ejecución de una sentencia en la que se reconocía al reclamante el derecho a percibir una determinada indemnización en concepto de responsabilidad civil.

El procedimiento fue tramitado por el antiguo Juzgado de Distrito de Castropol.

Nuestra intervención determinó que se urgiera la completa tramitación de la ejecución de la sentencia que había permanecido paralizada durante un año, debido al retraso padecido en la notificación de la misma a una de las partes (9028456).

e) Se trataba en este caso de un procedimiento penal iniciado en el año 1984 por el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción núm. 1 de Arenys de Mar, en el que recayó sentencia, confirmada en apelación, por la que se condenó a los querellados como autores de un delito de falsedad y otro de estafa, estableciendo las cantidades que debían satisfacerse en concepto de indemnización a los perjudicados, reclamantes ante esta institución.

Nuestra intervención ante la Fiscalía General del Estado permitió comprobar que el retraso padecido en la tramitación de la ejecutoria se había debido al extravío de la pieza de responsabilidad civil, que fue hallada tras nuestra inicial intervención.

La investigación de esta queja debe pues continuar hasta la definitiva terminación de la misma (8921009).

f) El ciudadano que se dirigió a esta institución manifestaba que había solicitado un testimonio de las actuaciones practicadas en un juicio voluntario de testamentaria que se tramitó en el año 1960 antes el entonces único Juzgado de Primera Instancia e Instrucción de Lugo, testimonio éste que le había sido imposible obtener, por haberse extraviado dicho procedimiento.

La investigación ante la Fiscalía General del Estado

permitió comprobar la realidad de estos antecedentes, habiéndose informado recientemente que el reclamante ha debido instar un nuevo procedimiento de testamentaria, ante la imposibilidad de encontrar el que fue tramitado en su día.

Nuestra intervención ha concluido, no sin antes informar al compareciente de los derechos que pudieran asistirle al amparo del artículo 121 de la Constitución y 292 y siguientes de la Ley Orgánica del Poder Judicial (8800008).

g) Se trataba en este caso del retraso en el otorgamiento de una escritura pública de adjudicación al reclamante que había adquirido un bien inmueble en subasta judicial en el año 1989, celebrada ante el Juzgado de Primera Instancia núm. 2 de Zamora.

Nuestra intervención ante la Fiscalía General del Estado permitió comprobar la realidad de los hechos expuestos, siendo la causa determinante del retraso la pendencia de unas tercerías de dominio, que fueron definitivamente tramitadas, otorgándose posteriormente la correspondiente escritura pública de adjudicación al reclamante (9024978).

h) Esta queja hacía referencia a un procedimiento civil iniciado en el año 1982 ante el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción núm. 1 de Peñarroya-Pueblonuevo, que hubo de suspenderse ese mismo año por la incoación de un procedimiento penal por presunto delito de falsedad.

Manifestaba el reclamante que, a pesar de que este procedimiento penal había concluido en el año 1989,alzada la suspensión del proceso civil y estando los autos pendientes exclusivamente de dictar sentencia, ésta no había sido todavía dictada.

Nuestra intervención determinó la agilización del proceso, tanto en su fase de instancia, siendo resuelto por sentencia en junio de 1991, como de apelación, que se resolvió en octubre de dicho año (9111757).

i) El ciudadano que compareció ante esta institución manifestaba ser de nacionalidad española y residente en Alemania, país éste en el que falleció su cónyuge en el año 1973.

En 1986, el compareciente se dirigió por escrito a un juzgado de primera instancia de Cádiz, solicitando la declaración de herederos abintestato, respecto de los bienes de su difunto cónyuge, adjuntando a dicho escrito la documentación correspondiente.

Ante la falta de contestación del juzgado, reiteró su petición en los meses de marzo y octubre de 1987.

Al no recibir respuesta, se dirigió al Consulado de España en Bremen (Alemania), a fin de que a través del mismo se remitiera su solicitud al juzgado de Cádiz, lo que verificó el Consulado en octubre de 1988 y junio de 1989, sin que hubiera recibido contestación.

A la vista de tales manifestaciones, esta institución solicitó informe de la Dirección General de Asuntos Consulares del Ministerio de Asuntos Exteriores, al objeto de conocer el estado actual de la petición formulada por el reclamante y de las actuaciones llevadas a cabo por el Consulado en cumplimiento del Convenio

de 25 de octubre de 1980, ratificado por España por Instrumento de 20 de enero de 1988, tendente a facilitar el acceso internacional a la justicia.

Del informe recibido de dicha dirección general se desprendía la realidad de los antecedentes expuestos, esto es, que a pesar de haber sido remitida la solicitud tanto directamente por el reclamante, como a través del consulado, en cumplimiento de lo dispuesto en el mencionado convenio, el Juzgado de Primera Instancia de Cádiz no había dado respuesta alguna a su pretensión.

Iniciada la correspondiente investigación ante la Fiscalía General del Estado, de ella se desprendía que en el Juzgado de Primera Instancia número 3 de Cádiz, se había incoado en el año 1989 expediente gubernativo de declaración de herederos abintestato, que aún no había concluido dos años más tarde, en 1991.

Por ello, el Defensor del Pueblo se ha dirigido de nuevo, recientemente, a la Fiscalía General del Estado, solicitando información sobre el estado en que se encuentra el mencionado expediente, así como de las razones del retraso tanto en su incoación como en su posterior tramitación (8915285).

1.2. Errores procesales determinantes de retrasos en la tramitación de procedimientos

a) Se trataba en este caso de un proceso penal incoado en el año 1985 ante el Juzgado de Instrucción número 14 de Madrid, que no había concluido en su tramitación a pesar del tiempo transcurrido.

Nuestra intervención ante la Fiscalía General del Estado permitió comprobar que el proceso se encontraba todavía en el año 1990, en fase previa a la apertura del juicio oral, siendo su retraso atribuible exclusivamente a los defectos procesales en que se había incurrido durante su tramitación.

De la última comunicación recibida de la Fiscalía General del Estado se desprende que el procedimiento se encuentra nuevamente pendiente de señalamiento para la celebración del juicio oral, tras haber sido resuelta negativamente por la Audiencia Provincial de Madrid una cuestión de nulidad solicitada por las partes.

Nuestra intervención permanece pues abierta hasta la definitiva terminación del proceso (9004708).

b) Esta queja fue expuesta parcialmente en el informe correspondiente al año anterior y hacía referencia al retraso padecido en un proceso penal iniciado en el año 1987 por el Juzgado de Instrucción número 1 de Ciudad Real, cuya causa principal era la deficiente tramitación procesal llevada a cabo por el órgano jurisdiccional.

Tras comprobar este hecho en la investigación iniciada ante la Fiscalía General del Estado, nuestra intervención ha determinado que se urgiera su tramitación que ha sido concluida definitivamente tanto en las dos instancias de su fase declarativa como en la fase de ejecución, durante el curso del año 1991 (9004600).

c) Se exponen a continuación diversas quejas que

hacían referencia a la defectuosa tramitación de procesos penales seguidos como consecuencia de accidentes de circulación, en los que el órgano jurisdiccional efectuaba una errónea interpretación en lo relativo al auto ejecutivo previsto en el artículo 10 de la Ley del Automóvil, de tal forma que al no dictar dicho auto se impedía a los perjudicados acceder a las indemnizaciones cubiertas por el seguro obligatorio del automóvil.

En la primera de ellas, el ciudadano que compareció ante esta institución había resultado lesionado en un accidente de circulación que determinó la apertura de un juicio de faltas por el Juzgado de Primera instancia e Instrucción número 2 de La Bañeza, que concluyó mediante auto de sobreseimiento provisional, a pesar de lo cual y de haberlo solicitado incluso el propio perjudicado, el juzgado no dictó el auto mencionado, informando al reclamante de las razones que, a su juicio, impedían que este auto se dictara.

En la medida en que los razonamientos expuestos por el juzgado resultaban inadecuados a la legislación vigente al respecto, esta institución se dirigió a la Fiscalía General del Estado para conocer cuál había sido la postura adoptada por el Ministerio Fiscal al tener conocimiento de las razones que el juzgado alegaba para que no fuera dictado el mencionado auto.

Ello determinó una actuación inmediata del Ministerio Fiscal en orden a subsanar el error padecido por el órgano jurisdiccional, siendo dictado por fin el título ejecutivo al que venimos haciendo mención y que permite a los perjudicados acceder a las indemnizaciones cubiertas por el seguro obligatorio del automóvil (9007458).

En este otro caso se trataba de un procedimiento penal seguido ante el antiguo Juzgado de Distrito de Denia, que concluyó en el año 1987 por sentencia absolutoria, manifestando el compareciente, ciudadano extranjero y no residente en España, que no tenía conocimiento de que por el Juzgado se hubiera dictado el auto ejecutivo al que venimos haciendo mención.

La inicial investigación ante la Fiscalía General permitió comprobar la realidad de esta situación, alegándose en el informe recibido que «no se ha dictado el auto ejecutivo al no haber habido solicitud en este sentido de los perjudicados, lo que es práctica habitual en el referido órgano jurisdiccional».

Nuestra intervención ante la Fiscalía General del Estado determinó que ésta se dirigiera al Fiscal Jefe de la Audiencia Provincial de Alicante para que por éste se cursaran las pertinentes instrucciones al Fiscal adscrito al Juzgado de Denia o a cualquier otro en iguales circunstancias, para que por el Ministerio Fiscal se reclamase de los órganos jurisdiccionales el auto mencionado, que debe ser en todo caso dictado de oficio, como esta institución había señalado, sin que se exija en absoluto, previa petición de parte (9101915).

En este último caso, se trataba también de un juicio de faltas seguido como consecuencia de un accidente de circulación ante el Juzgado de Instrucción número 2 de Orihuela, en el que, a pesar de haber sido conclui-

do sin declaración de responsabilidad criminal, no se dictó el correspondiente auto ejecutivo por estimar el juzgado que debía existir previa petición de parte.

De nuevo en este caso, esta institución hubo de dirigirse a la Fiscalía General del Estado, recordando lo innecesario de tal solicitud de parte, debiéndose dictar de oficio la resolución mencionada.

La Fiscalía General citada se ha dirigido ya al Fiscal adscrito a dicho órgano jurisdiccional para que por éste se solicite la inmediata adopción del auto que permite acceder a las cantidades cubiertas por el seguro obligatorio del automóvil (9018723).

1.3. Carencias de medios materiales determinantes de retrasos procesales

En el capítulo correspondiente del presente informe, hemos tenido ocasión de exponer la incidencia que tiene en el funcionamiento del servicio público judicial la adecuada dotación de medios materiales a los órganos jurisdiccionales y su distribución con criterios de racionalización.

Las carencias que todavía existen en esta materia determinan que en los juzgados no se estén recibiendo, en algunos casos, con la prontitud necesaria los medios adecuados para el correcto ejercicio de su función.

Un solo ejemplo puede resultar de interés.

Se trataba en este caso de un procedimiento laboral que se encontraba en fase de ejecución, en el que fue ordenada por el Juzgado de lo Social número 3 de Valladolid la práctica de un embargo para realizar las cantidades a que tenía derecho el ciudadano compareciente a esta institución.

Dicho embargo, según informó inicialmente la Fiscalía General del Estado, no había podido realizarse en su momento por carecer el juzgado de los medios suficientes para efectuar el correspondiente desplazamiento.

Nuestra intervención determinó que este obstáculo fuera subsanado, siendo trabado definitivamente el embargo, pudiendo proseguir así su curso normalizado la ejecución pendiente (9024260).

1.4. Disfunciones en los horarios de atención al público en los juzgados.

Como consecuencia de diversas comparecencias efectuadas en esta institución por abogados y procuradores de los colegios de Madrid, se tuvo conocimiento de que los juzgados de primera instancia de esta capital mantenían un horario de atención a los profesionales que no se ajustaba exactamente a lo previsto en el acuerdo del Consejo General del Poder Judicial de 9 de septiembre de 1987, en relación con esta materia.

Y así, según la información que se nos facilitó, los horarios de los juzgados de primera instancia e instrucción de Madrid eran, en algunos casos, inferiores al es-

tablecido con carácter mínimo en el acuerdo antes mencionado, en concreto, en su artículo segundo, en cuanto establece que los secretarios judiciales podrán señalar un horario de atención al público y a los profesionales más reducido que el correspondiente horario de trabajo, sin que, en ningún caso, pueda aquél ser inferior a cuatro horas diarias comprendidas entre las 9 y las 14 horas.

Ante la incidencia de esta situación en el adecuado funcionamiento del servicio público judicial esta institución, en el curso del año 1991, solicitó la colaboración del Consejo General del Poder Judicial en orden a obtener información sobre la realidad de estos antecedentes.

Es de lamentar que a pesar del tiempo transcurrido, todavía no se haya recibido la información solicitada, a pesar de haberse reiterado su remisión (8810195).

1.5. Desaparición de piezas de convicción en los órganos jurisdiccionales

a) De esta queja se dio parcialmente cuenta en los informes correspondientes a los dos años anteriores, habiendo concluido su tramitación durante el año al que el presente informe se refiere.

Se trataba sustancialmente de un proceso penal incoado como consecuencia de la desaparición de unas alhajas propiedad del reclamante ante esta institución que fueron intervenidas por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y depositadas posteriormente en el Juzgado de Instrucción número 2 de Marbella.

Dicho procedimiento concluyó en diciembre de 1990, mediante auto dictado por la Audiencia Provincial de Málaga, por el que se decretaba el sobreseimiento provisional de la causa al no haberse podido seguir el procedimiento contra persona alguna, a pesar de haberse tomado declaración a los funcionarios judiciales y policiales intervinientes.

En consecuencia, concluido ya el proceso penal mediante el auto de sobreseimiento provisional mencionado, el Defensor del Pueblo se dirigió al Consejo General del Poder Judicial, al Ministerio de Justicia y al Ministerio del Interior en orden a conocer las actuaciones que pudieran llevarse a cabo para depurar, en su caso, las posibles responsabilidades disciplinarias en que pudieran haber incurrido los actuantes en la intervención y depósito de las alhajas que pertenecían al reclamante ante esta institución.

En el curso del presente año, se han recibido los informes de los tres organismos mencionados, ninguno de los cuales ha estimado procedente la exigencia de responsabilidad disciplinaria alguna.

Sin perjuicio de haber informado al reclamante de los derechos que pudieran asitirle en virtud de lo dispuesto en el artículo 121 de la Constitución y 292 y siguientes de la Ley Orgánica del Poder Judicial que prevén el derecho a una indemnización por el anormal funcionamiento del servicio público judicial, esta ins-

titución debe dejar constancia de su preocupación porque situaciones como la descrita en la presente queja no haya impulsado actuación disciplinaria alguna por parte de los órganos responsables del correcto funcionamiento de los distintos cuerpos intervinientes en este caso, Ministerio del Interior, Ministerio de Justicia y Consejo General del Poder Judicial (8901049).

b) El ciudadano que compareció ante esta institución manifestaba que en el año 1980 se encontró una cadena de oro que había sido extraviada y que la depositó en la Comisaría de Policía de Usera (Madrid).

Transcurridos los plazos establecidos en el Código Civil y no habiéndose presentado el propietario de la cadena, solicitó su entrega.

El Juzgado de Primera Instancia número 2 de Madrid resolvió mediante auto dictado en el año 1990, haber lugar al derecho del reclamante sobre la cadena intervenida y a la adjudicación de la misma.

No obstante lo anterior, manifestaba el reclamante que no había podido cumplirse lo dispuesto por el juzgado por haber desaparecido, al parecer, la cadena de oro.

La investigación iniciada ante la Fiscalía General del Estado permitió comprobar la realidad de estos antecedentes, esto es, la desaparición del mencionado objeto.

Por ello, la Fiscalía General del Estado se ha dirigido al Consejo General del Poder Judicial, poniendo de manifiesto estos hechos, habiendo ello determinado que por este consejo se inicien las correspondientes diligencias informativas.

Nuestra investigación debe por tanto permanecer abierta ante el Consejo General del Poder Judicial (9028669).

c) La presente queja hacía referencia a un ciudadano al que le fue sustraído en un robo un collar valorado, a su juicio, en 300.000 pesetas, que fue posteriormente recuperado.

Dicho objeto fue retenido como pieza de convicción en el proceso penal que fue abierto como consecuencia del robo, indicándole en el juzgado que le sería devuelto una vez celebrado el juicio.

Este tuvo lugar en el año 1981 ante la Sección Quinta de la Audiencia Provincial de Madrid, habiéndose resuelto el proceso por sentencia, a pesar de lo cual, el collar todavía no había sido entregado a su propietario.

Iniciada ante la Fiscalía General del Estado la correspondiente investigación, pudo comprobarse que dicho collar había sido extraviado, ignorándose su paradero.

La Fiscalía General ha informado asimismo que se ha dado traslado de estos antecedentes al Consejo General del Poder Judicial a los efectos de su competencia, habiéndose recabado también de la Fiscalía del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, una ampliación del inicial informe remitido para obtener una mayor concreción respecto a la constancia documental de la recepción del collar desaparecido y el lugar concreto del depósito del mismo.

La investigación permance pues abierta (9100353).

2. IMPULSO DE LA POTESTAD DISCIPLINARIA DE LOS ORGANOS DE GOBIERNO DEL PODER JUDICIAL O DEL MINISTERIO DE JUSTICIA

En este apartado se exponen las actuaciones llevadas a cabo por el Defensor del Pueblo, inicialmente ante la Fiscalía General del Estado, que ponían de manifiesto la posible existencia de responsabilidad disciplinaria de jueces, secretarios o personal auxiliar de los juzgados, por lo que la investigación ha debido continuarse bien ante el Consejo General del Poder Judicial, bien ante el Ministerio de Justicia.

También se da cuenta de procedimientos incoados para depurar la existencia de posible responsabilidad penal de funcionarios adscritos al servicio público judicial.

a) De esta investigación se dio ya cuenta en el informe correspondiente al año anterior y hacia referencia al elevado número de quejas recibidas durante el curso del año 1990 en relación con el juzgado de Instrucción número 2 de Alicante que ponían de manifiesto un retraso excesivo en la tramitación de los procedimientos pendientes ante el mismo, según se desprendía de la información recibida de la Fiscalía General del Estado en relación con cada una de las quejas concretas de las que esta institución le dio traslado.

Ello determinó que se solicitara la colaboración del Consejo General del Poder Judicial para conocer la real situación en que aquel juzgado se encontraba.

Por dicho Consejo se informó que se encontraba en tramitación ante la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma Valenciana, un expediente disciplinario incoado al entonces titular de dicho juzgado.

Durante el curso del corriente año se ha informado al Defensor del Pueblo que dicho expediente disciplinario fue concluido por la mencionada Sala de Gobierno imponiendo al expedientado la sanción de reprensión por la comisión de una falta grave prevista en el artículo 418.3 de la vigente Ley Orgánica del Poder Judicial.

Se informaba, igualmente, que con el fin de contribuir a la puesta al día del retraso que pendía sobre dicho juzgado, se había propuesto al Ministerio de Justicia un refuerzo de la plantilla que había sido aceptado por este departamento (8803012).

b) En el informe correspondiente al año anterior se dio también cuenta de esta investigación, de carácter general, iniciada ante el Consejo General del Poder Judicial, como consecuencia del elevado número de quejas recibidas en relación con el funcionamiento del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción núm. 1 de Santander, que determinó según nos informó dicho consejo, la apertura de un expediente disciplinario contra el titular del mismo, incoado por el Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria.

Durante el curso del año 1991 se ha recibido una última información de dicho consejo de la que se desprende que este expediente fue archivado por la Sala de

Gobierno del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria por entender que la posible responsabilidad disciplinaria estaría prescrita, teniendo en cuenta el tiempo transcurrido (8901344).

Sin perjuicio de lo expuesto y dado que continuaban recibándose un número elevado de quejas en relación con el funcionamiento de este órgano jurisdiccional, se inició de nuevo otra investigación de carácter general ante el Consejo General del Poder Judicial, a fin de tener conocimiento de la realidad de la situación de dicho órgano jurisdiccional.

Por éste se ha informado al Defensor del Pueblo que como consecuencia de una visita de inspección ordinaria, practicada a este Juzgado de Primera Instancia e Instrucción núm. 1 de Santander, el Consejo General del Poder Judicial ha incoado un nuevo expediente disciplinario al titular del mismo, que ha sido remitido a la Sala de Gobierno del Tribunal Superior mencionado, por ser ésta la competente para depurar la posible responsabilidad disciplinaria en que haya podido incurrir su titular.

Estamos pues a la espera de recibir la correspondiente información sobre el acuerdo que ponga término a este último expediente disciplinario (8804745).

c) Como ya se ha informado en el capítulo correspondiente del presente informe y se hizo también referencia en el informe correspondiente al año anterior, el Defensor del Pueblo inició una investigación de carácter general en relación con el funcionamiento del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción núm. 1 de Leganés, ante el elevado número de quejas recibidas que ponían de manifiesto retrasos sustanciales en su funcionamiento.

Como ya hemos dejado expuesto, la investigación ante el Consejo General del Poder Judicial ha permitido comprobar que, tras sucesivos expedientes disciplinarios incoados por faltas muy graves al entonces titular del juzgado, fue tramitado en último expediente disciplinario que concluyó con la sanción de separación del servicio del mismo (8806399).

d) Esta investigación fue iniciada con motivo de la comparecencia ante el Defensor del Pueblo de un ciudadano que manifestaba que, tras haber presentado querrela por el fallecimiento de su padre en el año 1978, como consecuencia de un presunto hecho delictivo, se inició un proceso penal en el Juzgado de Instrucción núm. 2 de Málaga que no había concluido por haberse extraviado el expediente.

Iniciado la correspondiente investigación ante la Fiscalía General del Estado pudo comprobarse que efectivamente el expediente había sido extraviado, iniciándose tras nuestra intervención los pertinentes trámites de reconstrucción y, reproducidas las actuaciones, fueron éstas concluidas mediante auto de archivo por prescripción del delito imputado.

Se informaba igualmente que el juzgado había iniciado nuevo procedimiento penal por presunto delito de infidelidad en la custodia de documentos, único medio posible para la averiguación de las circunstancias

que habían motivado el extravío y consiguiente prescripción del proceso penal que afectaba al reclamante.

La gravedad de los antecedentes expuestos determinó que el Defensor del Pueblo prosiguiese su investigación ante el Consejo General del Poder Judicial, el cual informó a esta institución que el último proceso penal mencionado se encontraba todavía pendiente, por lo que se habían sobrepasado las diligencias tramitadas en este asunto por su servicio de inspección, interesándose al propio tiempo del Juzgado de Instrucción núm. 2 de Málaga informe detallado, una vez concluido el proceso penal iniciado por estos hechos, del resultado del mismo, a fin de adoptar, en su caso, las medidas que procedieran en el orden disciplinario, de lo que se informaría en su momento al Defensor del Pueblo.

Estamos, pues, a la espera de recibir dicha información (8711127).

d) En los informes correspondientes a los dos años anteriores se hizo referencia a la investigación a que la presente queja se refiere.

El ciudadano que compareció ante el Defensor del Pueblo manifestaba haber intervenido como parte en un juicio de faltas seguido ante el antiguo Juzgado de Distrito de Sant Boi de Llobregat, que concluyó con sentencia favorable a sus intereses.

Apelada la sentencia por los condenados, compareció el reclamante ante el Juzgado de Instrucción núm. 1 de dicha localidad, debidamente asistido de letrado, poniendo de manifiesto lo que, a su juicio, constituían unas presuntas irregularidades en los escritos de personación de los recurrentes, por lo que presentó una denuncia ante dicho juzgado por presunto delito de falsedad en los citados escritos de personación.

Al comparecer de nuevo ante el juzgado de instrucción para ratificarse en el contenido de su denuncia, manifestaba haber sido objeto de un trato inadecuado por parte del titular del juzgado, que actuaba por sustitución, situación ésta determinante de que el reclamante presentara una queja por escrito contra el juez.

Continuaba manifestando el compareciente, que al presentar dicha queja por escrito contra el titular del juzgado, se produjo una discusión con el mismo, a resultas de la cual el juez ordenó su detención, siendo conducido al calabozo de la comisaría de policía de la localidad.

Al día siguiente, al ser conducido a presencia judicial para serle tomada declaración en presencia de su letrado el juez ordenó su ingreso en prisión, decretándose igualmente el ingreso en prisión de su letrado por presunto delito de desacato, sin que llegara a hacerse efectiva la prisión acordada por presentar ambos la correspondiente fianza.

En el informe correspondiente al año anterior informábamos que esta institución se había dirigido al Consejo General del Poder Judicial, con la finalidad de esclarecer los antecedentes expuestos sin que, a pesar del tiempo transcurrido y de la trascendencia de los hechos que acaban de describirse, dicho Consejo en el

curso del año 1990 hubiera remitido la información solicitada.

Esta información se ha recibido por fin durante el curso del año 1991 y de ella se desprende que, como consecuencia de los hechos objeto de la presente queja, se incoó expediente disciplinario contra el titular del juzgado mencionado por la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, que se encontraba todavía en trámite de práctica de pruebas.

Nuestra investigación permanece, pues, abierta hasta la conclusión del mencionado expediente (8912201).

e) Esta investigación hacía referencia al retraso generalizado que se observaba, a la vista de las quejas recibidas, en la tramitación de los procedimientos pendientes ante el Juzgado de lo Social núm. 2 de Las Palmas.

En este caso, las investigaciones abiertas ante la Fiscalía General del Estado determinaron que esta misma se dirigiera al Consejo General del Poder Judicial que inició las correspondientes diligencias informativas.

Durante el curso del año 1991 se ha informado a esta institución del archivo de dichas diligencias incoadas a instancia de esta institución porque «aunque de lo actuado se deducen retrasos que podían incardinarse dentro del tipo disciplinario que contempla el número 8 del artículo 418 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, de la que sería presunto autor el que fue titular del Juzgado de lo Social núm. 2 de Las Palmas, hay que tener en cuenta que fue ya sancionado disciplinariamente por desidia por el Tribunal Central de Trabajo» (8905735).

f) Se da cuenta a continuación de una investigación iniciada hace dos años por esta institución y a la que se ha hecho referencia, por tanto, en anteriores informes.

Se trata de las quejas recibidas que ponían de manifiesto serias disfunciones acaecidas en el antiguo Juzgado de Distrito de Castrourdiales, que determinaron la apertura de un procedimiento penal contra un oficial de dicho juzgado, por presuntos delitos de malversación de caudales públicos, infidelidad en la custodia de documentos y falsedad.

Desde el inicio de dicho procedimiento esta institución tiene abierta la correspondiente investigación ante la Fiscalía General del Estado con el objeto de tener conocimiento de su tramitación.

La última información recibida de dicha Fiscalía General, de 30 de diciembre de 1991, pone de manifiesto que en el proceso penal, que se sigue con la forma de procedimiento abreviado, se ha dictado ya auto de apertura del juicio oral ante la Audiencia Provincial, habiéndose producido retrasos en el trámite de calificación de la defensa del acusado, debido, de un lado, a la tardanza en que han incurrido el Juzgado de Paz de Castrourdiales y el Colegio de Abogados de Cantabria en cumplimentar los exhortos y oficios que respectivamente se les ha dirigido, y de otro, a que el primer abogado designado al acusado desistió de la defensa,

alegando un segundo abogado designado imposibilidad de asumir también esta defensa.

Es de lamentar que este tipo de procesos, destinados a esclarecer comportamientos delictivos presuntamente cometidos por servidores públicos en el ejercicio de su función, no se tramiten con la celeridad que esta circunstancia reclama en detrimento de la imagen ciudadana sobre el funcionamiento del servicio público judicial (8710709 y 9009301).

g) También en años anteriores se ha informado de la investigación de la que ahora se da cuenta por haber concluido durante el curso del año 1991.

La queja que determinó su iniciación fue presentada por un ciudadano que manifestaba que, encontrándose prestando sus servicios en un centro sanitario público, situado en Madrid, se encontró en el tablón de anuncios situado en la planta en la que trabajaba, una diligencia de mejora de embargo dirigida al reclamante.

En la propia diligencia, que el interesado nos adjuntaba fotocopiada, se hacía constar por el agente judicial que la practicó, que se había visto obligado a colgarla en el tablón de anuncios al no hacerse cargo de la misma ningún empleado del centro sanitario mencionado.

Iniciada ante la Fiscalía General del Estado la investigación prevista en el artículo 13 de la Ley 3/81, de 6 de abril, y tras sucesivos informes de ésta que fueron considerados insuficientes por esta institución, se recibió una última comunicación, de la que se desprendía la realidad de estos antecedentes, esto es, que la diligencia de mejora de embargo fue colocada en el tablón de anuncios de la planta del centro hospitalario de la seguridad social donde el reclamante desempeñaba su ocupación profesional.

La situación que acaba de ser descrita suponía un incumplimiento de las normas que para la práctica de esta diligencia se establecen en determinados preceptos de la Ley de Enjuiciamiento Civil, de forma que tal modo de actuar había supuesto no sólo un trato vejatorio para el ciudadano, sino que también pudiera entenderse afectado el derecho fundamental a la intimidad personal que nuestra Constitución garantiza.

Por ello, el Defensor del Pueblo prosiguió la investigación ante la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia por corresponder al Ministerio de Justicia las competencias en materia de régimen disciplinario al respecto.

Durante el curso del año 1991 se ha recibido el preceptivo informe en el que se pone de manifiesto que, como consecuencia de nuestra intervención, fue incoado expediente disciplinario a los funcionarios que practicaron la diligencia de mejora de embargo, en el que se dictó acuerdo considerando que dichos funcionarios habían cometido efectivamente una falta muy grave, pero que el expediente debía ser archivado por encontrarse dicha falta prescrita (8809162).

3. DISFUNCIONES EN LA TRAMITACION DE LAS PIEZAS DE RESPONSABILIDAD CIVIL DE LOS PROCESOS PENALES

En el curso de la investigación de las quejas que en esta institución se reciben sobre el funcionamiento del servicio público judicial se ha venido poniendo de manifiesto con excesiva frecuencia, la desidia con que en numerosos casos se tramitan las piezas de responsabilidad civil en el curso de los procesos penales.

La cuestión reviste gran trascendencia en la práctica, por cuanto dichas piezas separadas de responsabilidad civil están destinadas a la averiguación de los bienes de los condenados en dichos procesos y a la prestación de las correspondientes cauciones que permitan, al finalizar el proceso, hacer efectivos los derechos de las víctimas de los delitos en cuanto a las indemnizaciones que se declaren en las sentencias.

La tramitación defectuosa de estas piezas, la lentitud con que se actúa en las mismas o su extravío, son situaciones que se vienen produciendo con relativa frecuencia y que han determinado múltiples intervenciones de esta institución ante la Fiscalía General del Estado, al poner de manifiesto el escaso celo de los jueces y fiscales en su tramitación.

Por ello, en el curso del año 1991, el Defensor del Pueblo dio traslado a la Fiscalía General del Estado de su preocupación al respecto, con la finalidad de que fuera reforzada o intensificada la atención que tanto por el Ministerio Fiscal como por los órganos jurisdiccionales se presta a la adecuada tramitación de estas piezas, dado que, además de las irregularidades a que acabamos de hacer referencia, resulta también frecuente que se produzcan archivos definitivos de las ejecutorias en cuanto a la responsabilidad civil sobre la base de simples manifestaciones de insolvencia, sin que se realice averiguación alguna en orden a la posible existencia real de bienes.

Se continuaba manifestando a la Fiscalía General del Estado en esta recomendación, que la situación expuesta se agrava en aquellos procedimientos penales seguidos por delitos en los que suelen existir bienes con que hacer frente a las responsabilidades civiles declaradas en la sentencia, sin que, a pesar de ello, en algunos supuestos se tramiten adecuadamente y conforme a las exigencias de la Ley de Enjuiciamiento Criminal las piezas de responsabilidad civil a que venimos haciendo mención.

A la vista de lo expuesto, el Defensor del Pueblo sugirió a la Fiscalía General que por el Ministerio Fiscal se prestara una especial vigilancia en la tramitación de estas piezas con la finalidad de dar real cumplimiento, en todos sus aspectos, al derecho fundamental a la tutela judicial efectiva que incluye también, como sabemos, la ejecución de lo resuelto.

La recomendación ha sido aceptada y ha determinado que por la Fiscalía General del Estado se dicte la instrucción número 1/92 sobre la activa intervención del

Ministerio Fiscal en la tramitación de las piezas de responsabilidad civil (9011696, 8920183 y 9002373).

4. INDEMNIZACIONES A TESTIGOS QUE COMPARECEN EN PROCESOS PENALES

Se han recibido diversas quejas que ponían de manifiesto la inadecuada regulación vigente sobre las indemnizaciones que tienen derecho a percibir los testigos llamados a comparecer ante los órganos de la jurisdicción penal.

En la medida en que esta cuestión afecta directamente a la organización del servicio público judicial, el Defensor del Pueblo se ha dirigido al Ministerio de Justicia dándole traslado de algunas consideraciones como soporte de la correspondiente recomendación.

Y así, en el escrito recientemente remitido a dicho Ministerio, se hacía referencia a lo dispuesto en la Ley de Enjuiciamiento Criminal en cuyo artículo 722 se declara el derecho de los testigos que comparezcan a declarar ante los órganos de la jurisdicción penal, a percibir una indemnización que será fijada por el Tribunal «teniendo en cuenta únicamente los gastos del viaje y el importe de los jornales perdidos por el testigo con motivo de su comparecencia para declarar».

Este precepto, en cuanto a las cantidades a que puede ascender la indemnización mencionada ha sido desarrollado, fundamentalmente y por lo que aquí interesa, por la Orden Ministerial de 26 de mayo de 1951.

Esta orden ministerial fija como cuantía máxima a percibir por el testigo en virtud de dicha indemnización la de quince pesetas por día, aparte, claro está, de los gastos de viaje.

La cuantía expuesta de quince pesetas por día no puede menos que considerarse irrisoria y carente de relación alguna con la presente realidad económica, por lo que, si en el momento en que fue dictada la orden ministerial citada esta cantidad podía representar un ajustado carácter indemnizatorio, su actual alcance queda puramente reducido a símbolo.

La notoria obsolescencia de la Orden de 26 de mayo de 1951 ha sido ya, como no podía ser de otro modo, apreciada por el legislador y así, la disposición final octava de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1990, autorizaba al Gobierno para dictar un reglamento que regulara las indemnizaciones a testigos, sin que dicha actualización se haya producido hasta el momento.

Las trascendencia de la cuestión expuesta deriva de su directa incidencia en el deber constitucional de colaboración con la justicia, plasmado en el artículo 118 de nuestro Texto Constitucional, que ha sido, además, desarrollado en el artículo 17.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Efectivamente, en este último precepto, tras reiterarse la obligación de colaboración aludida, se reconoce igualmente un derecho «al resarcimiento de los gastos

y al abono de las remuneraciones debidas que procedan conforme a la ley», sin que este derecho pueda considerarse satisfecho con la obsoleta regulación vigente.

A este respecto, no puede tampoco olvidarse el carácter obligatorio de la comparecencia del testigo, en los términos y con las excepciones o matizaciones previstas en la Ley de Enjuiciamiento Criminal, cuyo incumplimiento conlleva la correspondiente sanción penal.

Así pues, el deber genérico de colaboración con los juzgados y tribunales que tanto la Constitución como la Ley Orgánica del Poder Judicial consagran, unido a la obligatoriedad de la comparecencia del testigo, exigen, a juicio de esta institución, una actitud de las administraciones competentes tendentes a facilitar su ejercicio mediante una compensación adecuada y ajustada a la vigente realidad económica.

No puede olvidarse, que el cumplimiento del deber público mencionado puede obligar a los ciudadanos a desplazarse durante uno o más días lejos de su lugar de residencia, como ha ocurrido en los casos de las quejas recibidas, en que los ciudadanos comparecientes habían tenido que desplazarse de la península a las islas.

Por ello, sería conveniente, a juicio de esta institución, que la nueva regulación que se sugiere no se limitara a actualizar las cuantías indemnizatorias, sino que arbitrara también los mecanismos necesarios para facilitar al ciudadano su obtención, incluso con carácter anticipado, evitándose así innecesarias molestias burocráticas que tan sólo desfavorablemente repercutirían en la imagen del ciudadano sobre este esencial servicio público.

Por todo cuanto antecede, el Defensor del Pueblo ha dado traslado al Ministerio de Justicia de la correspondiente recomendación, para que por dicho departamento se adopten las medidas oportunas en orden a efectuar una adecuada regulación del sistema de indemnizaciones a los testigos que deban comparecer ante los órganos de la jurisdicción penal, que se ajuste a la actual realidad económica y que facilite su percepción por los ciudadanos afectados (8918873).

5. ESTADO DE LAS RECOMENDACIONES RELATIVAS A LA ACTUACION DEL SERVICIO PUBLICO JUDICIAL EN RELACION CON LAS VICTIMAS DE INFRACCIONES PENALES

Se expone en el presente apartado el curso seguido durante el año 1991 por dos recomendaciones elaboradas por el Defensor del Pueblo relativas a la protección de los derechos de las víctimas de los delitos cuando entran en relación con el servicio público judicial y de la que se dio traslado, de la primera de ellas, al Fiscal General del Senado y al Consejo General del Poder Judicial, y de la segunda también al Ministerio de Justicia.

Ambas han sido extensamente expuestas en informes anteriores, por lo que a ellos nos remitimos en cuanto a su contenido concreto.

a) Como en dichos informes se exponía, la primera de estas recomendaciones hacía referencia a que las resoluciones judiciales no fueran notificadas exclusivamente a quienes se hubieran constituido legalmente como parte, como ocurre en la generalidad de los casos, sino también a quienes se refieran o puedan depurar perjuicio de las mismas, encontrándose incluidas en estos casos, las víctimas de las infracciones penales cuando, no habiéndose constituido como parte en el proceso, se hubiera dictado en el mismo alguna resolución que les afecte, como la de haberles sido concedida una indemnización en concepto de responsabilidad civil.

De esta recomendación se dio traslado al Consejo General del Poder Judicial y a la Fiscalía General del Estado.

Como ya quedó reflejado en nuestro anterior informe, por otra parte del Consejo se publicó nuestra recomendación en su Boletín de Información para que pudiera ser conocida por jueces y magistrados.

En cuanto a la contestación de la Fiscalía General del Estado, por esta se informó inicialmente que se había remitido nuestra recomendación para estudio de la Secretaría General Técnica.

Durante el curso del año 1991, la Fiscalía General ha informado al Defensor del Pueblo que nuestra recomendación ha sido íntegramente aceptada y ha dado lugar a la Instrucción número 8 dirigida a todas las Fiscalías, abordando el problema expuesto en el sentido recomendado por esta institución (8906267).

b) La segunda de estas recomendaciones traía causa de las quejas recibidas en que se encuentran los ciudadanos que han sido víctimas de delitos violentos y que no han podido obtener reparación alguna, bien por ser desconocido el autor, bien por la situación de insolvencia del mismo, judicialmente declarada.

Ante la falta de respuesta de nuestro sistema legal vigente al problema de la protección de los intereses de las víctimas de este tipo de delitos, por no estar legalmente previstas fórmulas indemnizatorias por parte del Estado, esta institución elaboró la correspondiente recomendación en la que se concluía señalando la conveniencia, de un lado, de que por parte de los poderes públicos que intervienen en el ámbito de la persecución de los delitos se prestara una especial atención a la situación de las víctimas, eliminando los perjuicios agravatorios que el quehacer diario burocratizado ocasiona a aquéllas y que se añaden al mal producido por el delito y, de otro, una reforma de la legislación vigente que previera, con carácter general y sustitutorio el pago de indemnizaciones para las víctimas de los delitos violentos, con cargo a los fondos públicos.

De dicha recomendación se dio traslado al Consejo General del Poder Judicial, a la Fiscalía General del Estado y al Ministerio de Justicia.

Como ya se dejó constancia en nuestro anterior informe, el Consejo General del Poder Judicial informó al Defensor del Pueblo que compartía el contenido in-

tegro de nuestra recomendación, que fue publicada en su Boletín de Información para general conocimiento de jueces y magistrados.

Por parte del Ministerio de Justicia se informó inicialmente que se iban a comenzar los oportunos estudios prelegislativos en orden a hacer efectivo mediante la correspondiente norma con rango de ley, el contenido de nuestra recomendación.

En el curso del año 1991 dicho ministerio ha informado al defensor del Pueblo que se ha aceptado íntegramente nuestra recomendación, elaborándose por dicho departamento un anteproyecto de ley al respecto, que ha sido remitido para informe al Consejo General del Poder Judicial, informe éste que ha sido ya evacuado.

Esta institución debe pues celebrar esta iniciativa, esperando que pronto pueda convertirse en proyecto de ley a debatir en el Parlamento y más tarde en ley, que venga a paliar tantas situaciones difíciles de personas afectadas que se han dirigido a esta institución a lo largo de estos años.

Por parte de la Fiscalía General del Estado durante el curso del año 1991, se ha recibido también la información solicitada en la que la Fiscalía manifiesta que «comparte plenamente el razonamiento y las conclusiones que se reflejan en su estudio sobre el tema en cuestión, pues de todos los profesionales del derecho es sabido que el cobro de las indemnizaciones por parte de la víctima como consecuencia del delito es, en muchos casos, imposible, y en otros tantos se produce con un retraso altamente preocupante, de manera que sería conveniente una reforma de la legislación vigente que prevea, en determinados supuestos, el pago de las indemnizaciones para las víctimas de los delitos violentos con cargo al presupuesto público. También sería necesario —tal y como apunta V.E. en su informe— la ratificación por España del Convenio Europeo sobre indemnización a las víctimas de infracciones violentas, de 24 de noviembre de 1983, quedando así en esta materia equiparados a los criterios legislativos de los países de nuestro entorno cultural» (8906729).

6. RELACION DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS CON LOS TRIBUNALES DE JUSTICIA

Aunque el título que encabeza el presente apartado parece reconducir exclusivamente al orden jurisdiccional contencioso-administrativo, por ser éste el específicamente encargado de controlar el ajuste a la legalidad de la actuación de casi todas las administraciones públicas, sin embargo, la relación de éstas con los tribunales de justicia se produce también en el resto de los órdenes jurisdiccionales.

Efectivamente, en la jurisdicción penal, además de los supuestos en los que aparece el Estado como responsable civil subsidiario en relación con delitos cometidos por personas sujetas a su dependencia, la intervención de concretas administraciones públicas es

también frecuente en los procesos seguidos por infracciones penales cometidas a título de imprudencia con vehículos de motor. Es así frecuente que los órganos jurisdiccionales deban dirigirse al Consorcio de Compensación de Seguros para hacer efectivas las cantidades cubiertas por el seguro obligatorio del automóvil, así como a la Comisión Liquidadora de Entidades Aseguradoras para que en los planes de liquidación que esta comisión lleva a cabo puedan incluirse los créditos de los perjudicados por el delito contra la compañía aseguradora del condenado, intervenida por la comisión.

En cuanto a la jurisdicción laboral, aparte de la intervención que en concretos procedimientos tienen algunos organismos públicos como el Fondo de Garantía Salarial, esta jurisdicción controla también una faceta muy importante de la administración de los modernos estados sociales, como es la de la seguridad social en sentido amplio.

Así, pues, aunque los problemas derivados de la relación de las administraciones públicas con los tribunales de justicia se producen con mayor frecuencia en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, no por ello puede dejar de hacerse mención a los órdenes jurisdiccionales citados.

En cuanto a este último orden jurisdiccional, en la línea sostenida en nuestros anteriores informes, el Defensor del Pueblo debe continuar insistiendo en la urgente necesidad de modificación de la ley reguladora de esta jurisdicción, para ajustarla a las exigencias derivadas no sólo de la Constitución, sino también de la Ley Orgánica del Poder Judicial y de la Ley de Demarcación y Planta Judicial, en cuanto prevén la creación de unos nuevos juzgados unipersonales de lo contencioso-administrativo.

De cuanto ha sido expuesto en el capítulo anterior ha podido ya colegirse que es ésta la única forma de conseguir la definitiva normalización del funcionamiento de este orden jurisdiccional que, como se desprende de las quejas recibidas, es, sin duda, el que actualmente plantea mayores deficiencias en su actuación.

En relación con dicho orden jurisdiccional, las quejas que con más frecuencia se reciben son las relativas a las reticencias de las administraciones públicas en dar cumplimiento a lo judicialmente resuelto, sin olvidar, como ya hemos tenido ocasión de exponer en apartados anteriores, que estas reticencias se ven, en algunos casos, favorecidas por la pasividad de nuestros tribunales en el ejercicio de su potestad jurisdiccional en su manifestación de ejecución de lo resuelto.

También son todavía numerosas las quejas relativas a la tardanza de las administraciones en remitir a las Salas de lo Contencioso-Administrativo los expedientes administrativos, imprescindibles para la formulación de las correspondientes demandas por los recurrentes ante este orden jurisdiccional.

Y, por último, se exponen también dentro de este apartado, algunas quejas que ponían de manifiesto re-

trasos de importancia en la emisión de pericias que debían ser emitidas por concretos órganos técnicos dependientes de la Dirección General de la Guardia Civil, a requerimiento de los tribunales de justicia.

6.1. La administración y la jurisdicción contencioso-administrativa

a) Como acaba de exponerse, continúan siendo numerosas las quejas que ponen de manifiesto retrasos de importancia en la remisión por parte de la administración a las salas de lo contencioso-administrativo de los expedientes administrativos, en el curso de los procesos que ante este orden jurisdiccional se tramitan.

Pueden así destacarse algunas quejas que reflejaban que estos retrasos se producían con una relativa frecuencia en la actuación del Ministerio de Educación y Ciencia en relación con la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid.

Iniciadas las correspondientes investigaciones ante dicho departamento ministerial, se informó que, efectivamente, se habían producido en los últimos meses retrasos de importancia en la remisión de los expedientes administrativos requeridos por la jurisdicción, siendo la causa de esta situación el proceso de remodelación informática en que se encontraban los servicios encargados de estas actuaciones, habiendo ello producido ciertas disfunciones y retrasos, que en un futuro próximo se esperaba fueran solucionados, con la total puesta en marcha de los sistemas de informatización que permitirían abreviar la gestión y remitir los expedientes con la rapidez deseable.

Se informaba, por último, al Defensor del Pueblo que, como consecuencia de nuestra intervención y en tanto se procediera al pleno aprovechamiento de los nuevos medios informáticos, se habían reforzado temporalmente los efectivos de este departamento, a fin de que no volvieran a producirse situaciones como las que dieron lugar a las quejas de las que esta institución le había dado traslado (9100337 y 9100336).

b) Se exponen a continuación algunas investigaciones puntuales en orden al debido cumplimiento de las sentencias dictadas por los tribunales por parte de distintas administraciones públicas condenadas.

— El ciudadano compareciente exponía que la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional dictó sentencia en el año 1988, por la que, anulando los actos administrativos impugnados, se declaraba el derecho de los recurrentes a la actualización de sus pensiones según los criterios y coeficientes determinados en el propio fallo de la sentencia, con cinco años de retroactividad anteriores a la reclamación.

Según manifestaba el reclamante, la sentencia había sido objeto sólo de cumplimiento parcial, pues quedaba pendiente un concreto período de tiempo sin haberse

efectuado la liquidación requerida por la sentencia con la retroactividad que en ella se declaraba.

Manifestaba el interesado haberse dirigido a la Dirección General de Personal, Sección de Régimen Económico de la Consejería de Educación y Ciencia de la Junta de Andalucía, donde había sido informado que el cumplimiento definitivo de la sentencia estaba pendiente de algunas actuaciones que debía realizar la Dirección Provincial de Educación y Ciencia de Málaga.

Dado el contenido de estos hechos, se inició la correspondiente investigación ante esta última dirección provincial quien, en el informe remitido, manifestaba no ser ella la competente, sino los Servicios Centrales de la Consejería de Educación y Ciencia de la Junta de Andalucía.

Recibido el preceptivo informe de la consejería, ante la que se continuó la investigación, se informó a esta institución que la razón del retraso en el cumplimiento de la sentencia que afectaba al reclamante era la existencia de numerosas sentencias de idéntico contenido que afectaban a un número importante de ciudadanos, sin perjuicio de que se dieran las instrucciones oportunas para agilizar los trámites del cumplimiento de dichas sentencias.

Durante el curso del año 1991 se ha informado a esta institución del definitivo cumplimiento de la sentencia que afectaba al reclamante y de las demás que contenían fallos similares (8914164).

— La presente queja hacía referencia a una sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional en materia expropiatoria en la que se determinaban los nuevos criterios con que debía ser fijado el justiprecio de unas fincas expropiadas al reclamante, justiprecio que había de fijarse con arreglo a los mismos en fase de ejecución de sentencia por la administración condenada.

Se trataba de una sentencia dictada en el año 1982, cuyo cumplimiento fue ordenado por el Instituto de la Vivienda de Madrid, dependiente de la comunidad autónoma, en el año 1983, sin que en el año 1991 hubiera sido efectivamente cumplida.

Nuestra inicial intervención ante este instituto permitió comprobar la realidad de esta situación, informándose que la comunidad autónoma había remitido el expediente relativo a la ejecución de esta sentencia al entonces Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo en el año 1989 para la correspondiente fiscalización del gasto en el año 1989, sin que se hubiera recibido constatación de este Departamento.

En consecuencia, nuestra investigación continuó ante este último departamento, el cual, en el informe remitido, tras reconocer la realidad de los antecedentes expuestos, dio las instrucciones oportunas para efectuar el correspondiente libramiento de pago a los reclamantes, que ha sido ya efectuado, dándose así, tras nuestra intervención, cumplimiento a la sentencia (9025803).

— Ante esta institución comparecieron unos ciudadanos que habían sido favorecidos por una sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del

Tribunal Supremo en el año 1988, por la que, anulándose los actos del Ministerio de Educación y Ciencia que eran objeto de impugnación, se reconocía el derecho de los recurrentes a obtener un título de médico especialista, sin que, a pesar del tiempo transcurrido, la administración hubiera dado cumplimiento a la sentencia.

Dado que los reclamantes manifestaban haber acudido a la sala de instancia —Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional—, solicitando la adopción de las correspondientes medidas de ejecución, la investigación se inició paralelamente ante la Fiscalía General del Estado y ante el Ministerio de Educación y Ciencia.

De los diversos informes recibidos de la Fiscalía General del Estado se desprendía una cierta pasividad de la sala en cuanto al control de la ejecución de lo resuelto debido al colapso en que se encuentra la misma, situación ésta a la que ya hemos hecho referencia a lo largo del presente informe, en virtud de la cual se encontraban pendientes ante la sección concreta que había dictado la sentencia, en primera instancia, más de 4.000 recursos en el año 1990 que alcanzaron la cifra de 6.000 en el año 1991, e innumerables ejecuciones de sentencia.

Sin perjuicio de continuar la investigación ante la Fiscalía General, de la que paralelamente se inició ante el Ministerio de Educación y Ciencia, se ha obtenido la correspondiente información de la que se desprende que se ha producido ya el nombramiento de los reclamantes en la especialidad médica reconocida en la sentencia, por lo que se ha dado exacto cumplimiento a la misma (9010648 y 9010649).

— En este caso manifestaba el reclamante haber obtenido en el año 1989 una sentencia favorable a sus intereses, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la entonces Audiencia Territorial de Cáceres, por la que se reconocía, frente a la Junta de Extremadura, su derecho a percibir unas determinadas retribuciones complementarias, conforme al nivel declarado en dicha resolución judicial.

Manifestaba el reclamante que a pesar del tiempo transcurrido dicha sentencia no había sido todavía cumplida.

Nuestra intervención ante la Consejería de Presidencia y Trabajo de la Junta de Extremadura determinó el estricto cumplimiento de la sentencia durante el curso del año 1991 (9013293).

6.2. La Administración y la jurisdicción penal

Se exponen a continuación algunas investigaciones puntuales que ponían de manifiesto deficiencias en la colaboración de distintas administraciones públicas en este orden jurisdiccional.

— Se trataba en este caso de una sentencia dictada en un proceso penal por la Audiencia Provincial de Barcelona, en la que se había declarado por auto dictado en el año 1990, en fase de ejecución, que el Ministerio

del Interior debía ingresar en el juzgado una concreta cantidad en concepto de costas del procedimiento, sin que lo hubiera realizado transcurrido ya un año desde la fecha del auto.

Nuestra intervención ante la Fiscalía General del Estado permitió comprobar la realidad de estos antecedentes, por lo que se inició la correspondiente investigación ante el ministerio del Interior, a consecuencia de la cual, dicho Ministerio efectuó inmediatamente el ingreso de la cantidad judicialmente requerida, dándose así satisfacción a la pretensión del reclamante ante esta institución (9108212).

— Manifestaba el reclamante que planteó esta otra queja, haber obtenido una sentencia dictada en un proceso penal por el Juzgado de Instrucción de Posadas en la que se reconocía su derecho a percibir una concreta indemnización a cuyo pago había sido obligada la Jefatura Provincial de Carreteras de Córdoba, en concepto de responsabilidad civil subsidiaria, sin que, tras los sucesivos informes recibidos de la Fiscalía General del Estado, a petición de esta institución, dicha responsabilidad subsidiaria hubiese sido efectivamente realizada por la administración condenada.

Por ello, se continuó la investigación ante el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, el cual, en el curso del año 1991, ha informado al Defensor del Pueblo que, efectivamente, no se había procedido a tramitar el correspondiente expediente de pago, cuya tramitación ha sido culminada tras nuestra intervención, ingresándose las cantidades correspondientes en favor del reclamante en el juzgado antes citado (9023308).

— Se exponen a continuación sendas quejas que ponen de manifiesto las dificultades que en muchas ocasiones se producen durante la tramitación de ejecutorias de procedimientos penales cuando entran en juego organismos públicos como el Consorcio de Compensación de Seguros y la Comisión Liquidadora de Entidades Aseguradoras.

Se trata en todos los casos de procesos penales seguidos en virtud de infracciones penales cometidas a título de imprudencia con vehículos de motor, en los que la compañía aseguradora del condenado se encuentra en fase de liquidación general y sometida por tanto, al control de la comisión liquidadora antes mencionada, situación ésta que determina automáticamente, conforme a la ley, la llamada al proceso del Consorcio de Compensación de Seguros, para que asuma las cantidades cubiertas por el seguro obligatorio del automóvil.

En estos casos, las investigaciones ante la Fiscalía General del Estado ponen de manifiesto retrasos de importancia en la actuación tanto del Consorcio de Compensación de Seguros como de la comisión a que venimos haciendo referencia, que impiden la plena realización de la tutela judicial efectiva, por demorarse en exceso el pago de las cantidades indemnizatorias a que los perjudicados, reclamantes ante el Defensor del Pueblo, tienen derecho.

Algunos ejemplos pueden resultar de interés.

— Se trataba en este caso de una sentencia dictada en el año 1987, por la Audiencia Provincial de Almería, en la que se reconocía al reclamante una concreta indemnización.

Declarada la insolvencia del condenado y del responsable civil subsidiario, la sala, en el año 1987, al encontrarse en liquidación la compañía aseguradora por los seguros obligatorio y voluntario concertados por el condenado en la sentencia, se dirigió a la Comisión Liquidadora de Entidades Aseguradoras para que los créditos de los perjudicados fueran incluidos en el plan general de liquidación que se estuviera realizando sobre la compañía.

De igual manera, en el año 1988, ante la situación de liquidación de la compañía, se requirió también al Consorcio de Compensación de Seguros para que abonara las indemnizaciones cubiertas por el seguro obligatorio del automóvil.

Ante las dilaciones de ambos organismos en dar cumplimiento a los requerimientos judiciales, la sala acordó dirigirse al Banco de España, solicitando la venta en bolsa del número suficiente de títulos del depósito de valores necesario de obligaciones del Estado con cargo al consorcio, para que pudiera hacerse pago al perjudicado de las cantidades que a dicho organismo correspondía legalmente abonar.

Dicha cantidad fue remitida por el Banco de España a la sala en el año 1990, dos años después desde el inicial requerimiento de pago al consorcio.

En la última información remitida por la Fiscalía General del Estado se ha informado a esta institución que la Comisión Liquidadora de Entidades Aseguradoras no se ha dirigido al órgano jurisdiccional hasta el año 1991, manifestando haber satisfecho ya a los perjudicados las cuantías que les habían correspondido en relación con los créditos dimanantes de la ejecutoria que tenían a su favor en contra de la compañía liquidada (902614).

— Este otro supuesto hacía referencia a una sentencia dictada por el Juzgado de Instrucción de Colmenar Viejo en el año 1986, en la que concurrían idénticos factores que los expuestos en relación con la queja anterior, esto es, insolvencia de los responsables civiles directo y subsidiario, compañía aseguradora intervenida por la Comisión Liquidadora de Entidades Aseguradoras y obligación de pago del Consorcio de Compensación de Seguros en relación con las cantidades cubiertas por el seguro obligatorio del automóvil.

La última comunicación remitida por la Fiscalía General del Estado al terminar el año al que el presente informe se contrae, ponía de manifiesto que a pesar del tiempo transcurrido y de los diversos requerimientos efectuados por el juzgado tanto a la Comisión Liquidadora de Entidades Aseguradoras como al Consorcio de Compensación de Seguros, por éstos no se había atendido debidamente a los pedimentos de la jurisdicción.

La investigación permanece, por tanto, abierta, habiendo transcurrido ya cinco años, sin que los perjudicados hayan todavía visto satisfecho su derecho fundamental a la tutela judicial efectiva por la falta de

colaboración con la jurisdicción de ambos órganos administrativos (8711778).

6.3. La Administración y la jurisdicción laboral

La mayoría de las quejas que en relación con esta cuestión se reciben hacen referencia a retrasos en el cumplimiento de sentencias en las que resultan condenadas administraciones públicas dentro del ámbito de la jurisdicción laboral.

Se exponen a continuación algunas investigaciones:

— El ciudadano que compareció ante el Defensor del Pueblo manifestaba que había obtenido sentencia en el año 1989, dictada por el Juzgado de lo Social número 14 de Madrid, en la que se estimaba parcialmente la demanda por él interpuesta y se condenaba al Ministerio de Defensa a la readmisión del actor a su puesto de trabajo o a que le indemnizara en la cantidad que se fijaba, habiendo optado dicho departamento por esta última solución.

Manifestaba el reclamante que, a pesar de los diversos requerimientos efectuados por la jurisdicción al Ministerio de Defensa, éste, transcurridos dos años, no había dado aún cumplimiento a la sentencia.

Iniciada la correspondiente investigación ante la administración condenada, se informó a esta institución de la realidad de estos antecedentes y así se alegaba por el ministerio «errores de administración» como justificantes del retraso padecido en el cumplimiento de dicha sentencia.

Se informó, por último, a esta institución que se había efectuado ya la correspondiente transferencia bancaria, abonando al reclamante la cantidad que le fue reconocida judicialmente (9029001).

— En este otro supuesto, se trataba de una sentencia dictada por la antigua Magistratura de Trabajo número 5 de Sevilla, que adquirió firmeza en el año 1988, por la que se condenaba al Instituto Nacional de la Salud a abonar al reclamante determinadas cantidades en concepto de incrementos mensuales de retribuciones.

Nuestra intervención, tanto ante la Fiscalía General del Estado como ante el instituto condenado ha determinado que en el curso del año 1991 dicho organismo haya dado definitivamente cumplimiento a dicha sentencia, abonando al reclamante las cantidades que en sentencia le fueron reconocidas (9028667).

6.4. Emisión de informes periciales por parte de la administración para surtir efecto ante la jurisdicción

En el informe correspondiente al año anterior se daba cuenta de las quejas recibidas que ponían de manifiesto los retrasos que se observaban en la emisión por parte del Departamento de Investigación y Criminalís-

tica dependiente de la Dirección General de la Guardia Civil, de informes periciales solicitados por los órganos jurisdiccionales para surtir efecto en concretos procesos, fundamentalmente laborales o penales.

Todas estas quejas fueron previamente investigadas ante la Fiscalía General del Estado, que informó a esta institución que la causa de los retrasos concretos apreciados en los procedimientos de que esta institución le dio traslado no era otra que la tardanza que, a su vez, se producía en la emisión por este departamento de las pericias judicialmente solicitadas.

En el curso del año 1991 han continuado recibiendo-se quejas que reflejaban idéntica situación.

Como ya manifestamos en nuestro anterior informe, el Defensor del Pueblo se había dirigido a la Dirección General de la Guardia Civil, poniendo de manifiesto esta situación para que se informara al respecto.

La dirección general mencionada manifestó en su informe que en el Departamento de Investigación y Criminalística de ella dependiente, no se podía actuar con la diligencia debida por carecer de infraestructura y plantilla suficientes, sin que se previera a corto plazo la posibilidad de paliar la deficiente situación actual, debido a la dificultad existente en la formación de técnicos especialistas y a la carencia de medios técnicos y personales suficientes.

Por ello, el Defensor del Pueblo se dirigió de nuevo a dicho departamento solicitando información sobre las previsiones que a medio plazo existieran en orden a la dotación adecuada del centro de investigación criminalística, con la finalidad de evitar casos como los descritos en las quejas de las que esta institución le había dado traslado.

En el curso del año 1991 se ha recibido la información solicitada, de la que se desprende que el servicio encargado de emitir los informes técnicos y periciales a requerimiento de la jurisdicción, tiene un gran volumen de trabajo como consecuencia de que la mayoría de las peticiones de informes se encomiendan al mismo, a pesar de existir otros centros oficiales a los que pueden también dirigirse los tribunales de justicia.

Se continuaba manifestando que esta situación había originado que los requerimientos tanto de informes como de comparecencias hubieran pasado de 975 y 74, respectivamente, en 1988, a 1.306 y 173, en 1990.

Se concluía informando por el Ministerio del Interior que la Dirección General de la Guardia Civil, consciente de la necesidad de atender tales requerimientos de colaboración jurisdiccional, aumentó la plantilla de la Jefatura de Investigación y Criminalística en veintiuna personas entre 1987 y 1989 y en once personas más en 1990, teniendo previsto realizar nuevas gestiones en el futuro, aunque se trataba de una cuestión que no dependía exclusivamente de aquel departamento, por ser necesario contar con las dotaciones presupuestarias correspondientes (8910134 y 8510115).

SECCION II

ADMINISTRACION DEL ESTADO

1. JUSTICIA

A lo largo del presente informe se han ido exponiendo con suficiente amplitud las quejas recibidas en relación con el funcionamiento del servicio público judicial que ponían de manifiesto carencias en cuanto a medios personales o materiales de los juzgados o tribunales o a una inadecuada organización o distribución de los mismos, siendo esta materia de la competencia del Ministerio de Justicia, con las excepciones a que también se ha ido haciendo mención, respecto de las competencias que en cuanto a medios materiales para el funcionamiento de la administración de justicia han sido objeto de transferencia a las Comunidades Autónomas del País Vasco y de Cataluña.

También se ha hecho amplia referencia a aquellas investigaciones llevadas a cabo ante el Ministerio de Justicia, impulsando el ejercicio de la potestad disciplinaria que al mismo corresponde sobre el personal auxiliar al servicio de la Administración de Justicia, o sugiriendo la definitiva puesta en funcionamiento de los órganos jurisdiccionales previstos en la Ley de Demarcación y Planta Judicial. Sólo debe hacerse aquí, por tanto, una referencia genérica a estas cuestiones.

Corresponde, pues, hacer referencia aquí a las quejas y a las investigaciones realizadas que afectan al funcionamiento de los registros civiles, de los colegios de abogados y procuradores y de la administración penitenciaria.

1.1. Funcionamiento de los registros civiles

En línea con lo sostenido en anteriores informes, como es sabido, nuestra legislación atribuye el ejercicio de la función registral civil, con carácter general, a los órganos jurisdiccionales, sin perjuicio de las específicas competencias que en esta materia se encuentran también atribuidas al Registro Civil Central, a los Registros Civiles Consulares y a la propia Dirección General de los Registros y del Notariado.

Así pues, las consideraciones que se han ido exponiendo en relación con el funcionamiento del servicio público judicial son también predicables del ejercicio de la función pública de registro civil.

Como en años anteriores, continúan recibéndose quejas que ponen de manifiesto retrasos de importancia en la tramitación de expedientes registrales, extravíos de dichos expedientes al ser remitidos a otros órganos registrales, así como disfunciones en la adecuada dotación de medios a algunos registros civiles.

En este apartado se incluyen algunas quejas en relación con estos extremos que se han considerado de interés para el conocimiento de las Cámaras.

El contenido del presente apartado abarca también algunas quejas relativas a la tramitación de expedientes de nacionalidad o a la disconformidad de algunos ciudadanos con determinadas previsiones de la nueva regulación legal de este instituto jurídico que no han podido ser admitidas a trámite.

Y, por último, se hace también referencia a algunas actuaciones enmarcadas dentro del estudio monográfico relativo a los internamientos psiquiátricos, que se encuentran directamente relacionadas con el registro civil por hacer referencia a la falta de documentación adecuada de los enfermos ingresados en los centros psiquiátricos.

A. La persona que compareció ante esta institución manifestaba que en el año 1989 le fue concedida la nacionalidad española por residencia, habiendo realizado ya, según manifestaba, los trámites legalmente previstos para que esta concesión produzca efectos legales.

Manifestaba la reclamante que en enero de 1990 presentó ante el Registro Civil de Porriño, una instancia dirigida al encargado del Registro Civil Central, con la finalidad de obtener una certificación de nacimiento para la obtención del Documento Nacional de Identidad, sin que hubiera obtenido respuesta a su solicitud.

Iniciada la correspondiente investigación ante la Dirección General de los Registros y del Notariado se informó a esta institución que el motivo por el que no se había practicado la inscripción de nacimiento del reclamante nacionalizado español, radicaba en la existencia de un error evidente en el acta de juramento realizada por éste en el Registro Civil de Porriño, sin que hasta la fecha por dicho registro, se hubiera remitido la oportuna aclaración al respecto a pesar de haber sido solicitada por el Registro Civil Central en dos ocasiones durante el año 1990.

Al concluir el año 1991 la Dirección General de los Registros y del Notariado ha informado de nuevo que, a pesar de haber reiterado al juez encargado del registro civil mencionado la remisión, en trámite de urgencia, del informe aclaratorio solicitado, ésta no se ha recibido todavía.

La investigación debe por tanto permanecer abierta (8804246).

B. En este caso el ciudadano que compareció, manifestaba en su escrito de queja que cuando fue a inscribir el nacimiento de su hija en el Registro Civil de Huelva, se le informó que la práctica de la inscripción sólo sería posible diecinueve días más tarde.

Iniciada la correspondiente investigación se recibió un informe elaborado por el magistrado titular de esta oficina registral en el que se manifestaba que los antecedentes expuestos respondían rigurosamente a la realidad, arguyéndose como explicación que el Registro Civil de Huelva se había visto desbordado en los últimos años en su actividad, debido a que los principales centros hospitalarios se encontraban situados en la capital, lo que determinaba que un noventa por ciento de

los nacimientos y una gran parte de las defunciones acaecidas tanto en la capital como en la provincia se inscribieran en dicho registro civil.

A pesar de ello, se continuaba manifestando, el registro civil se hallaba servido por el mismo número de funcionarios que hace diez años, circunstancia ésta a la que se añadía que no era llevado en exclusiva por el magistrado titular, al tener también que asumir las competencias propias del juzgado de primera instancia e instrucción al que el registro civil estaba adscrito.

Se manifestaba también en este informe que la tardanza que se produjo en las fechas a que la queja se refería se debió, también, a la ausencia de suficientes libros de nacimiento, a pesar de haberse solicitado su remisión con dos meses de antelación y de haber sido recordada esta solicitud tanto telegráfica como telefónicamente.

Por ello, se optó por la medida excepcional de no inscribir a los nacidos en el acto, aplazando la práctica de estas inscripciones hasta diecinueve días más tarde, por siempre dentro del plazo legal.

De todo ello se dio conocimiento inmediato al Ministerio de Justicia por el titular de la oficina registral, siendo a continuación remitidos los libros solicitados a la vez que la plantilla era reforzada con dos nuevos oficiales.

Se concluía manifestando en el informe remitido que la situación, sin llegar a ser satisfactoria, había mejorado bastante por diversos motivos entre los que destacaban, de un lado, un acuerdo de la junta de jueces de liberar de la mitad de los asuntos civiles al juzgado que asumía también las funciones registrales y, de otro, la entrada en vigor de la ley 4/91, desarrollada por Real Decreto 1063/91, normas éstas que habían permitido descargar de trabajo a aquellos registros civiles situados cerca de los grandes centros hospitalarios, al permitir que los nacimientos pudieran inscribirse tanto en el registro civil del lugar de nacimiento como en el del lugar del domicilio de los padres, ampliándose también el plazo para la inscripción de diez a treinta días (9100998).

C. Han sido también frecuentes durante este año las quejas recibidas que ponían de manifiesto retrasos en la tramitación de los expedientes de obtención de la nacionalidad española, siendo en algunos casos la causa de este retraso, la tardanza en la emisión por parte del Ministerio del Interior de los informes legalmente previstos, situaciones éstas que se han visto corregidas tras la intervención puntual de esta institución (9117450).

D. Por otra parte, debemos también hacer referencia a algunas quejas que ponían de manifiesto la disconformidad de los reclamantes con la regulación que la ley 18/1990 de 17 de diciembre, de reforma del Código Civil en materia de nacionalidad, efectúa del régimen de adquisición de la nacionalidad española por parte del cónyuge que conviva con funcionario diplomático o consular español, acreditado en el extranjero.

Se alegaba por los reclamantes el carácter, a su juicio discriminatorio de dicho régimen específico por

cuanto su aplicación se ciñe exclusivamente al cónyuge que conviva «con funcionario diplomático o consular español acreditado en el extranjero», sin que, por tanto, pueda extenderse al resto del personal no diplomático o consular que presta servicios a la Administración española en el exterior.

La pretensión de los reclamantes de que se sugiera una reforma legal que acogiera sus intereses fue resuelta negativamente por esta institución, en base a las consideraciones que a continuación se exponen:

La ley mencionada, al regular en su artículo 22 la adquisición de la nacionalidad española por residencia, junto al régimen general, que requiere la residencia en España durante diez años, establece algunos regímenes específicos en los que basta la residencia durante cinco, dos o un año para que se produzca uno de los hechos determinantes de la adquisición de la nacionalidad por esta vía.

Entre estos regímenes específicos se encuentra el supuesto del que llevase un año casado con español o española y no estuviera separado legalmente o de hecho, caso éste en el que basta un año de residencia legal en nuestro país.

A su vez, dentro de este supuesto, la ley introduce una variante relativa al cónyuge extranjero que conviva con funcionario diplomático o consular español acreditado en el extranjero. Para estos casos la ley establece una presunción de residencia legal en España a favor de dicho cónyuge extranjero.

Centrando el objeto de la pretensión de los reclamantes en ella no se cuestionaba y, por tanto, no se consideraba discriminatoria, la existencia misma de la presunción legal de residencia a que acabamos de hacer mención, como régimen distinto al aplicable el resto de los ciudadanos extranjeros que contraigan matrimonio con español o española.

La discriminación alegada se produciría, a juicio de los comparecientes, en relación con el régimen aplicable a los cónyuges del resto del personal no diplomático o consular que se encuentra el servicio de la Administración española en el exterior, respecto de los que no rige la presunción legal de residencia antes aludida, por lo que deben residir efectivamente durante un año en España para poder acceder a la nacionalidad española.

La posible discriminación alegada debe ser analizada a la luz de la Constitución y de la jurisprudencia sentada por el Tribunal Constitucional, en relación con su artículo 14 que consagra el principio de igualdad.

Según reiterada jurisprudencia constitucional, para que pueda apreciarse la existencia de discriminación, y consecuentemente, de vulneración del principio constitucional de igualdad, es imprescindible que exista, como primer y esencial requisito, lo que se ha dado en llamar «validez del término de comparación», esto es, que las situaciones contempladas sean sustancialmente iguales.

En el presente caso, y como se argumenta a continuación, nos encontramos, sin embargo, ante situaciones

distintas que han provocado, consecuentemente, un tratamiento distinto por parte del legislador.

Efectivamente, tanto en el Convenio de Viena sobre Relaciones Diplomáticas, de 18 de abril de 1961, como en el Convenio de Viena sobre Relaciones Consulares, de 24 de abril de 1963, ratificados por España, se efectúa una inicial distinción entre «miembros del personal diplomático» o «agentes diplomáticos», que poseen la calidad de diplomático, y el resto del personal de la Misión Diplomática que no tengan esta calidad, tales como el personal administrativo y técnico y el personal de servicio de la Misión. Asimismo y respecto de las oficinas o secciones consulares, el último convenio citado distingue igualmente entre «funcionarios consulares», que ejercen funciones consulares, y «empleados consulares», que ejercen funciones administrativas o técnicas, o «miembros del personal de servicio».

Así pues, los funcionarios diplomáticos y consulares españoles acreditados en países extranjeros ostentan, según los convenios internacionales en la materia, una calidad distinta del resto del personal, administrativo o laboral, que presta sus servicios en las misiones diplomáticas o secciones consulares, ejerciendo también funciones distintas de representación y protección de los intereses del Estado acreditante y estando sometidos a un régimen jurídico distinto en el ejercicio de sus funciones, cuestiones éstas debidamente pormenorizadas en dichos convenios.

Esta diferencia de calidad, función y régimen jurídico aplicable a los funcionarios diplomáticos y consulares es, lógicamente, mayor si se pone en relación con el personal que presta sus servicios en el resto de las instituciones o servicios de la Administración española en el exterior que no ostentan carácter diplomático o consular, a los que no son de aplicación las disposiciones contenidas en los dos convenios de Viena antes mencionados.

Por otra parte, no puede tampoco olvidarse que el cuerpo del que, fundamentalmente, se nutren los funcionarios diplomáticos y consulares españoles acreditados en el extranjero es el de funcionarios de la Carrera Diplomática, en cuyo estatuto funcional se encuentra previsto, con carácter obligatorio, la necesidad de que en determinados períodos de tiempo sean destinados en el extranjero.

Así pues, la inexistencia, a juicio de esta institución, de esa «validez del término de comparación» requerida por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, permite, por tanto, justificar esa especificidad en el tratamiento que efectúa la nueva ley reguladora de la nacionalidad.

En virtud de lo expuesto y, como antes se decía, esta institución resolvió que no procedía la admisión a trámite de tales quejas.

E. Para concluir este apartado, debemos dar cuenta a continuación de algunas cuestiones directamente relacionadas con el funcionamiento de los órganos del registro civil y a las que se hace extensa referencia en el estudio monográfico que sobre la situación de los in-

ternamientos psiquiátricos ha realizado el Defensor del Pueblo durante el curso del año al que el presente informe se contrae.

Y así, durante las visitas realizadas a los centros psiquiátricos ha podido constatar que en muchos casos, los enfermos mentales en ellos ingresados carecen de documentación identificadora alguna.

Así, es relativamente frecuente que ni tan siquiera conste su nacimiento en el registro civil, inscripción ésta que resulta imprescindible tanto para la obtención del Documento Nacional de Identidad como, en su caso, para solicitar las correspondientes pensiones del Estado a que pudieran tener derecho.

Esta inscripción de nacimiento es, pues, el dato identificador básico de todo ciudadano y su carencia, en estos casos, supone una importante causa de marginación o de falta de integración social de estos enfermos.

Téngase en cuenta, además, que en la mayoría de los casos en que el enfermo carece de inscripción de nacimiento, no tiene tampoco familiares que puedan aportar datos para su identificación y que puedan instar la inscripción mencionada.

Por ello, la intervención activa del Ministerio Fiscal al respecto resulta imprescindible. Además de las funciones de protección de los incapaces que su Estatuto Orgánico le asigna, el artículo 24 de la Ley de Registro Civil expresamente atribuye al Ministerio Fiscal la obligación de proponer, sin demora, la inscripción de los hechos que no se encuentran inscritos.

Sería por tanto conveniente que, con carácter general, el Ministerio Fiscal, en colaboración con los servicios de asistencia social de los centros psiquiátricos, iniciara la correspondiente revisión de estas situaciones y promoviera los expedientes de inscripción de nacimiento fuera de plazo de los enfermos mentales que no estuvieran inscritos.

La dificultad de obtener, en muchos de estos casos, datos fehacientes suficientes para acreditar la identidad de estos enfermos, no puede suponer un obstáculo para la promoción por el Ministerio Fiscal de los expedientes aludidos.

Efectivamente, la Circular de la Dirección General de los Registros y del Notariado el 20 de octubre de 1980 se refiere precisamente a la necesidad de integrar en la sociedad a los sectores marginados —entre los que sin duda todavía, lamentablemente, los enfermos mentales se encuentran—, facilitando para ello la inscripción de estas personas, indicando las normas que deben aplicarse e, incluso, ofreciendo soluciones en relación con el lugar y la fecha de nacimiento, aunque no existan personas a quienes consten estos datos, así como sobre el uso de los apellidos que viniera usando el no inscrito.

Por otra parte, en relación con esta cuestión, se ha dictado una importante resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 17 de mayo de 1991, en virtud de la cual se facilita la inscripción de nacimiento fuera de plazo de un enfermo mental respecto del que no existía dato identificador alguno.

Desde otro punto de vista, la inscripción de nacimiento, como es sabido, es el requisito básico para la obtención del Documento Nacional de Identidad.

De las visitas realizadas a los centros, ha podido constatar que tampoco esta cuestión se encuentra razonablemente resuelta y así, se da el caso de enfermos mentales internados en los centros psiquiátricos, que carecen de Documento Nacional de Identidad.

La normativa existente en relación con el mencionado documento prevé que un equipo móvil se desplace al lugar donde se encuentran las personas impedidas para hacerlo, señalándose también la duración ilimitada del documento en estos casos.

Ello no obstante, no parece que en la práctica, salvo excepciones, se estén efectivamente llevando a la práctica estas previsiones tendentes a facilitar la obtención del Documento Nacional de Identidad en los establecimientos psiquiátricos.

1.2. Letrados y procuradores

Al igual que en años anteriores han sido también frecuentes las investigaciones realizadas por el Defensor del Pueblo ante los colegios de abogados y procuradores en relación con las funciones públicas que por estos órganos se ejercen, así como las relativas a la incidencia que el comportamiento de estos profesionales produce en la adecuada prestación del servicio público judicial.

Así, han sido diversas las quejas recibidas que ponían de manifiesto que la causa fundamental del retraso padecido en concretos procedimientos era la actitud dilatoria de los letrados o procuradores intervinientes.

También han sido frecuentes las quejas relativas a la falta de respuesta de los colegios de abogados y procuradores a las reclamaciones ante ellos presentadas por los ciudadanos o al carácter excesivamente escueto de las comunicaciones colegiales remitidas a los interesados.

En todos estos casos, nuestra intervención ha determinado bien que se diera respuesta expresa a los ciudadanos, bien que se ampliara a éstos la escueta información que inicialmente les había sido remitida por estos colegios.

En otros supuestos, las quejas ponían de manifiesto actuaciones presuntamente irregulares de letrados o procuradores que, o bien no habían sido suficientemente investigadas, a juicio de esta institución, o bien habían concluido con resoluciones respecto de las que el Defensor del Pueblo debía manifestar su discrepancia.

Examinamos a continuación algunas actuaciones significativas en relación con las cuestiones que acaban de exponerse, haciendo en primer término referencia a aquellas investigaciones de las que se ha dado cuenta en nuestro anterior informe y que han sido concluidas durante el año a que el presente informe se contrae.

A. De esta investigación se dio parcialmente cuenta en el informe correspondiente al año anterior y ha-

cía referencia a un letrado que fue designado de oficio por el Colegio de Abogados de Madrid para asistir a un ciudadano en un procedimiento civil, letrado que había reclamado de su defendido y obtenido de éste una percepción económica en concepto de indemnización, percepción que, a juicio de esta institución, no se ajustaba a la configuración normativa del turno de oficio ni a las exigencias derivadas de nuestro texto constitucional en relación con esta materia.

Y así, se dio traslado al Colegio de Abogados de Madrid del criterio que acaba de ser expuesto, debidamente fundamentado, habiéndose recibido la correspondiente respuesta en el curso del año 1991.

Efectivamente, durante este año, el Decano del Colegio de Abogados de Madrid se ha dirigido a esta institución, manifestando que, aceptando la recomendación que le fue formulada, se había estudiado nuevamente el expediente informativo abierto en su día por la actuación del letrado al que la queja de esta institución se refería, habiéndose adoptado el correspondiente acuerdo, por el que se daba de baja al letrado por incumplimiento de las normas reguladoras del turno de oficio, se le requería para que reintegrara al reclamante la cantidad indebidamente percibida, requiriéndose igualmente para que procediera a la devolución de los emolumentos que en su día había percibido con cargo a la partida correspondiente por la designación de oficio a que la presente queja se refería.

A la vista de lo expuesto, esta institución ha dado por concluida la intervención en el presente caso (9000246).

B. Esta queja fue también parcialmente expuesta en el informe correspondiente al año anterior y su investigación se inició en principio ante la Fiscalía General del Estado al referirse a un presunto retraso en la tramitación de un recurso contencioso-administrativo pendiente ante la Audiencia Nacional.

De esta inicial investigación pudo comprobarse que el retraso de la tramitación de este recurso no era debido al funcionamiento del órgano jurisdiccional, sino a la actuación del procurador que le había sido designado de oficio al reclamante en septiembre de 1987, puesto que desde que le fue notificada la providencia informándole del trámite para la formalización de la demanda tras la recepción del expediente administrativo, ésta no había sido presentada.

Puesta esta situación de manifiesto por la propia sala al Colegio de Procuradores de Madrid, compareció ante el tribunal el mencionado procurador, presentando un escrito en el que alegaba haber padecido «un error en la interpretación del texto de la providencia» por lo que no había acudido a recoger el expediente en la sala para su entrega al letrado, siendo la demanda efectivamente planteada en noviembre de 1989.

La gravedad de estos antecedentes determinó que el Defensor del Pueblo se dirigiera al Colegio de Procuradores de Madrid por si el comportamiento de este procurador de oficio fuera merecedor de alguna sanción disciplinaria.

Ya en el informe correspondiente al año anterior, se

daba pormenorizada cuenta de la escueta comunicación recibida del colegio, en la que se enjuiciaba como correcto el comportamiento del procurador, habiendo ello determinado que el Defensor del Pueblo se dirigiera de nuevo a este órgano colegial, exponiendo con amplitud los razonamientos por los que se entendía que la conducta del procurador mencionado no podía considerarse adecuada a la debida diligencia profesional.

En el curso del año 1991 el colegio ha informado a esta institución que el asunto al que la presente queja se refiere sería tratado en una próxima reunión de la Junta de Gobierno de dicho colegio, por lo que estamos todavía a la espera de recibir la oportuna información, solicitada a finales del año 1991 (8506918).

C. La investigación de la presente queja tuvo su origen en la existencia de un presunto retraso en un proceso penal tramitado desde el año 1987 ante el Juzgado de Instrucción número 25 de Madrid.

La inicial investigación ante la Fiscalía General del Estado permitió comprobar que la causa fundamental del retraso en la tramitación de este proceso, había sido la tardanza con que las representaciones procesales del acusado y del responsable civil subsidiario habían remitido los correspondientes escritos de calificación, cuya demora había ascendido a un año por lo que el juzgado debió requerirles para la inmediata devolución de la causa con la finalidad de que el proceso siguiera su curso normalizado (9103305).

D. El ciudadano que compareció ante esta institución manifestaba que en el mes de mayo de 1991 se dirigió al Colegio de Abogados de Málaga, mediante escrito en el que, entre otras cuestiones, solicitaba su mediación a fin de que un letrado perteneciente a dicho colegio le hiciera entrega del poder notarial otorgado por el interesado para que dicho letrado defendiera sus intereses en dos procedimientos penales.

Según manifestaba el interesado, por el colegio se dio en seguida traslado de su escrito al citado letrado, sin que hubiera vuelto a tener conocimiento de las posteriores actuaciones practicadas con motivo de su queja.

Recibida la información solicitada del colegio mencionado, se ha informado a esa institución que la Junta de Gobierno adoptó el acuerdo de incoar procedimiento de información previa contra el mencionado letrado, que concluyó con el acuerdo de incoación de expediente disciplinario contra el mismo el cual, a finales del año 1991, se encontraba en período de tramitación. La investigación permanece, pues, abierta (9112057).

E. En este caso el ciudadano que compareció ante el Defensor del Pueblo manifestaba que el Colegio de Abogados de Alicante le había designado un letrado de oficio para accionar ante la jurisdicción civil.

Manifestaba el reclamante que su desacuerdo con la actuación de dicho letrado, con carácter previo a la iniciación del procedimiento judicial, motivó que se dirigiera al colegio exponiendo tal situación y solicitando su mediación, a fin de obtener la devolución de los documentos que había entregado a este profesional para

la presentación de la demanda. Concluía manifestando el interesado que a pesar del tiempo transcurrido, no había obtenido respuesta alguna del colegio ni, en consecuencia, la devolución de los documentos mencionados.

Iniciada la correspondiente investigación ante el mencionado colegio, éste ha informado que, efectivamente, se produjeron las desavenencias aludidas por el reclamante con el letrado que le había sido designado.

Realizada la oportuna mediación por el colegio, no se pudo obtener del letrado la documentación que el reclamante manifestó haberle entregado.

Por ello, se concluía en el informe recibido, al no ajustarse la conducta de dicho letrado a las normas éticas del ejercicio profesional en el turno de oficio, fue dado de baja en dicho turno mediante acuerdo de la Junta de Gobierno (9117588).

F. En esta queja exponía el reclamante que su cónyuge había presentado en un juzgado de Barcelona demanda de separación matrimonial, sin que tuviera noticias de la terminación del proceso a pesar del tiempo transcurrido.

Iniciada ante la Fiscalía General del Estado la oportuna investigación, se recibió el correspondiente informe, del que se desprendía que en el citado procedimiento se había dictado ya sentencia en la que se había declarado la rebeldía del demandado, reclamante ante esta institución, debido a que, a pesar de haberle sido designado letrado de oficio, éste no había comparecido al trámite de contestación de la demanda.

La gravedad de los hechos que se desprendían del informe recibido de la Fiscalía General del Estado determinó que esta institución se dirigiera directamente al Colegio de Abogados de Barcelona, dándole traslado de los mismos en el mes de julio de 1990.

A pesar de haberse reiterado en diversas ocasiones la remisión de la información solicitada del colegio, ésta no se ha recibido hasta un año después, en 1991, y en ella se acredita la realidad de los hechos expuestos y así, la letrada designada al reclamante presentó el escrito de contestación a la demanda fuera de plazo, por lo que fue devuelto por el juzgado, declarándose la rebeldía de su defendido que no pudo, por tanto, ser oído en su proceso de separación.

Además, la sentencia fue notificada cuando dicha letrada estaba de baja por prescripción facultativa, lo que determinó un retraso sustancial en la comunicación de la misma a su defendido, sentencia ésta que no fue recurrida por lo que devino firme.

Se concluía manifestando en el informe recibido que a la vista de estos hechos se había incoado expediente disciplinario a la letrada que se encontraba pendiente de la remisión por el juzgado de los testimonios que le habían sido solicitados por el colegio.

Nuestra investigación permanece, por tanto, todavía abierta (8903735).

G. El motivo inicial de esta queja obedecía a la falta de contestación por el Colegio de Abogados de Oviedo a los escritos que le había dirigido el reclamante

denunciando el excesivo montante de la minuta devenida por un letrado que le había defendido en un procedimiento laboral.

Iniciada la oportuna investigación ante dicho colegio, se recibió una primera contestación informando de la apertura de un expediente para el esclarecimiento de estos hechos.

Posteriormente se recibió nuevo informe del colegio, en el que se participaba que ya se había comunicado al interesado el criterio colegial en relación con la minuta de honorarios que el letrado había presentado al reclamante, por lo que se dio por concluida la investigación en relación con este aspecto concreto de la queja.

Sin embargo, dado que del informe remitido a esta institución se desprendería también que, debido a la tardanza del letrado en contestar al colegio en relación con la cuestión expuesta relativa a sus honorarios profesionales, por dicho colegio se había incoado el correspondiente expediente disciplinario, esta institución se dirigió nuevamente al mismo, solicitando ser informada del desarrollo del mencionado expediente.

Y, así, se recibió una última comunicación colegial en la que se informaba que este expediente disciplinario había concluido apreciándose la prescripción de la presunta falta cometida por el letrado al no colaborar diligentemente con el colegio, ya que no se había practicado actuación colegial alguna en este expediente en un plazo superior a seis meses.

A la vista de estas manifestaciones, esta institución dio traslado al colegio mencionado de su preocupación porque la pasividad en la actuación colegial hubiera determinado la prescripción de la posible conducta sancionable disciplinariamente realizada por el letrado pues esta situación iba en detrimento de la claridad y transparencia que debe presidir el ejercicio de la esencial misión que constitucionalmente tiene atribuida la abogacía y también en menoscabo de la función pública que los colegios de abogados tienen encomendada de velar por la pureza deontológica en la actuación de sus miembros.

Por ello, se ha solicitado del Colegio de Abogados de Oviedo nueva información sobre las razones que han determinado que no se practicara diligencia alguna en el expediente disciplinario a que venimos haciendo mención y que ha originado la prescripción de la posible falta que dio origen a su incoación.

Dado el tiempo transcurrido desde este último escrito, se ha debido recordar al colegio de abogados la información solicitada (8809828).

H. En este caso el ciudadano que compareció ante esta institución manifestaba que en el año 1990 presentó denuncia contra un letrado perteneciente al Colegio de Abogados de Vizcaya por su actuación, a su juicio negligente, en un procedimiento laboral sobre despido en el que ejercitó la defensa del reclamante, iniciándose por tal motivo un expediente informativo ante este colegio.

Según manifestaba el compareciente, la sentencia resolutoria del precitado proceso laboral fue estimatoria

de la demanda presentada, entre otros, por el reclamante.

No obstante lo anterior, y siempre según se desprendería de las manifestaciones contenidas en el escrito de queja, la ejecución de dicha sentencia fue solicitada por el letrado una vez transcurridos los plazos establecidos por la ley procesal laboral, por lo que el juzgado tuvo que apreciar la prescripción de los derechos que la sentencia había reconocido al interesado.

Continuaba manifestando éste que el colegio de abogados mencionado, en resolución adoptada en octubre de 1990, acordó el archivo del expediente informativo incoado con motivo de su denuncia, por considerar que en la tramitación del procedimiento se siguieron por parte del letrado los pasos procesales correctos.

El reclamante manifestaba su disconformidad con dicha resolución y remitía una extensa documentación relacionada con el proceso laboral en el que se produjo la presunta disfunción por él apreciada, que fue objeto de un detenido análisis por parte de esta institución.

De este análisis se dio cuenta de forma pormenorizada al colegio de abogados mencionado, por cuanto parecía desprenderse que, efectivamente, la ejecución de la sentencia que afectaba al reclamante fue solicitada por el letrado en dos ocasiones, pero siempre fuera de plazo.

En consecuencia, se solicitó del colegio información sobre las actuaciones que se habían llevado a cabo en el expediente colegial informativo y que habían determinado un acuerdo por el que, a pesar de lo expuesto, se estimaba correcta la actuación del letrado.

Recientemente se ha recibido una inicial contestación por la que el Colegio de Abogados de Vizcaya informa a esta institución que, a la vista de las consideraciones contenidas en nuestro escrito de queja, se está procediendo a la revisión del expediente informativo mencionado, a cuyo efecto se están examinando los autos del proceso laboral en el que intervino el letrado afectado.

La investigación permanece, pues, todavía abierta (9107000).

1.3. Administración penitenciaria

1.3.1. Consideraciones generales

A lo largo de 1991, la evolución de la situación penitenciaria española ha continuado siendo objeto de la actividad cotidiana del Defensor del Pueblo.

Durante el año 1991 se han visitado treinta y tres cárceles:

- Algeciras.
- Badajoz.
- Bonxe (Lugo).
- Cáceres-I.

- Cáceres-II.
- Castellón.
- Central de Observación.
- Gijón.
- Herrera de la Mancha.
- Hospital Penitenciario.
- Jerez de la Frontera.
- Ibiza.
- La Coruña.
- León.
- Liria.
- Madrid-I.
- Madrid-II.
- Madrid-Mujeres.
- Monterroso (Lugo).
- Orense.
- Oviedo.
- Palencia.
- Palma de Mallorca.
- Puerto de Santa María-I.
- Puerto de Santa María-II.
- Salamanca.
- Santander.
- Segovia.
- Soria.
- Valencia-I.
- Valencia-II (Picassent).
- Vigo.
- Zamora.

Cuanto se expone a continuación como valoración de conjunto sobre la situación de las cárceles españolas ha de entenderse necesariamente en razón a los datos recogidos en las visitas realizadas a los centros que acaban de mencionarse y de las quejas recibidas. A este respecto podríamos sintetizar que tal valoración continúa presidida por el problema de la masificación que todavía persiste en algunas de nuestras prisiones y que condiciona decisivamente todos los demás factores que intervienen en un adecuado tratamiento penitenciario.

Este factor de masificación unido a la anticuada estructura de un número todavía importante de los centros penitenciarios distorsiona en gran medida de forma determinante todos los demás aspectos de la vida penitenciaria: dificulta la adecuada clasificación de los internos, con directa repercusión en el tratamiento; supone un factor entorpecedor de la adecuada programación de actividades laborales, educativas, culturales y deportivas, etc.

Por otra parte, el aumento de la población reclusa reclama, a su vez, un aumento de las plantillas funcionariales, así como la mejora cualitativa de su formación.

Las circunstancias que acaban de referirse determinan que al panorama penitenciario de nuestro país le resta aún realizar un notorio avance para alcanzar la plena realización de los postulados constitucionales resocializadores, sin que pueda ignorarse que desde la entrada en vigor de la Constitución se han dado pasos de importancia en el acercamiento a sus previsiones.

Baste pensar en la actitud de la administración penitenciaria en su conjunto para conseguir la erradicación de los malos tratos de nuestras prisiones, aunque todavía haya que lamentar la existencia puntual de desviaciones que deben siempre ser corregidas y sancionadas; en los nuevos centros penitenciarios construidos en los últimos años o en fase de construcción, venciendo en muchas ocasiones la resistencia de los municipios afectados; en el crecimiento de las plantillas funcionariales; o, en fin, en el avance producido en la sanidad penitenciaria, en la que se partía de cero.

Pero aún resta mucho por hacer en un esfuerzo presupuestario y organizativo que debe ser todavía persistentemente sostenido.

La realidad penitenciaria, en la que se encuentran inmersos ciudadanos privados de libertad, sometidos a una relación de especial sujeción con la Administración, reclama de esta institución una persistente actividad no sólo mediante constantes visitas a nuestras cárceles, sino también mediante la investigación de las quejas que a esta institución dirigen los internos o sus familiares y los funcionarios y que constituyen el 4% del total de las quejas recibidas en el año al que el presente informe se contrae, cifra relevante si se pone en relación con el número de ciudadanos inmersos en el mundo penitenciario.

También han sido frecuentes las investigaciones iniciadas de oficio en el año 1991 a algunas de las cuales ya se ha hecho referencia en el capítulo anterior.

Desde este punto de vista, debe también reflejarse en estas líneas introductorias algunos sucesos, graves y lamentables, que han ocurrido durante este año en nuestras cárceles. Nos referimos a los atentados terroristas contra funcionarios y sus familias, así como a distintos otros incidentes que han venido a alterar la vida penitenciaria en diversos centros.

Estas líneas introductorias no pueden, por último, concluir sin hacer referencia a la colaboración prestada por la administración penitenciaria, tanto de sus órganos rectores como de los funcionarios, en el curso de las visitas realizadas a los centros.

1.3.2. Estructura y población penitenciaria

El número total de internos en nuestros centros penitenciarios continúa paulatinamente en aumento. Así, de los 33.400 reclusos existentes en diciembre de 1990, se ha pasado a 38.300 en diciembre de 1991.

Este importante incremento de la población penitenciaria da lugar a que la masificación, como ya hemos destacado, continúe siendo el principal problema de muchos centros, constituyendo uno de los mayores obstáculos para el desarrollo de una eficaz y real política de reinserción social dado que, por un lado, condiciona de forma muy negativa la calidad de vida de los internos en las cárceles y, por otro, dificulta severamente la eficacia del tratamiento penitenciario.

A este respecto, debe destacarse que de los centros

visitados a lo largo del año 1991, permanecen más de dos internos por celda en los centros penitenciarios de Puerto de Santa María II, Jerez de la Frontera, Algeciras, Valencia-I, La Coruña, Palma de Mallorca y Vigo.

Asimismo, algunos de los centros visitados todavía tenían algunos dormitorios colectivos o brigadas, tal es el caso de Algeciras, Palma de Moallorca y Vigo y los departamentos de mujeres de Santander, Oviedo, Cáceres I y León.

Por otra parte, durante las visitas realizadas ha podido también constatare que en algunos centros existía una severa carencia de espacio, afectando, no sólo a las celdas, sino también a las dependencias comunes y patios, así como un deficiente estado de conservación y mantenimiento. Así ocurría en los centros penitenciarios de Algeciras, La Coruña, Palencia, Salamanca y Palma de Mallorca.

Sin perjuicio de lo expuesto, debe no obstante destacarse las medidas adoptadas por la Administración y la dirección de algunos centros en cuanto a adecuar las condiciones de habitabilidad de los establecimientos, como es el caso de Jerez de la Frontera, Valencia I, Santander, Cáceres I y Cáceres II, centro este último que resultó muy dañado tras el motín del pasado verano.

Asimismo, durante el curso del año 1991 se ha procedido a la inauguración de los nuevos centros penitenciarios de Valencia II (1.ª fase), Jaén y Málaga, así como al traslado de las presas del centro penitenciario de Yserías, de Madrid —cuyas deficientes condiciones de habitabilidad han sido reiteradas por esta institución en anteriores informes—, a su nueva ubicación en el antiguo departamento de jóvenes de Carabanchel y al centro penitenciario de Alcalá II, así como la clausura del centro penitenciario de Pontevedra debido a sus deficientes condiciones de habitabilidad, también destacadas por esta institución en años anteriores.

Recientemente, ya en el año 1992, ha sido inaugurada la nueva cárcel de mujeres de Alcalá de Guadaira.

Es en esta línea de apertura de nuevos centros en la que debe continuarse para afrontar seriamente el importante problema de masificación que todavía pervive en nuestras cárceles. Ello requiere no sólo el esfuerzo organizativo y presupuestario de la administración penitenciaria, sino la colaboración y solidaridad de los municipios donde estos nuevos centros han de ubicarse, colaboración ésta que no siempre se produce, retrasando con ello la efectividad de las decisiones adoptadas por la Administración penitenciaria en detrimento del interés público.

Ahora bien, la necesidad de avanzar en esta línea de construcción de nuevos centros no debiera permitir el abandono de aquellos que en un futuro, que no siempre es tan próximo, van a ser clausurados y sustituidos por otros. Este es el caso de algún centro visitado, como el de La Coruña o Algeciras, cuyo estado de abandono requiere la adopción de soluciones coyunturales por parte de la Administración, so pena de producirse un severo alejamiento de las previsiones de nuestra legislación penitenciaria.

1.3.3. Aspectos higiénico-sanitarios y alimentarios

1.3.3.1. Higiene

Sin perjuicio de destacar que en cuanto a las condiciones higiénicas de los centros penitenciarios continúa la línea de mejora que se viene apreciando desde hace unos años, tanto por el más eficaz control por parte de los funcionarios, como por la paulatina adecuación y reforma de las instalaciones de algunas de las cárceles más antiguas, restan todavía situaciones que ponen de manifiesto que los postulados contenidos en la legislación penitenciaria al respecto no se llevan a la práctica en su totalidad.

Algunos de los centros visitados mantienen aún unas insuficientes instalaciones y dotación de aseos y duchas y unas deficientes condiciones higiénicas y de limpieza, tanto en las celdas como en los espacios comunes, así en las prisiones de Algeciras, La Coruña, Palencia, Salamanca, Palma de Mallorca y Vigo.

Puestas estas situaciones en conocimiento de la Administración penitenciaria, cuando podían ser solucionadas con medidas coyunturales, éstas han sido adoptadas, pero algunos de estos centros es necesario ir sustituyéndolos a medida que se vayan poniendo en funcionamiento nuevas cárceles ya construidas o en fase de construcción, tal y como ha indicado a esta institución la propia Secretaría General de Asuntos Penitenciarios, ya que las carencias expuestas no son sino consecuencia de la propia estructura del centro, como en el caso de Algeciras, La Coruña y Palma de Mallorca.

1.3.3.2. Sanidad

Como venimos insistiendo desde anteriores informes el análisis de la situación actual de la sanidad en las prisiones requiere tomar en consideración la concurrencia de dos factores de importancia.

El estrato social de la marginación del que provienen la gran mayoría de los presos que ocupan nuestras cárceles, determina en los mismos unas peculiares condiciones sanitarias adquiridas, de precariedad y deterioro, de tal forma que su primer contacto con el sistema sanitario público suele producirse a su ingreso en prisión.

Ciertamente, en muchas ocasiones, ese estado previo de deterioro de la salud, no es sino el reflejo de las deficiencias y carencias, más generales, que se pueden detectar en el ámbito extrapenitenciario.

Pero, por otra parte, es necesario considerar que la especial situación jurídica de sujeción a la Administración por parte de los reclusos hace que cobren una mayor importancia, si cabe, las obligaciones que la Constitución y la legislación penitenciaria imponen a los poderes públicos en el terreno de la salud.

El preso, como ciudadano, en modo alguno pierde el ejercicio de los derechos fundamentales que le son in-

herentes, a excepción de los expresamente limitados por el contenido del fallo condenatorio, por lo que teniendo en cuenta la especial relación recluso-administración, destaca de modo preeminente, en este caso, el derecho a la salud.

Para la adecuada cobertura de este derecho, la Secretaría General de Asuntos Penitenciarios, ha elaborado un ambicioso proyecto sobre el modelo de atención primaria de salud.

Resulta, en cualquier caso, evidente que, aunque se pretenda que en el ámbito penitenciario este nivel de atención sea lo más completo y autosuficiente posible, para poder llevarlo a cabo completamente es necesaria, por las propias características definitorias de este modelo sanitario, la colaboración entre la administración penitenciaria y las administraciones, central o autonómicas que tienen competencia en materia de sanidad.

Esta colaboración, ya iniciada en diversos aspectos, ha producido mejoras apreciables en el nivel asistencial penitenciario, tendiéndose a que los equipos médicos que actúan en nuestras cárceles tengan las mismas funciones que los equipos de atención primaria de salud del sistema sanitario público, elaborándose para ello diversos programas de actuación.

Por otra parte, desde el punto de vista cuantitativo, ha sido también relevante el esfuerzo realizado en los últimos años en orden a un importante aumento del número de médicos y personal sanitario que prestan sus servicios en nuestras cárceles, así como de medios materiales y a una más adecuada organización de los recursos, si bien este aumento resulta todavía insuficiente en algunos centros, si se toma como punto de referencia el ambicioso modelo expuesto.

No obstante, a pesar de los proyectos y programas citados y de los esfuerzos realizados, la situación real de la sanidad penitenciaria en la actualidad dista mucho de ser satisfactoria.

Son aún diversas las carencias y disfunciones observadas en este sentido en algunos de nuestros centros penitenciarios. Así, de las visitas realizadas durante este año y de las quejas recibidas pueden extraerse las siguientes observaciones:

A. En algunos centros son todavía deficientes las dependencias de atención y enfermería, así como escasa la dotación de medios clínicos, diagnósticos y terapéuticos. Así ocurre en los centros penitenciarios de Algeciras, La Coruña, Palencia, Oviedo, Gijón, León, Salamanca, Cáceres I, Segovia y Palma de Mallorca, lo que conlleva, sobre todo en el caso de la carencia de medios diagnósticos de laboratorio, que estas analíticas hayan de realizarse en instituciones extrapenitenciarias y en pequeños cupos. Ello da lugar a que, en ocasiones, se produzcan retrasos en la recepción de los resultados, haciéndolos, por tanto, inútiles en cuanto a su valor diagnóstico.

Las deficiencias expuestas pueden ser paliadas cuando existe una fluida colaboración con los servicios sanitarios extrapenitenciarios como ocurre en los centros

de Oviedo, Gijón o León, resultando de más difícil subsanación en otros casos.

Conviene, en este sentido, referir aquí el contenido de una queja que pone de manifiesto algunas de las disfunciones producidas en cuanto a la realización de analíticas clínicas en los centros penitenciarios.

Un preso del centro penitenciario de La Coruña afirmaba que en el mes de junio de 1991, le fueron practicados unos análisis clínicos, ya que según manifestaba era portador de VIH, de cuyo resultado no recibió información alguna. Por otra parte, deseaba enviar una copia de los mismos a su familia, manifestando el exponente, que según le informó el servicio médico del centro, tal envío no iba a ser posible.

Admitida la queja y efectuada la oportuna investigación, la Secretaría General de Asuntos Penitenciarios adoptó las medidas correctoras oportunas, de tal forma que por los facultativos del centro penitenciario de La Coruña, se informó al paciente del resultado de los análisis que le fueron realizados, adjuntándosele un escrito al respecto (9118963).

B. En cuanto a la asistencia por especialistas de forma regular en los centros, de los visitados durante este año, algunos de ellos tenían una adecuada organización al respecto, como es el caso de Puerto de Santa María II, Jerez de la Frontera, Valencia I, Valencia II y Castellón, siendo en otros suplida con un fluido sistema de relación con la sanidad extrapenitenciaria.

El problema surge, pues, cuando esta colaboración no resulta todo lo eficaz que esta cuestión requiere, si bien sobre este extremo volveremos posteriormente.

Por otra parte, en la visita realizada a la cárcel de Palma de Mallorca, pudo observarse que en ese momento carecía de odontólogo.

C. En cuanto a la asistencia psiquiátrica en nuestras cárceles, como venimos destacando en anteriores informes, resulta todavía deficiente. De los centros visitados, tan sólo algunos de ellos, como Monterroso y Valencia I, contaban en el momento de la visita con una consulta regular de Psiquiatría. En el resto, la asistencia psiquiátrica queda en manos de las instituciones sanitarias extrapenitenciarias.

A este respecto, es necesario reseñar que las demandas de asistencia psiquiátrica en el medio penitenciario son mucho más numerosas que en el ámbito extrapenitenciario ya que la prisión, por sí, supone un contexto generador de ansiedad y de agresión ambiental en el que, sin la necesaria cobertura psiquiátrica, no sólo puede deteriorarse la personalidad del individuo, sino también el resto del colectivo de reclusos y así como las relaciones entre éstos y la institución penitenciaria.

Este problema resulta más notorio aún respecto a los presos clasificados penitenciariamente en primer grado.

En línea con lo sostenido en anteriores informes, el rigor característico del régimen que se aplica a estos internos, hace necesaria no solamente la adecuación de

la asistencia sanitaria, sino también la presencia frecuente y regular de especialistas en Psiquiatría debido a los desajustes psíquicos que pueden producirse en algunos de estos internos que les llevan no sin frecuencia a comportamientos fuertemente agresivos y a conductas dictadas por estados de elevada ansiedad.

Sería conveniente, a juicio de esta institución, que en este aspecto de la asistencia psiquiátrica penitenciaria, se incrementaran los acuerdos y convenios con instituciones del sistema nacional de salud como los que ya han sido firmados que permitan una adecuada atención psiquiátrica extrapenitenciaria en los centros de la red pública de dicho sistema. Todo ello sin olvidar la necesidad de fomentar la formación continuada en el campo de la salud mental de los profesionales de la sanidad penitenciaria, cualificándolos para la atención en los mismos centros penitenciarios.

D. En otro orden de cosas, continúa vigente el problema, destacado en reiteradas ocasiones por el Defensor del Pueblo, referente a aquellos presos condenados afectos de algún tipo de drogodependencia y que solicitan la posibilidad de acceder a un tratamiento rehabilitador.

La finalidad de rehabilitación y reinserción social que caracteriza a las penas y medidas de seguridad, al amparo del mandato constitucional y lo dispuesto en la legislación penitenciaria, debe determinar desde el punto de vista penitenciario la existencia de centros adecuados para iniciar o continuar el tratamiento curativo que solicitan estos condenados.

Sin embargo, una de las dificultades clave para el desarrollo en la práctica de estos preceptos hace referencia a la insuficiencia de centros públicos adecuados para la desintoxicación y rehabilitación de estos presos.

Esta carencia ha determinado que algunas resoluciones judiciales permitan, en estos casos, el cumplimiento de la pena en comunidades terapéuticas privadas, en las que el condenado pueda obtener el adecuado tratamiento, ante la insuficiencia de los medios públicos disponibles.

En la línea sostenida en informes anteriores, desde esta institución debe insistirse en la necesidad de que se intensifique al máximo el esfuerzo para ofrecer a estos presos lugares y procedimientos para un eficaz tratamiento curativo, esfuerzo éste en el que, una vez más, resulta imprescindible la colaboración con la administración sanitaria extrapenitenciaria, central y autonómica.

Y así, aunque el Plan Nacional sobre Drogas prevé la integración global del tratamiento asistencial a los internos afectos a toxicomanías en el sistema sanitario público, dicho plan se encuentra todavía escasamente desarrollado en lo relativo a dicha integración.

A pesar de lo expuesto, la administración penitenciaria y la dirección de algunos centros en especial han potenciado la puesta en práctica de programas de apoyo, información, tratamiento y rehabilitación de toxicómanos que se llevan a cabo en algunos centros penitenciarios, tanto por sus servicios sanitarios como

en colaboración con las comunidades autónomas y con algunas entidades privadas.

E. Y para concluir este apartado relativo a la sanidad penitenciaria, debemos hacer referencia a una cuestión que continúa siendo preocupación de esta institución, en línea con lo expuesto en anteriores informes.

Se trata del adecuado funcionamiento de la asistencia hospitalaria extrapenitenciaria a los internos, posibilidad ésta, como sabemos, de uso frecuente, al existir un único hospital penitenciario para toda España, insuficientemente dotado todavía de medios técnicos, organizativos, personales y de infraestructura.

De otra parte, a lo largo del presente informe se ha insistido en la necesidad de una fluida colaboración con la sanidad extrapenitenciaria ante la imposibilidad material de que la administración penitenciaria asuma en exclusiva la íntegra prestación de la sanidad en las prisiones.

A este respecto, durante las visitas realizadas durante el presente año ha podido apreciarse que si bien en algunos centros esta relación se llevaba a cabo en términos de eficacia (Oviedo, Gijón, León, Puerto de Santa María II, Jerez de la Frontera, Valencia I, Valencia II), en otros casos no era del todo fluida. Así, en el centro penitenciario de Monterroso la principal dificultad radica en que el hospital al que son llevados los internos se encuentra excesivamente alejado de la cárcel; en Palma de Mallorca, durante la visita realizada, se nos informó de la inadecuación de las salas que el hospital general de la ciudad destina al ingreso de los presos que se encontraban situadas, al parecer, en una planta sótano; en Cáceres I y Cáceres II existía una escasa colaboración con ambos centros por parte de los servicios sanitarios del Instituto Nacional de la Salud, circunstancia ésta que fue confirmada por la administración penitenciaria; en cuanto al centro penitenciario de La Coruña la dificultad radicaba en la escasez de plazas disponibles en el hospital de la ciudad que determinaba la necesidad de llevar a los internos en casos no infrecuentes al hospital de Santiago de Compostela, circunstancia ésta a la que se añadían las deficiencias existentes en la prestación del servicio sanitario del propio centro, debido no sólo a sus carencias estructurales, sino también a la escasa implantación del equipo sanitario.

Y, por último, daremos cuenta a continuación de una visita realizada de oficio al Hospital «Gregorio Marañón», de Madrid, para comprobar el estado en que se encontraba la asistencia médica a los presos en él internados.

En el transcurso de dicha visita se mantuvo una entrevista con el director médico del centro y con la jefe del servicio de admisión, en la que nos informaron que tras el cierre, hace un año, de la llamada «unidad especial para presos» debido a que no reunía las condiciones mínimas exigibles para una adecuada atención sanitaria, los enfermos provenientes de instituciones penitenciarias, son ingresados al igual que el resto de los

enfermos en las plantas y servicios clínicos especializados que corresponden a la patología que presentan, ocupando generalmente habitaciones individuales o de dos camas, pero en ningún caso compartidas con enfermos extrapenitenciarios.

Estas habitaciones no tienen ningún tipo de acondicionamiento especial por el hecho de estar ocupadas por presos, la única característica diferencial es la presencia en la puerta de las mismas de los agentes de seguridad.

Según nos manifestaron, a juicio de los profesionales sanitarios del centro, este sistema de ingresos posibilita una mayor calidad en la atención prestada a estos enfermos ya que al encontrarse ubicados en la unidad o servicio correspondiente a su patología, son tratados por los especialistas del mismo y atendidos por personal sanitario adecuado y entrenado, evitándose las disfunciones y la descoordinación que en un gran hospital supone la existencia de «enfermos periféricos» ingresados en lugares distintos y alejados de aquél en que se encuentran los profesionales y los medios técnicos necesarios para su tratamiento.

Además, según nos manifestaron, esta atención continuada consigue que las estancias en el centro sean más breves ya que la mejoría y la consecuente alta hospitalaria se produce en menos tiempo.

No obstante, destacaron que esta situación es posible mantenerla en la actualidad, dado que la media de enfermos penitenciarios ingresados sólo es de seis o siete.

1.3.3.3. Alimentación

En la actualidad el nivel de calidad de la alimentación en los centros visitados, por lo general, es aceptable.

No obstante, durante las visitas efectuadas durante 1991 se han observado algunas deficiencias puntuales puestas de manifiesto por las quejas recibidas de los internos acerca de la cantidad, calidad o preparación de las dietas (Castellón, La Coruña, Oviedo, Salamanca, Badajoz y Palma de Mallorca). Dichas quejas se pusieron en conocimiento de la administración penitenciaria, la cual, tras las inspecciones realizadas, nos informó que se habían adoptado las medidas correctoras necesarias, fundamentalmente en los centros de Badajoz y Oviedo.

Otras de las deficiencias observadas durante las visitas se refieren al pequeño tamaño de las dependencias de cocina, carencias o mal estado del mobiliario y menaje o a las inadecuadas condiciones de higiene y limpieza de las mismas en algunas cárceles, como Algeciras, La Coruña, Palencia, Salamanca, Badajoz y Palma de Mallorca.

A este respecto, la Secretaría General de Asuntos Penitenciarios ha informado que sobre estas deficiencias se han adoptado ya medidas tendentes a su subsanación, bien con proyectos de modificación y ampliación

de estas dependencias (La Coruña, Badajoz), bien con la adquisición de nuevos elementos de menaje y mobiliario (Algeciras) o petición a los directores de los centros de la descripción de las carencias en esta materia para proceder al correcto equipamiento de estas dependencias (La Coruña, Salamanca, Badajoz).

En relación con el centro penitenciario de Palma de Mallorca, durante el curso de la visita pudo apreciarse que la cocina era de reducidas dimensiones, encontrándose sus dependencias muy deterioradas y sucias con una dotación escasa, anticuada y en mal estado de conservación. Las cámaras frigoríficas eran muy antiguas, de pequeño tamaño y los alimentos almacenados en su interior estaban mezclados y desordenados.

Puesta esta situación en conocimiento de la administración competente se ha informado que, efectivamente, urge la ampliación y remodelación de dichas dependencias, habiéndose instalado unas nuevas cámaras frigoríficas.

Por otra parte y en cuanto al centro penitenciario de Palencia, durante la visita pudo apreciarse que las dependencias de cocina se encontraban situadas en un pequeño local dentro de uno de los patios, así como que su estado higiénico y de limpieza podía considerarse deficiente en general, no existiendo departamento para el depósito de basuras ni aseos para el personal de cocina. A pesar de lo expuesto, no se ha recibido aún el informe correspondiente a estos extremos.

En cuanto al transporte de la comida desde las cocinas a los comedores, ha podido apreciarse que todos los centros visitados cuentan ya con los correspondientes recipientes isoterms, situación ésta que debe ser favorablemente destacada por esta institución.

No obstante, debemos reflejar aquí dos deficiencias puntuales apreciadas durante la visita realizada a los centros de Orense y Monterroso (Lugo). Se trata, en ambos casos, de centros que por su estructura y la distancia existente entre las cocinas y los comedores de los módulos hacían necesaria la adecuada dotación de unos recipientes específicos o carros térmicos ya que el trayecto de la comida se realiza prácticamente a la intemperie.

Estos recipientes especiales no existían en el momento de la visita por lo que la comida no llegaba a los comedores en condiciones adecuadas.

Puesta de manifiesto esta situación a la Administración, se ha informado de la inmediata adquisición de suficientes recipientes de este tipo para ambas prisiones.

Por otra parte, el centro penitenciario de Oviedo carecía, en el momento de la visita y desde hacía más de dos años, de cocinero profesional, por lo que eran los propios internos los que se encargaban de la preparación y condimentación de las comidas, lo cual repercutía negativamente en las dietas que se suministraban en el centro, las ordinarias y, sobre todo, las de enfermería, ya que requieren una suficiente cualificación técnica. En relación con este último extremo, la administración penitenciaria ha informado de que se

habían dado las instrucciones oportunas al equipo médico para que se corrigieran las deficiencias detectadas en cuanto a variedad y valor específico de las dietas.

Por último, debemos destacar que se ha podido observar en todos los centros visitados, el respeto a las convicciones religiosas de los internos en materia de alimentación, sobre todo en el caso de aquellos centros que por su situación geográfica, acogen a un gran número de presos de religión musulmana (Puerto de Santa María II, Algeciras), donde se confecciona una dieta especial para los mismos.

1.3.4. Tratamiento

1.3.4.1. Clasificación

El tratamiento penitenciario es una actividad técnico-científica, directamente dirigida a la consecución de la reeducación y reinserción social de los penados.

Para el desarrollo de esta actividad es condición previa la clasificación penitenciaria, ya que conlleva la aplicación de un régimen distinto en función del tratamiento. Así la Ley Orgánica General Penitenciaria requiere la separación entre penados y preventivos, jóvenes y mayores, y dentro de los penados, según su grado clasificatorio.

Una clasificación consecuente requiere un sistema penitenciario adecuado, de manera que se establezcan los medios, tanto en infraestructura como en recursos humanos, para desarrollar un eficaz tratamiento.

En este sentido, la estructura de algunas de nuestras cárceles, provenientes de esquemas penitenciarios de épocas pasadas, no responde a las exigencias de la actual legislación, dificultando la clasificación al no existir espacios adecuados que la posibiliten, unido al constante aumento de la población reclusa cuya consecuencia son las condiciones de masificación y hacinamiento que sufren dichos centros.

Así, de los centros visitados, no existía separación entre preventivos y penados en los centros de Algeciras, Valencia I, La Coruña, Santander, Gijón, León, Zamora, Salamanca, Segovia e Ibiza.

En el centro penitenciario de Oviedo, que fue visitado el veintisiete de agosto de 1991, en su primera galería convivían presos sanos clasificados en tercer grado con enfermos crónicos, presos con alteraciones psíquicas e internos de edad avanzada con padecimientos físicos.

Puesta esta situación en conocimiento de la administración penitenciaria se informó que: «Actualmente en la primera galería conviven 54 internos, clasificados en tercer grado, artículo 43, con destino en el centro. Junto a estos internos y dado el clima de tranquilidad existente en la galería, se encuentra algún interno en edad avanzada o con padecimientos físicos.

La permanencia de estos últimos internos en la galería se produce por recomendación médica, entendiendo los servicios médicos que es el sitio más adecuado,

siendo trasladados a la enfermería o a un centro hospitalario cualquiera de ellos que lo precise en un momento determinado.

El tiempo de estancia en esta galería es el imprescindible, siendo preferible eso a que se establezca en la enfermería un grupo segregado de internos que pueden recibir los cuidados adecuados en un espacio más idóneo para ello que la enfermería.»

Añadiendo que: «Las consultas y dependencias sanitarias son de reducido tamaño y además se encuentran dentro de una galería, por lo que los internos de enfermería comparten patio con los restantes internos de ella.

Desde esta Secretaría General, a través de la Subdirección General de Sanidad se ha dado instrucciones de que las horas de patio de la enfermería no coincidan con las de la galería.

La convivencia de enfermos crónicos con los restantes internos no plantea problema alguno respecto al contagio, las vías de contagio de estos enfermos son conocidas y no se produce por la mera convivencia.»

Durante la visita realizada a la cárcel de Bonxe (Lugo), pudimos apreciar que uno de los módulos del centro estaba ocupado por internos clasificados en segundo grado, pero «en régimen de observación». Según se nos informó, tal régimen consistía en un «intermedio» entre un primer y un segundo grado, aplicado provisionalmente a aquellos internos que tenían más dificultad para integrarse con el resto de la población reclusa.

Asimismo, los retrasos que continúan produciéndose en la remisión por los tribunales sentenciadores a los centros penitenciarios de los testimonios de setencia y de las liquidaciones de condena y las deficiencias observadas en el funcionamiento de algunos equipos de observación y tratamiento (Puerto de Santa María I, Cáceres II y Palma de Mallorca), no fucientemente dotados en algunos casos o desbordados en ocasiones por el continuo aumento de la población penitenciaria, dan lugar a que la necesaria vinculación entre clasificación, personalidad del interno y tratamiento no se produzca con la fluidez necesaria, dificultándose el cumplimiento real de los criterios legales y científicos de clasificación y, consecuentemente, la programación y eficacia del tratamiento penitenciario.

Dado que las consideraciones relativas al primer grado de tratamiento han sido ya expuestas en el capítulo relativo a los derechos fundamentales, al mismo nos remitimos para evitar innecesarias reiteraciones.

1.3.4.2. Trabajo

El trabajo en las prisiones constituye uno de los elementos básicos del régimen penitenciario, un factor esencial del tratamiento y un medio eficaz para la reeducación y reinserción social, tal como establece la Constitución y la legislación penitenciaria vigente.

No obstante las iniciativas de la administración pe-

nitenciaria en esta materia, persisten aún muchas de las deficiencias apuntadas en informes anteriores, incrementadas por el aumento de la población reclusa y su masificación.

El líneas generales podemos señalar que el porcentaje de presos que han tenido trabajo, remunerado u ocupacional y el de aquellos que han tomado parte en actividades de formación profesional, continúa siendo escaso. Sin embargo, los convenios con el Instituto Nacional de Empleo para la impartición de cursos han continuado celebrándose y el número de los mismos ha aumentado en el curso del presente año, aunque todavía sea insuficiente el número de presos que acceden a estos cursos.

Debe también destacarse el aumento de los internos empleados en servicios auxiliares comunes y de mantenimiento del centro.

La Secretaría General de Asuntos Penitenciarios ha informado a esta institución que con el fin de paliar las carencias de nuestras prisiones en relación con el trabajo que en ellas se desarrolla, ha elaborado un plan de ocupación integral que junto con los convenios de colaboración firmados en años anteriores con los departamentos ministeriales de Trabajo y Seguridad Social, pueden permitir paliar paulatinamente la situación deficitaria existente.

A pesar de estos proyectos, como consecuencia de las visitas efectuadas a los centros penitenciarios podemos concluir que la situación es todavía de insuficiente formación profesional así como de trabajo productivo y remunerado, en los centros de Puerto de Santa María I, Puerto de Santa María II, Jerez de la Frontera, Algeciras, Castellón, La Coruña, Palencia, Salamanca, Badajoz, Segovia, Ibiza, Orense y Vigo.

En algunos casos, durante las visitas ha podido apreciarse que las dependencias e instalaciones para el desarrollo de actividades laborales o la dotación de material y medios son insuficientes, como es el caso de las prisiones de Puerto de Santa María II, Algeciras, Castellón, La Coruña, Palencia, Salamanca, Cáceres I, Segovia, Orense y Vigo.

En otros, las instalaciones de maquinaria o espacio eran adecuadas, pero se encontraban infrautilizadas o sin entrar en funcionamiento (Puerto de Santa María I y Monterroso [Lugo]).

En algunos centros se ha apreciado una carencia de monitores y/o maestros de taller en el momento de la visita que, puesta de manifiesto a la Secretaría General de Asuntos Penitenciarios, ha determinado en algunos casos la adopción de las medidas oportunas para la subsanación de tales deficiencias (Puerto de Santa María I, Puerto de Santa María II, Algeciras, Castellón, La Coruña, Monterroso —Lugo—, Palencia, Zamora, Salamanca, Badajoz e Ibiza).

Por último, existía una escasa actividad ocupacional en el momento de la visita, en algunos centros como Algeciras, Monterroso (Lugo), Bonxe (Lugo), Badajoz, Ibiza, Orense, Vigo, Puerto de Santa María I, La Coruña, y Salamanca.

En sentido contrario, es destacable la actividad laboral y de formación profesional que se lleva a cabo en otros de los centros visitados.

Así, en el centro penitenciario de Valencia I, es notable el esfuerzo desplegado por parte de la dirección y los funcionarios procurando espacios en todos los lugares posibles del centro para la instalación de talleres y dependencias en los que poder llevar a cabo actividades laborales, consiguiendo que más del 75% de la población reclusa se encuentre trabajando, según nos informaron.

En el centro penitenciario de Santander, la actividad laboral desarrollada viene propiciada por los trabajos de acondicionamiento y reforma que se efectúan en el mismo.

En el de León y según se nos informó, más del 80% de los internos está trabajando, llevándose a cabo diversos cursos impartidos por el Instituto Nacional de Empleo, combinando las actividades de formación profesional con las artesanales y artísticas y con el trabajo productivo.

El de Zamora cuenta con unos excelentes talleres de ebanistería que dan trabajo a un número importante de internos. Se imparten asimismo diversos cursos de formación profesional y de actividades artesanales y artísticas.

En el centro penitenciario de Palma de Mallorca destacan, además de los cursos de formación profesional y actividades ocupacionales y artísticas, los talleres productivos de confección de prendas de cuero y de grifería que dan trabajo a más de un centenar de internos, los cuales nos manifestaron que sus remuneraciones eran correctas.

Destacamos, por último, las adecuadas instalaciones y dependencias, para el desarrollo de estas actividades de que disponen los centros penitenciarios de Valencia II y Cáceres II que se encontraban en funcionamiento.

1.3.4.3. Educación. Actividades culturales y deportivas

En el transcurso de las visitas efectuadas a los centros penitenciarios a lo largo de 1991, se ha podido observar que la administración penitenciaria ha continuado en la línea de mejora en esta materia, observada en años anteriores.

Así, se ha producido un incremento tanto de los recursos humanos y medios materiales, como de los convenios realizados con el Ministerio de Educación y con aquellas comunidades autónomas con competencia en materia educativa.

De los centros visitados, destaca la actividad educativa que se lleva a cabo en los centros penitenciarios de Jerez de la Frontera, Valencia I, Valencia II, Monterroso (Lugo), Oviedo, León, Cáceres II y Segovia, en los que se desarrollan diversos programas de enseñanza, impartándose cursos reglados, monográficos, «aulas abiertas», formación permanente de adultos, alfabetización, etc.

No obstante, sin perjuicio de lo expuesto, restan todavía diversos centros penitenciarios en los que las actividades educativas continúan siendo escasas o dispersas y el número de internos que participan en ellas reducido. Tal era el caso, en el momento de la visita, de los centros de Puerto de Santa María I, Puerto de Santa María II, Zamora y Badajoz.

Asimismo, era escaso aún el número de maestros y profesores, según se nos informó en el curso de la visita a los centros de Puerto de Santa María I, Puerto de Santa María II, Bonxe (Lugo) e Ibiza. En este sentido, la Secretaría General de Asuntos Penitenciarios ha informado a esta institución de la integración de los profesores de EGB de Instituciones Penitenciarias en el Cuerpo de Profesores de Educación y Ciencia, a tenor de lo dispuesto en la Ley Orgánica General del Sistema Educativo, circunstancia ésta que paliaría, a su juicio, en un futuro próximo las deficiencias que presentan todavía, en este aspecto, las unidades docentes de algunos centros.

También era escasa o inadecuada la dotación de medios estructurales y materiales, en algunos centros visitados como Puerto de Santa María I, Puerto de Santa María II, Algeciras, Castellón, La Coruña, Salamanca y Palma de Mallorca.

El porcentaje de analfabetos, totales y funcionales continúa siendo muy elevado, especialmente en los centros de jóvenes, por ello hemos de insistir en la necesidad de adoptar urgentemente programas de alfabetización, que en los centros de jóvenes han de considerarse como prioritarios y de carácter permanente.

Por otra parte, se ha observado que las actividades educativas suelen cesar totalmente en los meses de verano. Como ya se ha señalado en anteriores informes, es necesario que durante esos meses continúen estas actividades, con cursos de repaso, monográficos, actividades complementarias de carácter educativo, que mantengan en el centro un clima de trabajo que evite la tensión y agresividad que genera la permanencia ociosa en los patios.

En este sentido, además, es necesario potenciar y agilizar el acceso de los internos a la lectura, formentando las bibliotecas de módulo, los catálogos de libros, la exposición de novedades adquiridas, etc., tal como, por ejemplo, se hace en el centro penitenciario de Ibiza.

Como ya se ha señalado en anteriores informes, las actividades deportivas y socio-culturales deben integrarse en los programas de tratamiento penitenciario, sobre todo en los centros de jóvenes, donde la práctica de estas actividades adquiere un especial significado, tanto por lo que se refiere a su formación como en cuanto a su estabilidad psicológica.

En este sentido es necesario conseguir el número suficiente de monitores deportivos, ocupacionales, animadores culturales, etc., así como su estabilidad y permanencia en los centros, para lograr aumentar las actividades y, sobre todo, su continuidad y programación a medio y largo plazo.

En el transcurso de las visitas realizadas se ha podi-

do observar escasa actividad deportiva, por carencias o deficiencias en las instalaciones, o por escasa dotación de medios en algunos centros, como Puerto de Santa María I, Algeciras, Castellón, La Coruña, Oviedo, Gijón y Salamanca.

Puesta esta situación en conocimiento de la Secretaría General de Asuntos Penitenciarios, se ha informado de las previsiones existentes en orden a la próxima contratación de monitores deportivos en casi todos estos centros.

En cuanto a la actividad cultural, destacan positivamente los centros penitenciarios de Jerez de la Frontera, Valencia I, Valencia II, León, Cáceres I, Cáceres II y Palma de Mallorca, en los que es notable el esfuerzo desplegado por los funcionarios para programar y desarrollar esta actividad.

Asimismo, merece reseñarse la publicación, en algunos de los centros visitados, de revistas de circulación interna confeccionadas por los presos, conteniendo información general, jurídico-penitenciaria, divulgación cultural, entretenimiento, etc. (Puerto de Santa María II, Valencia y Cáceres I).

Por último, destacamos el modelo implantado en Valencia II y, anteriormente, en Alcalá-Jóvenes, de participación conjunta de internos e internas en las actividades educativas, de formación profesional y recreativa. Este modelo, según se nos informó en el transcurso de la visita efectuada a dicho centro, está resultando muy positivo en los aspectos de tratamiento penitenciario.

1.3.4.4. Comunicaciones

Si bien en relación con los centros visitados en el presente año puede sostenerse con carácter general que la estructura de los departamentos destinados a locutorios o a comunicaciones especiales se encuentran en adecuado estado de conservación, higiene e instalaciones, en algunos de estos centros se apreciaron deficiencias estructurales e higiénico-sanitarias. Se trata de los departamentos de comunicaciones especiales de los centros penitenciarios de Algeciras, La Coruña, Oviedo, Salamanca, Cáceres I, Segovia y Palma de Mallorca.

Respecto de estos centros y fundamentalmente de los de Cáceres I, Oviedo, Segovia y Palma de Mallorca, la Administración ha comunicado la realización de obras de remodelación para corregir las deficiencias apreciadas.

1.3.5. Juez de Vigilancia

El todavía incompleto desarrollo de las previsiones contenidas en la Ley de Demarcación y Planta Judicial en cuanto a los juzgados de vigilancia penitenciaria determina que en las visitas a algunos centros penitenciarios se pongan de manifiesto todavía abundantes quejas de los internos sobre la tardanza con que son resueltos sus expedientes en dichos juzgados.

Se trata de juzgados de vigilancia penitenciaria que tienen que atender a un número elevado de centros y, en algunos casos, ejerciendo esta función de forma compartida con la ordinaria jurisdiccional.

Resulta, pues, necesario dar un impulso definitivo a la creación y puesta en funcionamiento del número suficiente de estos juzgados que permita ejercer con eficacia sus competencias en relación con el funcionamiento de los centros penitenciarios y los derechos de los reclusos.

Se da cuenta a continuación de algunas investigaciones puntuales llevadas a cabo por esta institución en el curso del año 1991 en relación con la cuestión objeto de este apartado:

A. Se trataba en este caso de una queja abierta de oficio por esta institución al tener conocimiento a través de los medios de comunicación de la situación de colapso en que, al parecer, se encontraba la justicia penitenciaria en Cataluña, al ser insuficientes los tres juzgados de vigilancia penitenciaria que existían en dicha comunidad autónoma, dos en Barcelona y uno en Lérida para atender a los más de 5.000 presos que albergaban las prisiones catalanas.

Esta investigación se llevó a cabo ante el Consejo General del Poder Judicial, el cual en su respuesta manifestó a esta institución que la Ley 38/88, de 28 de diciembre, de Demarcación y Planta Judicial, prevé para los servicios de vigilancia penitenciaria de Cataluña la constitución de tres órganos unipersonales en exclusividad de funciones, de los cuales los números 1 y 2 extenderían su jurisdicción a las provincias de Barcelona y Girona, y el número 3 abarcaría el ámbito territorial de las provincias de Lleida y Tarragona.

Se continuaba manifestando en el informe recibido que en aquel momento se encontraban en funcionamiento los juzgados de tal clase números 1 y 2 de Barcelona, sin que se hubiera constituido el tercero de los previstos en la referida Ley, por lo que las funciones de vigilancia penitenciaria de Lleida las desarrollaba un magistrado de esa Audiencia Provincial.

Por último, se informaba a esta institución, que el Pleno del Consejo, en su reunión de 24 de julio de 1991, al aprobar la relación de necesidades a que se refiere el artículo 37.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, había propuesto al Gobierno de la Nación completar el cuadro de órganos judiciales previsto para este tipo de cometidos, mediante la creación, durante 1992, del tercero de los juzgados de vigilancia penitenciaria que prevé la Ley 38/88 antes citada (9108578).

B. En el transcurso de la visita realizada a los centros penitenciarios de Orense y Vigo, se nos informó, tanto por los equipos de dirección y de tratamiento, como por los internos de dichos centros, de diversas deficiencias en el funcionamiento del Juzgado de Vigilancia Penitenciaria de La Coruña relativas, fundamentalmente, a retrasos en su actuación y a las escasas visitas que realizaba a estos centros.

La investigación se inició ante el Consejo General del

Poder Judicial que remitió un extenso informe en el que se ponían de manifiesto determinadas carencias que afectaban a este juzgado y que obstaculizaban su adecuado funcionamiento, tales como la insuficiencia de personal, la carencia de servicio de fax, así como de vehículo oficial que facilitara la movilidad del titular del juzgado que debía atender diversos centros dispersos geográficamente.

Ello determinó que nuestra investigación prosiguiera ante el Ministerio de Justicia, por el que, como consecuencia de nuestra intervención, se han adoptado las medidas correctoras oportunas, de tal forma que los desplazamientos que precise el titular del juzgado de vigilancia penitenciaria mencionado puedan realizarse a través de vehículos del Parque Móvil que se han afectado al Decanato, el equipo de telecopias FAX ha sido ya instalado, estando también previsto un aumento de plantilla en breve plazo con un oficial y dos auxiliares (9108026).

C. Por último, el titular del Juzgado de Vigilancia Penitenciaria de Santa Cruz de Tenerife, remitió directamente a esta institución un escrito en el que se ponían de manifiesto diversas deficiencias que, a su juicio, se producían en el funcionamiento del mismo debido al aumento de expedientes que, al parecer, se había producido en dicho juzgado, a partir de la creación del centro penitenciario de Tenerife II.

Destacaba también en su escrito que el magistrado y el secretario adscritos a este juzgado habían de compartir estas funciones con sus destinos ordinarios en la Audiencia Provincial, no pudiendo por ello atender adecuadamente, a su juicio, el volumen de asuntos que generaba la función de vigilancia penitenciaria. Por ello, reclamaba la creación de un juzgado de vigilancia penitenciaria específico, con personal suficiente en Santa Cruz de Tenerife.

Dado que en este escrito se hacía referencia a cuestiones de la competencia del Consejo General del Poder Judicial, esta institución le dio traslado de su contenido, solicitando información sobre las iniciativas que, en su caso, pudieran ser adoptadas al respecto.

En el momento de redactar el presente informe no se ha recibido en esta institución la información solicitada de dicho Consejo (9121682).

1.3.6. Conducciones y traslados

En el transcurso de las visitas efectuadas a los centros penitenciarios y a partir de las quejas recibidas de los internos, se ha podido comprobar que continúan existiendo deficiencias en las conducciones y traslados de los presos a los distintos centros penitenciarios.

Estos traslados son, lógicamente, frecuentes debido a las propias exigencias del régimen o del tratamiento penitenciario y a las derivadas de la situación procesal de los presos.

La falta de una adecuada organización y racionalización de los mismos, así como la falta de una coordi-

nación eficaz entre la administración penitenciaria y las Fuerzas de Seguridad del Estado, encargadas de la realización material de los traslados, determina que, en ocasiones, como ha señalado esta institución en anteriores informes, se empleen varios días para recorrer la distancia (a veces, de unos pocos kilómetros), entre el centro penitenciario de partida y el lugar de destino, así como la estancia del preso en sucesivos departamentos de tránsito de diversos centros penitenciarios.

Estas circunstancias dan lugar, por una parte, a que durante esos trayectos sea difícil conocer la exacta situación de los presos y, por otro, a la posibilidad de extravío o sustracción de efectos personales de los mismos ya que, frecuentemente, los internos carecen de bolsos de viaje adecuados.

Aunque estas deficiencias han sido puestas de manifiesto en varias ocasiones por esta institución, es necesario insistir en que la administración penitenciaria debe incrementar los esfuerzos para organizar eficazmente estas inevitables conducciones y traslados de los presos.

En este sentido, conviene dejar constancia de algunas quejas significativas formuladas por presos que, en el transcurso de su traslado, han perdido alguna de sus pertenencias.

A. Se trataba en este caso de una presa que manifestaba en su escrito de queja que al ser trasladada de la cárcel de Málaga a la de Córdoba, en este último centro no le fue entregada una bolsa que contenía diversa documentación, así como que en la cárcel de Yserías no le habían entregado diversos objetos de su propiedad.

Efectuada la correspondiente investigación ante la Secretaría General de Administración Penitenciaria por ésta se informó que, efectivamente, en el centro penitenciario de Córdoba se encontraba depositada una bolsa de esta interna que contenía diversa documentación que no le fue entregada en su momento por no haberla solicitado.

Por otra parte, se continuaba informando que el centro penitenciario de mujeres de Madrid había remitido ya los artículos de la interna mencionada al centro en que actualmente se encontraba.

Se concluía manifestando en el informe recibido que se habían dado instrucciones a los directores de ambos centros para que, en lo sucesivo, no volvieran a producirse estas situaciones (9025657).

B. En este otro supuesto se quejó un preso del centro penitenciario de Ocaña I, que afirmaba en su escrito que cuando se encontraba en el centro penitenciario de Madrid I había comprado una televisión de color con la pertinente autorización por medio de instancia. La compra fue autorizada en el economato central, retirando de su peculio personal la cantidad de 29.000 ptas.

Al ser traslado a Ocaña I, la televisión quedó en Madrid I sin que hasta el momento y a pesar de sus múltiples reclamaciones, la hubiera recuperado.

La investigación iniciada ante la Secretaría General

de Asuntos Penitenciarios permitió comprobar que, efectivamente la televisión se había extraviado, determinando nuestra intervención que por la Administración se iniciara un expediente de indemnización al interno que ha sido ya resuelto favorablemente, entregándosele la correspondiente indemnización (9027291).

1.3.7. Funcionarios

Como se viene señalando reiteradamente en los informes parlamentarios, debe continuarse en la línea de cualificación y profesionalización de todos los funcionarios de prisiones en la función rehabilitadora y resocializadora de los internos, superando la rígida división entre funcionarios de vigilancia y de tratamiento.

En este sentido, además, debe avanzarse hacia una mejor preparación cualitativa y una especialización según los distintos aspectos del tratamiento y los distintos tipos de internos, sobre todo en el caso de los reclusos jóvenes y aquellos clasificados en primer grado.

En el transcurso de las visitas efectuadas a los centros se ha podido observar en algunos de ellos una insuficiencia de personal de tratamiento y en concreto del número de educadores asignados a los equipos de tratamiento.

A este respecto, la administración penitenciaria ha informado de que en las nuevas relaciones de puestos de trabajo se contempla el incremento de este tipo de personal, así como que durante el año 1991 se han llevado a cabo actuaciones tendentes a optimizar el personal existente, fundamentalmente a través de la realización de cursos de formación de funcionarios, logrando con ello su cualificación como monitores de diversas especializaciones ocupacionales.

Es pues, en esta línea en la que debe continuarse.

1.3.8. Departamentos de mujeres

El proceso de aumento de la población penitenciaria femenina ha continuado durante este año, siendo también mayor el número de mujeres que cumplen condenas largas.

Ambos factores, unidos a la todavía deficiente estructura de muchos de los departamentos de mujeres situados en centros penitenciarios de hombres, propician que pueda decirse que en la mayoría de ellos, la situación de estas presas sea cualitativamente peor que la de los presos del mismo centro.

La insuficiencia de los centros penitenciarios específicos que ya existen para mujeres, hace que éstas hayan de albergarse todavía en unos reducidos espacios dentro de la estructura principal de la prisión, generalmente en unas severas condiciones de masificación y en algunos casos con unas deficientes condiciones higiénico-sanitarias y de habitabilidad.

Algunos ejemplos observados durante las visitas a los centros penitenciarios pueden ilustrar esta situación.

Todavía en algunos de estos departamentos persisten las brigadas o dormitorios colectivos (Algeciras, Santander, Oviedo, León y Cáceres I), en otros, se agolpan cinco y hasta siete internas en celdas de pequeñas dimensiones (Puerto de Santa María II, La Coruña). Permanecen más de dos internas por celda en los departamentos de Santander, Oviedo y Palma de Mallorca.

Por otra parte y en cuanto a las condiciones higiénico-sanitarias, es insuficiente la dotación de aseos y duchas o se encuentran en deficiente estado de conservación en los departamentos de Puerto de Santa María II, Algeciras, La Coruña, Oviedo, Salamanca (sección abierta), Cáceres I y Palma de Mallorca.

Mención especial merece, en este sentido, la deficiente situación que presentaba el denominado departamento de madres del centro penitenciario de Palma de Mallorca, cuando fue visitado por esta institución en el curso del año 1991.

Este departamento consiste en una brigada, mal ventilada e iluminada, de pequeño tamaño y en mal estado de conservación que en el momento de la visita estaba ocupada por cinco presas y cinco niños. Las condiciones de habitabilidad, higiene y salubridad que reúne esta brigada en la que se encuentran varias madres con sus hijos, con los que comparten la cama durante la noche, son gravemente deficientes y nocivas, en especial para los niños.

Puesta de manifiesto esta situación a la Secretaría General de Asuntos Penitenciarios, se ha informado que, efectivamente, debe acometerse con urgencia la remodelación y acondicionamiento de este departamento, dotándolo adecuadamente de mobiliario con camas y cunas para los niños, así como crear un espacio de recreo para ellos.

Por otra parte, las deficiencias de infraestructura y carencia de espacio que se aprecia con carácter general en estos departamentos impide la correcta separación entre las internas con arreglo a su clasificación (excepto en Valencia II), permaneciendo mezcladas preventivas con penadas, jóvenes con mayores, en distinto grado de clasificación, etc., generando serios problemas regimentales y de convivencia e impidiendo la aplicación del tratamiento penitenciario.

En cuanto a las actividades ocupacionales y laborales en estos departamentos, como reiteradamente se ha destacado por esta institución, la situación continúa siendo de grave carencia, más aún si se considera que esta inexistencia de actividades se da frecuentemente en departamentos de mujeres situados en centros penitenciarios, donde para los hombres existe un abundante programa de actividades.

Durante las visitas realizadas, se ha podido observar, en este sentido, que las actividades de formación profesional, ocupacionales o artísticas son, efectivamente, muy escasas en casi todos los departamentos de

mujeres visitados, con la excepción de Valencia II y Santander.

El trabajo productivo es prácticamente inexistente en todos los departamentos.

Las actividades educativas son, asimismo, muy escasas, bien por falta de maestros y profesores que acudan al departamento, o bien por ser insuficiente el número de cursos y actividades (Algeciras, Castellón, La Coruña, Bonxe y Orense).

Las actividades culturales y deportivas son también, en general, muy escasas o dispersas, salvo en los departamentos de Valencia II, Santander y León.

A la vista de lo expuesto, resulta pues imprescindible la adopción de medidas que permitan corregir esta situación y hacer realmente efectivo el principio de reinserción social, así como el acceso a la cultura y al desarrollo integral de su personalidad de las mujeres presas.

A este respecto, no pueden dejar de reflejarse algunas medidas adoptadas en el curso del presente año por la administración penitenciaria en orden a obtener una mejor redistribución de estas internas.

Así, durante 1991 se ha clausurado la vieja cárcel de Yserías, cuyas deficiencias habían sido puestas de manifiesto reiteradamente por esta institución, habiéndose puesto en funcionamiento el nuevo centro penitenciario de mujeres de Carabanchel, así como unos módulos específicos de adecuada configuración en Alcalá-jóvenes y Valencia II, donde ha sido satisfactoriamente resuelto el problema del hacinamiento, que hemos denunciado en relación con otros centros, facilitando el adecuado tratamiento de los internos.

Además, la reciente inauguración del centro penitenciario de Alcalá de Guadaira (Sevilla), junto con los también recién inaugurados departamentos de los nuevos centros penitenciarios de Jaén y Málaga, están permitiendo mejorar la grave situación descrita.

No obstante, a pesar de estos notables esfuerzos, es necesario continuar acercando a los mandatos constitucionales, la situación de las mujeres en los establecimientos penitenciarios, mediante la progresiva creación de nuevas cárceles o departamentos de mujeres o la remodelación de los existentes que permita unas condiciones de vida dignas y una separación y clasificación correctas, como así ocurre ya en los centros nuevos o remodelados; elaborar programas de actividades laborales, ocupacionales y educativas que permitan la aplicación de un eficaz tratamiento; y crear centros o departamentos específicos para mujeres jóvenes, con sus peculiaridades en régimen y tratamiento.

Por otra parte, debe persistirse en las medidas adoptadas para dar adecuada solución al problema de la presencia de los niños en las prisiones a lo que está contribuyendo favorablemente la instrucción dictada al respecto en diciembre de 1990 por la Fiscalía General del Estado, que desarrolla adecuadamente respecto de estos menores las funciones que al Ministerio Fiscal asigna la Ley 21/1987, de 11 de noviembre, de re-

forma del Código Civil en relación con la protección del menor en general.

2. INTERIOR

2.1 Tráfico

A lo largo del año al que se refiere el presente informe se han recibido numerosas quejas en las que se expone por los interesados su disconformidad con los expedientes sancionadores que se instruyen por infracción de la legislación sobre tráfico y seguridad vial.

De nuevo, como se señalaba en el informe anterior, los aspectos jurídico-formales adquieren en este ámbito una especial relevancia, ya que constituyen las garantías necesarias para que el ciudadano tenga una defensa efectiva en la protección de sus derechos.

Pero, a pesar del marco jurídico definido por la nueva Ley de Seguridad Vial, las disfunciones que se ponen de relieve en las quejas recibidas, siguen, en gran medida, siendo idénticas a las abordadas en años anteriores y se refieren a deficiencias en las notificaciones, retrasos en la resolución de los recursos administrativos, no verificación de las alegaciones efectuadas por los interesados, concesión de las autorizaciones en materia de circulación de vehículos, etc, y que se han ido tratando y resolviendo con una eficaz colaboración de la Dirección General de Tráfico.

A continuación procede analizar las distintas cuestiones que han sido tratadas.

2.1.1. Tramitación defectuosa de notificaciones

Por su transcendencia, debemos reseñar, al abordar esta materia, el problema relativo a la tramitación defectuosa de las notificaciones, por parte de las distintas Jefaturas Provinciales de Tráfico, que las siguen enviando por correo ordinario, en su inmensa mayoría, o bien depositando tales notificaciones en lista de correos, por lo que se instruye un procedimiento sin tener constancia de que el afectado por el mismo tenga conocimiento de los hechos que se le imputan.

Las quejas en este sentido se siguen recibiendo en un número significativo, poniéndose de relieve por los interesados haber tenido conocimiento de la sanción que se les impone, en algunos casos, a través de la Delegación de Hacienda correspondiente, al comunicarle su cobro en vía de apremio.

Hemos de reiterar una vez más, que la práctica administrativa de depositar las notificaciones en las lista del servicio de correos, dejando el cartero los correspondientes avisos al ciudadano para que se persone a recoger el documento enviado por la Jefatura de Tráfico, justificando este proceder en aras de la eficacia administrativa, no se corresponde con la regulación del régimen y forma de las notificaciones administrativas contenidas en los artículos 79 y 80 de

la Ley de Procedimiento Administrativo, y pudiera suponer una reducción, por la vía de los hechos, de una garantía legal en perjuicio de los ciudadanos.

En un informe solicitado a la Dirección General de Tráfico, cuestionando la eficacia jurídica de estas notificaciones que, por razones de diversa índole, son devueltas por el servicio de correos, el citado centro directivo traslada un informe en el que efectúa un pronunciamiento de indudable interés sobre la interpretación de las normas reguladoras en materia de notificaciones, concluyendo, en síntesis, «que el aviso de correos y consiguiente devolución de la correspondencia a su procedencia, una vez caducada, por haber permanecido en el negociado de lista durante el tiempo reglamentario de un mes, sin haber sido recogida por el destinatario, que en el momento de personarse en su domicilio el funcionario de correos, se encontraba ausente, —supuesto totalmente diferenciado del contemplado en el artículo 80.3 de la Ley de Procedimiento Administrativo—, encuentra su apoyo y grado de eficacia legal en la sentencia del Tribunal Supremo de 27 de septiembre de 1967, así como la abundante normativa dimanante del Reglamento del Servicio de Correos».

Esta conclusión se fundamenta en base a una interpretación conjunta de los artículos 79 y 80 de la Ley de Procedimiento Administrativo y de los artículos 253.3 y concordantes del Reglamento del Servicio de Correos, en virtud de los cuales se justifica la plena validez de las notificaciones remitidas a los ciudadanos y devueltas por el servicio de correos, cuando dicho servicio ha cumplimentado los requisitos previstos para estos supuestos de ausencia del destinatario de su domicilio, cuales son que la entrega a domicilio se intentará por dos veces consecutivas, diligencia expresiva de la causa de la devolución (ausente), dejando al destinatario aviso de la correspondencia certificada y mantener durante el plazo de un mes la notificación en lista de correos para poder ser recogida.

Atribuye la Dirección General de Tráfico plena eficacia a este proceder cuando consta que se han cumplimentado los requisitos antes mencionados y el destinatario ha sido «avisado», siguiendo la línea marcada por la sentencia del Tribunal Supremo antes citada.

Por otra parte, la Dirección General de Tráfico entiende que este problema se deriva también de una «actitud de resistencia y conducta pasiva adoptada por el destinatario, receptor de la notificación, al emplear todos los medios a su alcance, ya legales e incluso abusivos, engañosos y arbitrarios para defenderse de la decisión y potestades de la Administración».

De igual manera, se pone de relieve que «si a las causas antes expuestas, unimos la ausencia en nuestros textos legales de una adecuada y actualizada normativa, fácilmente se comprenderá la problemática que entrañan las notificaciones administrativas, pues es cierto y de todos conocido que la notificación fehaciente y la prueba documental de ello, resulta de difícil aplicación

en la práctica, colocando con frecuencia con ello a la Administración a merced del arbitrio de los destinatarios o beneficiarios de dichas notificaciones, con la consiguiente mengua del principio de eficacia administrativa».

A este respecto, esta institución ha tomado en consideración y así lo trasladará a la Dirección General de Tráfico que la doctrina reiterada del Tribunal Supremo establece que «la jurisprudencia sobre notificaciones no se elabora en abstracto, sino atendiendo principalmente a las particularidades de cada caso concreto».

No obstante, las afirmaciones efectuadas por la Dirección General de Tráfico otorgan un tratamiento generalizado a la notificación, cuando ésta tiene un carácter individual, por lo que habrá que acudir en cada supuesto a conocer todos y cada uno de los elementos que han concurrido en el caso.

Asimismo, no parece adecuado considerar como un quebrantamiento de la normativa por parte de los administrados, el que éstos hagan uso de las disposiciones legales al objeto de ejercitar su defensa, incluso cuando ésta se basa en el instituto de la prescripción y traiga su causa de posibles disfunciones en el funcionamiento del servicio de correos.

Por tanto la presunción que se hace inicialmente, de que todos los ciudadanos afectados por un expediente sancionador y que son avisados por el servicio de correos para que vayan a recoger la notificación, no acuden voluntariamente con ánimo de eludir el cumplimiento de sus obligaciones, parece un tanto excesiva, pudiendo ser ésta una vía para eludir el problema de fondo que ha sido puesto de manifiesto por la propia Dirección General.

2.1.2. No verificación de las alegaciones

Preocupa también a esta institución los casos en los que los ciudadanos, una vez notificada la incoación de un expediente sancionador, presentan el correspondiente pliego de descargo, sin que por parte de las Jefaturas Provinciales correspondientes se entre en el fondo de las alegaciones formuladas, contestando con un total automatismo mediante la comunicación de la sanción correspondiente.

Sirven de muestra los expedientes 9107009 y 9120640, entre otros, en los cuales los interesados recibieron notificación de una presunta infracción del artículo 72.3 de la Ley de Seguridad Vial, al no identificar al conductor responsable de otra supuesta infracción cometida con vehículos de su propiedad.

En el pliego de descargo remitido a la Jefatura de Tráfico instructora del expediente se hacía constar que nunca habían recibido notificación del expediente sancionador que dio origen al que ahora se le estaba notificando.

Por toda respuesta, recibieron nueva notificación, en un modelo impreso, por la que se acuerda dar por con-

cluido el expediente e imponer la multa que se expresa en el mismo.

En otros casos, como ya se puso de relieve en el informe de 1990, los interesados, después de abonar la sanción impuesta, efectúan los pliegos de descargo dentro del plazo establecido para ello y la Jefatura correspondiente archivaba los mismos, al entender que se estaba de acuerdo con la sanción impuesta por el hecho de haberla abonado.

En este año, se han seguido tramitando expedientes análogos, como por ejemplo el expediente 9024764 en el que el interesado informaba haber sido sancionado por la Jefatura Provincial de Burgos por infracción del artículo 20 del Código de la Circulación.

Posteriormente, efectuó el pago de dicha sanción, a la vez que presentaba un pliego de descargo ante la citada Jefatura Provincial.

Por toda respuesta recibe otra notificación por la que se le requiere el abono de 5.000 pesetas más de las que había pagado, sin recibir contestación a su pliego de descargo.

Admitida a trámite esta queja ante la Dirección General de Tráfico, se informa que la Jefatura de Tráfico de Burgos procedió al archivo del expediente del interesado al entender que al haber abonado la sanción estaba conforme con la denuncia impuesta; respecto al aumento en la cuantía de esta sanción, se informa que no se procede al cobro de la nueva cantidad reclamada y se entiende que por parte de la Jefatura de Burgos se debería de haber explicado más detalladamente al interesado este cambio en la cuantía.

Esta institución se ha dirigido reiteradamente a la Dirección General de Tráfico, poniendo de relieve que el abono de una sanción no implica dar conformidad a la supuesta infracción que se imputa y que por tanto los pliegos de descargo o los recursos que se presentan con posterioridad al abono de una sanción, deben ser contestados, como, así ha reconocido dicho Centro Directivo, en otros expedientes de análoga naturaleza.

Por todo lo anterior, se ha sugerido a la Dirección General de Tráfico se deje sin efecto la sanción que se impuso en su día, declarando prescritos los hechos denunciados y, en consecuencia, proceder a la devolución de la cantidad entregada en su día por el interesado.

En el momento de la elaboración de este informe se está a la espera de la contestación a esta sugerencia.

2.1.3. Retirada del permiso de conducir

Especial atención merecen los casos en los que se procede a la retirada del permiso de conducir por aplicación de lo establecido en el artículo 67.1 en relación con el 69.1 de la Ley de Seguridad Vial.

Estos preceptos conceden un margen de discrecionalidad en la imposición de sanciones por infracciones graves, al señalar que, además de la multa, podrá imponerse la sanción de suspensión del permiso o licen-

cia de conducir hasta tres meses en atención a la gravedad y trascendencia del hecho, antecedentes del infractor y el peligro potencial creado.

Así, en la queja 9111960, el compareciente informa que le fue impuesta una sanción de 15.000 pesetas y la retirada del permiso de conducir, al haberse denunciado al mismo como infractor del artículo 30, en relación con el 289 del Código de la Circulación, cuando circulaba por el arcén de una autovía trasladando a un enfermo.

La Dirección General de Tráfico, en su informe, fundamenta la imposición de la sanción de retirada del permiso de conducir basándose en el peligro potencial concurrente en los hechos.

Hay que señalar a este respecto que en dicho informe, la Dirección General de Tráfico no valoró debidamente la prueba aportada por el infractor, de la que se podía desprender un supuesto de fuerza mayor.

En este sentido, es de gran trascendencia, en los expedientes originados por sanciones que conllevan la retirada del permiso de conducir, el que la Administración atienda las peticiones de prueba que los infractores soliciten, precisamente con el objeto de concretar, en la medida de lo posible, el ámbito de discrecionalidad aludido.

De esta forma, circunstancias como el caso fortuito, o la fuerza mayor que pueden perfectamente suceder en este tipo de infracciones graves, han de ser valoradas, si no para dejar sin efecto la infracción, sí al menos para graduar la sanción.

2.1.4. Retrasos en la resolución de los recursos

Como en años anteriores, se tiene que constatar el elevado número de quejas que se reciben y que denuncian los retrasos en la resolución de los recursos que los ciudadanos plantean contra diversas sanciones que le son impuestas.

Esta situación, que ha venido siendo reflejada en informes anteriores, debe, una vez más, plantearse habida cuenta que, hasta el momento no se ha encontrado por parte de la Administración una solución real y eficaz.

Como contestación al último informe solicitado a la Dirección General de Tráfico, sobre la evolución y resultados de las medidas que ya se habían anunciado, tendentes a mejorar el servicio de recursos, se pone de relieve que la actual situación, lejos de haber mejorado, ha sufrido una agravación por cuanto, con la entrada en vigor de la nueva Ley de Seguridad Vial, por la que se elevó sustancialmente la cuantía de las sanciones por infracción de las normas en ella contenidas, el número de recursos presentados durante 1990 fue de 104.000, frente a los 46.000 recibidos en 1989, previniéndose que para 1991 el número de recursos presentados superará con creces la cantidad antes citada.

Por otro lado, se informa de que las medidas puestas en funcionamiento para paliar la falta de personal cua-

lificado, ha sido la informatización de algunos impresos, así como la contratación de 22 licenciados en derecho, de acuerdo con el convenio firmado entre el Ministerio del Interior y el INEM, señalándose, no obstante, que se trata de una solución provisional y que se desconoce si para 1992 podrá prorrogarse.

Finalmente, la Dirección General de Tráfico ha informado de que se ha elaborado un plan estratégico que tiene, entre sus objetivos más urgentes, incrementar los medios personales, poniendo de relieve que esta medida está condicionada a su aprobación por los Ministerios de Economía y Hacienda y de Administración Pública.

En consecuencia, esta institución se ha dirigido recientemente a los expresados departamentos ministeriales solicitando informe sobre estos antecedentes a los fines que se pongan en práctica las medidas pertinentes para solucionar este problema, contestación que aún no ha sido remitida.

2.1.5. Pruebas de aptitud

Otro número significativo de quejas hacen referencia a los problemas que se plantean en relación con las aptitudes psicofísicas y de conocimiento de las normas de circulación a la hora de la obtención de un permiso de conducir.

En la mayoría de los casos, esta institución informa a los interesados de los requisitos que se exigen para la superación de estas pruebas, indicando, en su caso, la vías legales para mostrar su disconformidad con las resoluciones recaídas.

No obstante, cabe reseñar los casos, referentes a personas que carecen de la formación necesaria para poder realizar la prueba teórica en forma escrita y con respecto a las cuales se ha solicitado una información puntual a la Dirección General de Tráfico, la cual remitió un informe de carácter general en el que se ponían de relieve las medidas que se venían adoptando para resolver estas situaciones (expediente 9027825).

En este sentido, informó que, en aras de facilitar la integración social de estas personas, se había suscrito un convenio con las Comunidades de Madrid, Andalucía y Extremadura, así como con varios Ayuntamientos para facilitar el acceso al permiso de conducción de aquellas personas que, careciendo de la formación necesaria, tras un breve período de instrucción aprender a leer lo necesario para después poder realizar la prueba teórica en forma oral.

Por otra parte, se significa que se está intentando que en todos los procesos de alfabetización que se llevan a cabo por las comunidades autónomas se contenga un aprendizaje de la conducción de vehículos, lo que sin duda redundará en un beneficio para estas personas.

Esta institución valora muy positivamente estas iniciativas adoptadas para buscar vías de integración a este colectivo de personas que carecen de formación.

2.1.6 Prescripción de infracciones

En otro grupo de quejas los ciudadanos exponen que no han sido tomadas en consideración, por parte de las distintas Jefaturas Provinciales de Tráfico, las alegaciones efectuadas sobre la posible prescripción de la presunta infracción cometida.

En estos supuestos (expediente 9024764), la Dirección General de Tráfico, al recibir la sugerencia del Defensor del Pueblo efectúa las correcciones pertinentes, al comprobar, en efecto, que ha transcurrido en exceso el plazo de prescripción establecido en la Ley.

Resulta evidente que las demoras en la tramitación de estos expedientes, así como otras disfunciones derivadas de la falta de medios materiales adecuados a estos efectos, no ha de ser óbice para restringir la virtualidad del instituto de la prescripción, en aras de la seguridad jurídica.

Igualmente, debe hacerse mención del problema planteado en el expediente 9119957, sobre la falta de especificación en el boletín de denuncia de la infracción supuestamente cometida.

El interesado manifestaba su disconformidad con la Jefatura Provincial de Tráfico de Cáceres, aduciendo la situación de indefensión que le había originado el que la denuncia sólo hiciera referencia a «no obedecer una señal de prohibición», sin especificar la señal concreta.

Al solicitar informe de la Dirección General de Tráfico, se puso de relieve que el hecho denunciado, sin especificar cual fue la señal infringida, pudiera no resultar adecuado con la necesaria concreción del hecho origen de un expediente sancionador, exigible desde la perspectiva del derecho a la defensa y del principio de legalidad.

En el informe remitido por aquel centro directivo se acepta el criterio sostenido, dejando sin efecto las actuaciones practicadas y sobreseyendo el expediente.

Asimismo, se informa que se han dado instrucciones para que en lo sucesivo, en el texto de la denuncia aparezca claramente la señal de prohibición que sea objeto de infracción.

2.1.7. Otras quejas

Otro grupo de quejas hace referencia a posibles irregularidades producidas en la tramitación de expedientes sancionadores por parte de distintos ayuntamientos, habida cuenta del ámbito de competencia que les atribuye la Ley de Seguridad Vial.

En este apartado, ha de insistirse en que estos entes locales han de seguir, escrupulosamente, las garantías jurídicas previstas en nuestro ordenamiento para la instrucción de este tipo de expedientes sancionadores, por lo que se refiere, en concreto, a las notificaciones, toma en consideración de las alegaciones efectuadas por el ciudadano en sus distintos recursos, motivación de la resolución recaída, etc.

Como ejemplo de este tipo de queja, hay que resal-

tar la número 9105564, en la que el ciudadano compaciente mostraba su disconformidad por la imposición de cuatro sanciones consecutivas, en el mismo momento, por parte de un agente de la policía municipal de Madrid.

Según manifestaba el interesado, su vehículo se encontraba estacionado en doble fila, y después de ser requerido por el agente para que lo retirara, al manifestarle que esperase unos instantes pues se encontraba realizando unas labores de carga y descarga, el agente, contrariado, procedió a extender sendos boletines de denuncia por diversos conceptos, como no tener la póliza de seguro, el permiso de circulación, el certificado de la ITV, etc.

Solicitado informe del Ayuntamiento de Madrid sobre este caso, se limita a describir en su contestación las sanciones recaídas, no adoptando medida correctora alguna en estos antecedentes que pudieran constituir una desviación de poder de un agente policial; por lo que se ha solicitado una ampliación del referido informe.

2.2. Seguridad ciudadana

Con independencia de las quejas que individualmente se han presentado en esta materia por parte de los ciudadanos, la institución ha actuado de oficio en todos aquellos supuestos en que por la significación de los hechos objetos de investigación era aconsejable hacerlo.

Así la queja 9122255 hace referencia a los incidentes acaecidos en el barrio valenciano de Malva-Rosa en octubre del pasado año en el que un grupo de vecinos de esta barriada agredieron física y verbalmente a otros grupos a los que acusaban de ser drogopendientes y como consecuencia de las concentraciones que se venían produciendo en protesta por el tráfico de drogas existente en esa zona.

La Delegación del Gobierno en la Comunidad Valenciana ha informado a esta institución que el motivo de estos enfrentamientos ha sido consecuencia del fuerte deterioro urbanístico de la zona que había propiciado una ocupación ilegal de viviendas ruinosas o deterioradas donde se traficaba con droga.

Asimismo indica dicho informe, que desde el año 1987 se viene prestando a esta zona una especial atención por un grupo de investigación de seguridad ciudadana, de la Comisaría del distrito de Grao-Cavañal, al que pertenece la Malva-Rosa.

No obstante, el aumento de personas afectas a drogodependencias y traficantes en esa zona originó una respuesta por parte de la asociación de vecinos del barrio, con persistentes concentraciones y manifestaciones que culminaron en los acontecimientos del día 7 de octubre en el que se produjo un enfrentamiento entre fuerzas efectivas del Cuerpo Nacional de Policía y los vecinos, con el resultado de 9 policías y 23 manifestantes heridos.

En la madrugada del día 8, un grupo de vecinos apa-

lean a dos jóvenes habiéndose detectado la existencia de cócteles molotov y porras, produciéndose a consecuencia de todas estas actuaciones la detención de cuatro jóvenes que pasaron a disposición judicial.

Terminaba señalando el informe que se había montado un fuerte dispositivo policial de vigilancia, con la tarea de registros domiciliarios en busca de droga a la par que se han celebrado reuniones con los representantes de los sectores implicados para tratar de pacificar la zona.

Asimismo, en la queja 9122256, esta institución se dirigió al Gobierno Civil de Barcelona para conocer las medidas adoptadas con relación a los incidentes acaecidos también en el mes de octubre del pasado año en el barrio de San Cosme, del Prat de Llobregat, en Barcelona, en el que un grupo de ciudadanos de esa barriada, patrullando las calles, habían agredido a otros ciudadanos que transitaban por la misma, llegando a arrojar los enseres por la ventana de la vivienda de un presunto traficante.

En su informe el Gobierno Civil señala que los agresores identificados en todos estos hechos han sido puestos a disposición de la autoridad judicial, habiendo intervenido las fuerzas policiales en evitación de estos enfrentamientos, así como para impedir que aquellas personas que acuden a esta zona en busca de droga pernoctasen en la misma.

En la queja 9122296, un grupo de vecinos de Jaén, comparecen ante esta institución manifestando que en unos solares próximos a sus domicilios se producían a diario actos de gamberrismo, siendo utilizados estos locales por algunas personas para llevar a cabo sus actividades relacionadas con drogas; asimismo, estos vecinos señalando la situación de temor que vienen padeciendo y la inactividad de la policía gubernativa, ya que a sus requerimientos ésta manifestaba que no podían hacer nada.

Solicitado el correspondiente informe al Gobierno Civil de Jaén, se está a la espera de su contestación, que ha sido recientemente requerida.

Finalmente, cabe destacar la queja 9108159, en la que una persona manifestaba cuando accedió a presentar una denuncia en una comisaría de policía, de la ciudad de Valencia, no le fue posible interponer la misma, acudiendo a otras, incluida la Jefatura Superior de Policía, ya que en estas dependencias los funcionarios le remitían a otras dependencias.

Insistía en que durante el tiempo que transcurrió intentando interponer la denuncia por robo de su automóvil se cometió un atraco con él.

Solicitada información del Ministerio del Interior, se han manifestado que los motivos de no recibir la denuncia fueron porque, en la primera dependencia a que acudió, se estaban practicando diligencias con unos detenidos, y en otra, porque sólo es un servicio de expedición de DNI.

El Defensor del Pueblo, recientemente, ha dirigido una sugerencia al Ministerio del Interior, en la que se pone de relieve que se dicten las órdenes oportunas pa-

ra que, en casos similares al presente, se facilite al máximo a las personas que sean víctimas de un delito, la interposición de las correspondientes denuncias.

Las irregularidades y deficiencias existentes en el momento de presentar una denuncia, que ya fueron expuestas en distintos informes anuales de esta institución, han sido asumidas en la contestación dada por el Gobierno al informe correspondiente al año 1990, al poner de relieve que las medidas propuestas por esta institución parecen absolutamente correctas que el Ministerio del Interior está intentando llevarlas a cabo.

2.3. Indemnizaciones a víctimas del terrorismo

La actuación llevada a cabo por el Defensor del Pueblo en relación con estos casos ha estado dirigida a dar respuesta a situaciones como la planteada en el expediente 9118150 en que un ciudadano de Madrid manifestaba que a consecuencia del atentado del día 23 de junio, en el barrio de San Blas, había perdido su vehículo, cuando este le era imprescindible para su trabajo.

De igual forma en la queja 9102222 otro ciudadano señalaba la pérdida de su vehículo en otro atentado sufrido el 21 de diciembre de 1991 en Valencia.

De esta forma se ha incidido en la necesidad de que las indemnizaciones y previsiones protectoras a las víctimas del terrorismo gocen de una especial atención y celeridad para que se hagan efectivas lo antes posible y no sufran retrasos como el advertido a través del expediente 9101470 en que un ciudadano de Llodio (Alava) no percibió indemnización por hechos ocurridos en diciembre de 1988, hasta mayo de 1990.

La constatación, por otra parte, a través de varias quejas y de la propia realidad vivida a lo largo de 1991 con relación al fenómeno terrorista llevó a esta institución a remitir una recomendación al Ministro de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno articulada en los siguientes términos:

«Que a través de los mecanismos establecidos en el ordenamiento jurídico, se valore la oportunidad de adoptar la iniciativa que proceda para elaborar una norma con rango de Ley, que racionalice y refunda toda la normativa actualmente dispersa, de protección a las víctimas del terrorismo, proporcionando una cobertura efectiva a todas las personas que sufran estas acciones con un criterio de homogeneidad e igualdad, cubriendo las lagunas o insuficiencias antes detectadas y valorándose la oportunidad de extender esta protección a otros sistemas de ayuda complementarias de las meras pensiones o indemnizaciones.

Por otra parte, que se considere la posibilidad de que bien en esta norma u otra específica de rango adecuado se renuevan los obstáculos ahora existentes y derivados de la disposición transitoria del Real Decreto 1576/90, de 7 de diciembre, en cuanto a la percepción de estos beneficios con independencia del momento en que se produzcan las acciones terroristas.

Que de igual forma se valore la oportunidad de articular algún sistema de cobertura para ciertos daños materiales derivados de hechos terroristas y en atención a las circunstancias personales de las víctimas.»

En la Ley de Presupuestos para 1992, han sido recogidas, en las disposiciones adicionales decimonovena y vigésimo octava, las correspondientes previsiones para el resarcimiento por el Estado de los daños ocasionados en la vivienda habitual de personas físicas que se vean afectadas por actos terroristas y la previsión de cobertura mediante pensión extraordinaria para toda persona que sufra lesiones permanentes o fallezca como consecuencia de actos de terrorismo siempre que no tuviere protección por algún régimen de Seguridad Social.

2.4. Servicios de documentación

Durante el año 1991 se han continuado recibiendo quejas sobre el deficiente funcionamiento del servicio de expedición de DNI.

Sin perjuicio de la admisión a trámite de las quejas presentadas, en las que se ha solicitado información al Gobierno Civil competente, en relación con las disfunciones concretas planteadas por los reclamantes, esta institución, al entender que el problema subyacente hace referencia al funcionamiento, en general, de los servicios de expedición de DNI, está efectuando un seguimiento de las medidas y demás iniciativas puestas en marcha por el Ministerio del Interior, comunicadas a esta institución y que fueron reflejadas en el informe parlamentario del año pasado.

A este fin, habiendo transcurrido un tiempo prudencial desde la puesta en marcha de estas medidas (convenio con el INEM para contratación de personal de apoyo, cita previa mediante contratación de dicho servicio con una empresa especializada y los trabajos iniciados para la implantación progresiva de un nuevo modelo de Documento Nacional de Identidad que, entre otras ventajas supondría una mayor celeridad en su tramitación) y, teniendo en cuenta que continúan llegando quejas de ciudadanos acerca de esta problemática, se ha considerado conveniente conocer la puesta en marcha efectiva de las iniciativas desarrolladas, dirigiendo una comunicación a distintos delegados de gobierno y gobernadores civiles, solicitando informe en cuanto a tiempos medios de tramitación para la expedición o renovación del Documento Nacional de Identidad, así como qué iniciativas de las anunciadas y a las que antes se ha hecho referencia, están efectivamente funcionando.

De igual modo y al objeto de tener un conocimiento preciso y exacto de la protección otorgada a los datos personales aportados por las personas a la empresa contratada para el servicio de cita previa, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 18 de la Constitución española, se ha solicitado, recientemente, al Ministro del

Interior informe sobre las medidas arbitradas en orden a que estos datos sean custodiados y destinados para el fin previsto, evitándose una utilización fraudulenta de los mismos y si estos datos se destruyen una vez que su conservación no es necesaria.

Cuando lleguen las distintas contestaciones se estudiarán con detenimiento, dejando reflejo de las conclusiones a que se llegue en el presente informe.

2.5. Otras actividades sujetas a control gubernativo

Los expedientes recibidos en este apartado se refieren a la concesión de permisos de armas, espectáculos taurinos, juego e indemnizaciones por daños catastróficos.

Así, cabe reseñar el expediente 9108900, en el que un ciudadano ponía de relieve que le había sido impuesta, por la Delegación del Gobierno de Cantabria, una sanción por infracción del Reglamento de Máquinas Recreativas y de Azar, aprobado por RD 1794/81, de 24 de julio, por tenencia de una máquina recreativa sin la correspondiente autorización.

Manifestaba esta persona la posible vulneración del artículo 25 de la Constitución Española, al habersele impuesto una sanción en virtud de una norma reglamentaria, sin que existiera a su juicio en este caso, una cobertura legal suficiente, de acuerdo con la doctrina reiterada por el Tribunal Constitucional.

Esta institución solicitó un informe del Ministerio del Interior, sobre la base de sentencias del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo, en las que se examina la insuficiencia de cobertura legal, en materia sancionadora del real decreto antes mencionado, poniendo de relieve la posible nulidad de la sanción impuesta. Esta solicitud de informe aún no ha sido cumplimentada, por lo que recientemente se ha vuelto a requerir su envío.

En el expediente 9121337 se solicitó información de la Delegación del Gobierno en la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias, en relación con la denuncia formulada por la Asociación para la Defensa de los Derechos del Animal, sobre la presencia de los menores de 14 años en espectáculos taurinos.

Esta materia, que ya ha sido objeto de investigación por esta institución en años anteriores, se sigue repitiendo, por lo que parece necesario que por parte de las autoridades competentes se efectúe un control más eficaz para que se cumpla la normativa siguiente al respecto.

Un grupo de expedientes (9120569, 9108831, 9123559, 9122248, 9117799 y otros) tienen por objeto cuestiones diversas entorno a la utilización de armas por particulares y al control que en definitiva desarrolla el Ministerio del Interior sobre este particular.

Básicamente las personas que acuden a esta institución manifiestan su disconformidad con la no renovación o no concesión del permiso de armas, así como la

existencia de silencio administrativo en la resolución de los expedientes.

En este sentido esta institución no entra a valorar la oportunidad de la concesión o denegación de los permisos de armas, sino, únicamente, que se den cumplimiento a las garantías formales que deben observarse en estos procedimientos.

Por último cabe mencionar varias quejas sobre los retrasos en el reconocimiento y pago de las ayudas por daños catastróficos, que han sido tramitadas a fin de acelerar la finalización de estos expedientes.

Así en la queja 9028006 el interesado manifiesta que resultó afectado por las inundaciones acaecidas en el año 1989 en Murcia y que le ocasionaron graves pérdidas en su local comercial y que tras solicitar la correspondiente ayuda ante el ayuntamiento de esa localidad en el transcurso de estos dos últimos años no había conocimiento de la resolución final a su petición.

Iniciada la oportuna investigación, la Delegación del Gobierno en Murcia informó que el Ayuntamiento de Murcia remitió a esa delegación la instancia del interesado y que a la vista de su contenido y al quedar fuera de la Orden del Ministerio del Interior de 31 de octubre de 1989, según la cual sólo se concede ayuda cuando el daño afecte a viviendas familiares dio traslado a la Comunidad Autónoma de Murcia al objeto de que fuese estudiada esa petición por si procedían otro tipo de ayudas.

Se está a la espera del informe solicitado a dicha comunidad, que recientemente se ha vuelto a requerir.

3. ADMINISTRACION MILITAR

3.1. Servicio Militar

3.1.1. Consideraciones generales

Durante el año 1991, la temática del servicio militar ha continuado siendo un objetivo de especial atención por parte del Defensor del Pueblo, dentro del ámbito de competencias que prevé el artículo 54 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, reguladora de esta institución.

Por otro lado, la previsión contenida en la reciente Ley del Servicio Militar, al desarrollar la posibilidad de que la tropa de reemplazo pueda dirigir al Defensor del Pueblo quejas individuales sobre aspectos de su régimen de vida durante la prestación del servicio militar, ha venido a facilitar el mejor conocimiento de esta institución a los soldados y marineros que se incorporaron a filas.

Ha de destacarse el hecho de que a lo largo de este año han sido los propios soldados de reemplazo quienes han comparecido en mayor número ante la institución de un modo directo, planteando sus problemas con relación a los diversos aspectos del régimen de vida del servicio militar, produciéndose un cambio importante en lo que venía siendo pauta normal de comportamien-

to en otros años, en que eran familiares o amigos de los interesados quienes planteaban las quejas.

Aun cuando en la tramitación de los expedientes sobre el servicio militar se ha venido contando con la colaboración efectiva del Ministerio de Defensa, lo cierto es que en este año ante el incremento del número de quejas recibidas, se ha reforzado esta colaboración complementándola con un nuevo cauce de relación con dicho ministerio a través de la Dirección General del Servicio Militar, órgano administrativo al que la nueva ley le encomienda una directa intervención en todo el proceso de este servicio.

Por ello, se hace necesario que, sobre todo en casos urgentes, la expresada Dirección General proporcione a esta institución una pronta y directa información de las circunstancias que concurren en estos casos, adoptándose, por otra parte, las medidas que resulten indicadas para una mejor protección de los derechos de los soldados.

Por otra parte, conviene destacar que han continuado las visitas giradas a distintos centros disciplinarios para constatar las condiciones generales y modo de cumplimiento de las sanciones por falta grave previstas en la Ley de Régimen Disciplinario para las Fuerzas Armadas.

Con estas visitas y las que durante 1992 se efectúen a diversas unidades militares se intenta potenciar al máximo la relación entre el Defensor del Pueblo y el ciudadano en su condición temporal de militar y que no por ello debe verse privado de la protección en sus derechos fundamentales.

Por esta causa se han primado los contactos directos y las conversaciones del Defensor del Pueblo y sus representantes con la tropa de reemplazo de los tres ejércitos, a los fines de conocer de cerca las condiciones en que se viene desarrollando la prestación de su servicio, así como los problemas o dificultades que pudieran derivarse con ocasión del mismo.

Interés especial ha merecido por parte de esta institución, durante 1991, las condiciones en que se desarrolla la prestación del servicio militar en unidades especiales del ejército.

A este respecto, cabe señalar la existencia de un número importante de quejas con un denominador común como es la problemática que suscita el modo de incorporación a dichas unidades de soldados de reemplazo, no siempre fruto de una decisión meditada y los problemas que tal forma de acceso originan no pocos casos de inadaptación al especial régimen de estas unidades.

De otra parte, y aunque se siguen recibiendo quejas cuya temática abarca aspectos relacionados con el momento de la incorporación a filas (prórrogas, etc.) o los cambios de demarcación territorial, es la materia relativa a cobertura de accidentes durante el servicio militar, la que aún este año ha seguido teniendo una especial relevancia, puesto que el sistema legal diseñado el año anterior con el Real Decreto 1234/90 y la previsión de una póliza de seguro, más la partida

presupuestaria de indemnización por fallecimiento, no ha permitido cubrir todos los supuestos anteriores a 1985 que quedaron fuera del aludido sistema de cobertura.

Se ha detectado en relación con la aplicación del citado real decreto una excesiva lentitud en la tramitación de los expedientes dimanantes del mismo o en fase de adaptación, no cumpliéndose el plazo de seis meses que se prevé para su conclusión.

Un problema que ha seguido poniéndose de manifiesto en las quejas tramitadas durante este año, es el relativo a las quejas presentadas por organizaciones o personas a título individual en relación con ciudadanos que se niegan a cumplir la obligación militar, no aceptando tampoco el marco legal regulador de la objeción de conciencia. A este respecto esta institución ha hecho un seguimiento de aquellos ciudadanos procesados por la jurisdicción militar por estos hechos, con el fin de garantizar en todos los casos sus derechos, sin perjuicio de no intervenir en el caso concreto objeto de enjuiciamiento.

Por último, cabe destacar el problema relativo a la insuficiencia de las garantías jurídicas en el ámbito de las resoluciones adoptadas por los distintos órganos encargados del reclutamiento, al haberse acreditado una cierta confusión entre lo que pueden ser actos administrativos sujetos a un posterior control en vía jurisdiccional y aquellos otros que pueden ser actos graciables, vía derecho de petición. Esta cuestión resulta especialmente trascendente de cara a la aplicación del modelo diseñado en la Ley del Servicio Militar con relación a aquellas incidencias previas al inicio de la prestación del servicio militar, como por ejemplo, destinos, fechas de incorporación etc., que constituyen el contenido de la denominada oferta de plazas.

Así, existen quejas basadas en las peticiones que cursan los mozos, las cuales son resueltas en muchos casos, bien con el silencio administrativo, o bien con una nueva comunicación denegatoria sin especificar si contra la misma cabe algún tipo de recurso y ante qué autoridad.

Esta cuestión ha sido específicamente abordada en el apartado de este informe sobre derechos fundamentales.

3.1.2. Centros disciplinarios

La decisión adoptada por esta institución al realizar visitas a los centros disciplinarios militares supone una continuación de la línea iniciada en el año 1989, en la consideración de que una profundización en el respeto de los derechos fundamentales de la persona requiere que cualquier restricción de libertad, independientemente de su naturaleza jurídica, no comporte condiciones de vida que hagan más aflictiva la pena o sanción que se ha de cumplir.

Por otro lado, la naturaleza excepcional del régimen sancionador en el ámbito militar que comporta priva-

ciones de libertad, obliga a supervisar los aspectos formales que sirven de garantías y límites para el uso de esta facultad, así como el nivel de idoneidad de las instalaciones destinadas al cumplimiento de dichas sanciones.

Así en la primera visita efectuada al centro disciplinario sito en las instalaciones del Acuartelamiento «General Menacho», próximo a la localidad de Badajoz, se pudo constatar que dicho centro está ubicado en un edificio de nueva planta, y que el mismo contaba con instalaciones suficientes para el cumplimiento de las sanciones que en todo caso no pueden superar los 3 meses.

Si bien el día de la visita no existía más que un solo arrestado, próximo a cumplir su sanción, de las entrevistas mantenidas con soldados del acuartelamiento y del recorrido efectuado por todo el recinto se pudo comprobar que éste respondía a una unidad moderna cuyas instalaciones, de reciente construcción, permitían ofrecer unas condiciones adecuadas de vida a la tropa allí destinada.

No obstante, y estimando como idóneas las condiciones de infraestructura de este centro, se puso de manifiesto la falta de unas normas de régimen interior que permitieran conocer, tanto a los internos como a quienes los custodian, sus derechos y deberes, así como permitir el desarrollo de actividades que posibiliten una mayor ocupación del tiempo de los sancionados.

En la visita girada al centro disciplinario de la Base de San Pedro, sito en la localidad de Colmenar Viejo (Madrid), se constató, igualmente, que el mismo estaba ubicado en un edificio de nueva planta, con instalaciones y servicios suficientes.

De las entrevistas llevadas a cabo con los internos que en aquel momento se encontraban en número de 18, se advirtió una situación de tensión en las relaciones entre éstos y los miembros de la policía militar encargados de su custodia.

Esta circunstancia se veía agravada por el hecho de que el personal de vigilancia son tropa de reemplazo, sin una especial preparación, lo que había originado en muchos casos situaciones conflictivas debidas a la falta de experiencia en el desempeño de estas funciones.

A esta situación también contribuye precisamente, la falta de unas normas que regulen el régimen interno de este tipo de establecimientos, que provocan incidentes, como los que relataron algunos internos en el transcurso de la visita, que pueden considerarse extralimitaciones en el ejercicio de la potestad disciplinaria y que afectan a la dignidad de la persona.

Así, algunos internos pusieron de manifiesto a los representantes de la institución que era práctica común imponer sanciones a los arrestados, consistentes en permanecer de pie cara a la pared varias horas diarias a lo largo de la semana, u obligar a efectuar ejercicios físicos inmediatamente después de terminar la comida, habiendo provocado que algunos de ellos sufrieran cortes de digestión.

Por otro lado, pusieron de relieve el diferente trato

dispensado en relación con el tiempo permitido para recibir visitas, según fueran familiares directos o personas ligadas sentimentalmente a los internos.

Todos estos hechos fueron puestos en conocimiento del Ministerio de Defensa solicitando información sobre las medidas que se fueran a adoptar para corregir estas situaciones.

Por otra parte y sin perjuicio de que se continúen efectuando a lo largo del año 1992 nuevas visitas, es preciso llamar la atención sobre la necesidad de definir el modelo de cumplimiento de sanciones del régimen disciplinario en el seno de las Fuerzas Armadas, pues dada su naturaleza, al comportar una privación de libertad, resulta básico que durante su cumplimiento se conozca el régimen general en el que debe desarrollarse éste, ya que la indefinición puede dar lugar a excesos en quienes tienen la misión de custodiar y vigilar a los internos, y por otro lado éstos no pueden, en muchas ocasiones, ser corregidos por el temor de sus guardadores a excederse en sus atribuciones.

Recientemente, el Ministerio de Defensa ha informado que con independencia de adoptar las medidas correctoras y preventivas para que no vuelvan a producirse hechos como los denunciados por esta institución, se ha constituido un grupo de trabajo, dedicado a elaborar las directrices de una futura disposición, sobre régimen interior de los centros disciplinarios.

Hay que resaltar, por otra parte, la queja 9028703, en la que compareció un letrado del Colegio de Abogados de Madrid en representación de un soldado de Infantería de Marina que cumplía arresto por falta grave en el centro disciplinario militar de la BRIPAC de Alcalá de Henares, poniendo de manifiesto las deficientes condiciones generales del lugar donde estaba cumpliendo dicho correctivo, así como el que no se le permitió a él entrevistarse con su cliente a solas, no siéndole tampoco permitida la recepción de paquetes. Igualmente se puso de manifiesto por el letrado que el oficial de guardia no permitía comunicación telefónica alguna con el arrestado y que éste y los demás internos, apenas tenían actividades diarias salvo las de la limpieza de las propias dependencias.

Solicitado el correspondiente informe al Ministerio de Defensa, éste manifestó que efectivamente el oficial de guardia no permitió en su momento la entrevista con su cliente por entender dicho oficial que con ello interpretaba correctamente las normas sobre visitas, habiendo sido amonestado el jefe del establecimiento por parte del coronel de la unidad, al objeto de que se diese estricto cumplimiento a la instrucción 43/86, de 27 de mayo, del Ministerio de Defensa.

En este informe, aquel departamento informó que se está desarrollando un programa de infraestructura penitenciaria y disciplinaria, de manera que pueda dotarse a las unidades, situadas hoy en edificaciones antiguas, de medios de los que carecen por esta razón; y que asimismo el Secretario de Estado de Administración Militar ha dirigido una comunicación al Jefe del

Estado Mayor del Ejército de Tierra para que sean revisadas las normas de régimen interior con el fin de que no puedan surgir dudas de interpretación por los encargados de su aplicación.

La queja 9028043, que ya fue tratada en el informe de 1990, se refiere a la comparecencia del padre de un soldado de Ejército del Aire denunciando deficiencias en el centro disciplinario de la Base Aérea de Cuatro Vientos, de Madrid, en la que su hijo cumplía un arresto disciplinario por falta grave.

Efectuada la correspondiente visita de inspección, no solo a los locales sino también conversando individualmente con aquellos soldados que allí estaban internos, pudo observarse la existencia de distintas quejas en cuanto al estado de las instalaciones, comidas, etc., y de otra parte también deficiencias jurídicas en la instrucción de algunos de los expedientes sancionatorios, todo lo cual fue puesto de inmediato en conocimiento del Ministerio de Defensa.

El Ministro de Defensa en un informe ampliatorio al respecto destacó que su departamento iba a dar prioridad al programa correspondiente de adaptación de los centros disciplinarios, fundamentalmente aquellos ubicados en edificaciones antiguas, a las nuevas necesidades, al objeto de contar con inmuebles adecuados a estos fines.

Por otra parte, y en respuesta a las cuestiones planteadas en esta queja por esta situación, referidas al régimen interno de estos establecimientos, aquel departamento consideró suficiente la aplicación de la Orden Ministerial 43/86, de 27 de mayo, y las normas dictadas por los generales jefes de Región Militar, Zona Marítima o Mando Aéreo para el correcto funcionamiento de estos centros.

También en este informe, sobre el centro disciplinario de Cuatro Vientos, en Madrid, se pone de manifiesto el problema común que ha sido detectado en las recientes visitas efectuadas a otros centros disciplinarios como es el de la inexistencia de unas normas de régimen interior para estos establecimientos que permitan conocer los derechos y deberes de todo el personal que de una manera u otra residen en los mismos.

Con ocasión de esta queja, se ha puesto de relieve al Ministerio de Defensa la conveniencia de que estos expedientes sancionadores por falta grave, por la complejidad jurídica que implica, sean instruidos por oficiales del Cuerpo Jurídico de las Fuerzas Armadas.

3.1.3. Condiciones de la prestación del servicio militar

Preocupación prioritaria de esta institución, a lo largo de 1991, ha sido el análisis de las condiciones en que viene cumpliéndose la prestación del servicio militar, en las distintas unidades, por parte de la tropa de reemplazo, procurándose que el desarrollo de la misma se adecúe a los principios constitucionales y a la naturaleza y finalidad de esta obligación.

Así en el informe del pasado año se resaltó la queja

8900629 en la que se denunciaba que soldados destinados en una unidad de equitación y remonta del ejército prestaban servicios tales como el cuidado de caballos que, en algunos casos, además, eran de propiedad particular.

El resultado de esta investigación ya fue reflejado en nuestro anterior informe. No obstante, con posterioridad, y debido a que esta institución volvió a solicitar del Ministerio de Defensa nueva información sobre la puesta en marcha de las medidas que nos fueron anunciadas para evitar estas situaciones, este departamento recientemente ha dictado la Orden Ministerial 70/1991, de 1 de octubre, por la que se regula la composición y competencia de la junta de adquisición y selección de caballos especiales (BOD de 7 de octubre).

En el preámbulo de esta norma se resalta la disposición de mantener el espíritu de fomento de la equitación como deporte de aplicación militar, suprimiéndose, no obstante, la prestación de ayudas a caballos de propiedad particular, medida que tendrá lugar a partir del 1 de marzo de 1992.

En el informe recibido se pone de relieve:

«Desde las premisas de esta disposición se producirá una reordenación del sistema actual que autoriza la existencia de tres tipos distintos de caballos en unidades militares, los de la propia unidad, los del Estado, adjudicados a militares profesionales en su condición de deportistas y concursantes y, por último, los de propiedad particular, aunque acogidos hoy a protección oficial, que como se ha dicho se suprimirán en marzo del próximo año.

Ello implica que se mantendrán caballos en unidades militares (yegüadas, depósitos de sementales, unidades de remonta, secciones de enseñanza ecuestre de Academias y centros de formación, unidades de montaña, guardia real, etc.) en las que es necesario mantener instalaciones y medios adecuados para ello.

En estas unidades deberán existir soldados a los que se asignen cometidos de atención al ganado, al igual que en otras atienden el mantenimiento de vehículos, armamentos o explosivos, y que acompañen a éste en sus desplazamientos».

Si bien la adopción de estas medidas evitará, ante todo, que se reproduzcan situaciones como las denunciadas ante esta institución por soldados que cumplen tareas de apoyo en Unidades de remonta, depósitos de sementales, yegüadas, etc., fundamentalmente, de casos en los que su actividad estaba dirigida al cuidado de caballos de propiedad particular, lo cierto, es que la orden ministerial aludida y las propias medidas de aplicación de la misma no van a impedir el que militares de reemplazo, sin una profesionalidad específica, sigan desempeñando labores en estos centros y unidades que pueden resultar especialmente ingratas y, a veces, sean causa de un rechazo generalizado por lo especialmente gravosas que puedan resultar para determinados individuos.

Por ello, sin perjuicio de considerar sumamente vá-

lido el avance sustancial que en esta materia se ha conseguido, esta institución quiere poner de relieve la necesidad de que, por parte de la administración militar se siga haciendo el esfuerzo necesario a fin de lograr que dentro de estas unidades aquellas tareas más singulares sean desempeñadas, en la medida de lo posible, por personal profesional especializado, acudiendo para ello, si es necesario, a la vía de la concertación con otros organismos del Estado, ya que en última instancia de las yegüadas, depósitos de sementales y unidades de remonta se obtienen beneficios para el conjunto del Estado que no van implícitamente unidas a las funciones propias de las Fuerzas Armadas, y que en cambio favorecen a la sociedad en general.

Durante este año ha sido también objeto de atención la problemática que plantea la inadaptación de soldados de reemplazo al régimen de vida en unidades especiales y que origina en algunos casos situaciones de riesgo.

Estas situaciones ponen de manifiesto la necesidad de reiterar que la incorporación de este personal ha de hacerse con criterios más rigurosos, evitándose el modo que actualmente se utiliza de captar, impartiendo charlas y ofreciendo posibilidades y expectativas que impactan a los jóvenes y por las que éstos, sin una decisión meditada, asumen un compromiso que les vincula durante un período largo de tiempo, bajo el especial régimen de vida militar que se exige en estas unidades.

Entre las quejas recibidas a lo largo de este año, relativas al modo de incorporación de la tropa de reemplazo a unidades especiales de las Fuerzas Armadas, destacan las 9110648, 9101385, 9111222 y 9103679.

Así, una persona destinada en el Tercio Gran Capitán de la Legión, participaba a esta institución que dadas las circunstancias familiares y personales en las que se encontraba, la decisión tomada de incorporarse a la Legión había sido poco meditada y ello estaba originando un grave problema de inadaptación con el régimen militar de esa unidad. En ese sentido, manifestó que habiendo solicitado un permiso para visitar a su madre, gravemente enferma, dicho permiso le fue denegado, así como un cambio de destino para poder estar próximo al domicilio familiar, desprendiéndose de sus manifestaciones un posible trastorno psicológico, dado que expresó la posibilidad de suicidarse.

Como consecuencia de esta queja y de otras recibidas en el mismo sentido, se dirigió una comunicación al Ministro de Defensa cuyo objetivo se orientaba a trasladar dos cuestiones: de un lado, poner en conocimiento los casos concretos de estas personas y, por otro, conocer con carácter general las circunstancias, el procedimiento y las garantías en que se produce el acceso a unidades especiales y, en particular, a la Legión.

En su respuesta, el Ministerio de Defensa puso de relieve lo siguiente:

«Las unidades de la Legión se nutren de voluntarios especiales y de soldados procedentes del servicio mili-

tar obligatorio, en porcentajes aproximados del 50% de cada origen. A su vez, quienes proceden del voluntariado especial acceden directamente de la vida civil o del servicio militar obligatorio.

Los voluntarios especiales firman un compromiso inicial de 18 meses, tras un período de servicio de dos meses, tiempo que les permite modificar su decisión antes de vincularse de modo definitivo.

La incorporación de soldados de reemplazo se realiza siempre de modo voluntario, es decir, después de que expresan su intención de acceder a estas unidades y de firmar un compromiso que tiene una duración máxima de 12 meses, la del propio servicio militar todavía hoy, estando sujetos a las mismas normas y vicisitudes que los soldados de igual procedencia.

En ambos casos, la rescisión de los compromisos firmados o los cambios de Unidad o Región están contemplados en la actual Ley del Servicio Militar, en su Reglamento y en Instrucciones Generales del Ejército de Tierra.

Conocemos y es motivo de preocupación, que algunos soldados del servicio militar obligatorio que optan por incorporarse a estas unidades muestran actitudes de inadaptación a su régimen, sin duda por su desconocimiento o por reproches exteriores a su decisión.

Tenemos el firme propósito de modernizar estas unidades de modo que sean integradas en el núcleo de una futura Fuerza de Acción Rápida que se compondrá prácticamente en su totalidad por soldados profesionales, condición que abre la futura Ley Orgánica del Servicio Militar, y que responde a los criterios decididos por el Congreso sobre el modelo de nuestras Fuerzas Armadas en el año 2000 en su relación con el servicio militar.»

Debe reseñarse que, por estas condiciones en el modo de cumplimiento del servicio militar, se derivan, frecuentemente, situaciones que de acuerdo con la legislación aplicable pueden ser consideradas delictivas, como es el caso de las deserciones, abandonos de destino, en las que en algunos casos más que un ánimo de incumplimiento de las obligaciones militares, lo que existe es la inadecuación del soldado para prestar servicios en estas unidades.

Resultan evidentes los problemas familiares y de adaptación social que se originan a estas personas al verse implicadas en procesos penales por estos hechos, lo que en consecuencia aconseja extremar el rigor en la selección de estas personas.

Otras quejas recibidas hacen referencia, en algunos casos, a las condiciones materiales en que se desarrolla el cumplimiento del servicio militar y que se refieren a diversos aspectos sobre insuficiencias en la habitabilidad de los cuarteles destinados a la tropa (falta de calefacción, agua caliente, etc.), así como a la carencia de un régimen alimenticio adecuado.

Hay que tomar en consideración, sin perjuicio de los posibles condicionamientos presupuestarios de la Administración militar, que estas deficiencias se acentúan

por el hecho de que el soldado está separado de su domicilio, durante un prolongado tiempo, así como por la cuantía asignada a la clase de tropa, en concepto de haber en mano (poco más de 1.000 peseteas).

3.1.4. Accidentes y fallecimientos en el servicio militar

Han continuado las quejas referentes a personas que han sufrido accidentes durante el servicio militar, si bien se ha apreciado una cierta variación con respecto a años anteriores, al concentrarse en diversos aspectos de la aplicación del Real Decreto 1234/90, de 11 de octubre, por el que se regula la concesión de pensiones e indemnizaciones del régimen de clases pasivas del Estado a quienes prestan el servicio militar y a los alumnos de los centros docentes militares de formación.

Por otra parte, y aun cuando el sistema creado para hacer frente a las secuelas derivadas de los accidentes ocurridos en el servicio militar desde 1985 ha paliado en gran medida la falta de cobertura existente, lo cierto es que durante este año se ha recibido un número significativo de quejas en que las personas comparecientes han cuestionado la eficacia retroactiva limitada hasta 1985 de los beneficios del Real Decreto 1234/90, exponiendo la necesidad de extender los mismos a fechas anteriores por razones de justicia.

Teniendo en cuenta el número de quejas recibidas y las situaciones de desamparo puestas de manifiesto por estas personas, esta institución dirigió una comunicación al Ministerio de Defensa dando traslado de las mismas e interesando particularmente la posibilidad de adoptar algún tipo de medida que paliase tales deficiencias.

En contestación, el Ministerio de Defensa informó:

«Las solicitudes de indemnización o pensión por accidentes acaecidos con anterioridad al día 1 de enero de 1985 han sido denegadas toda vez que los beneficios previstos en el artículo 52 del Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril, en su redacción dada por la Disposición Adicional Decimocuarta de la Ley 17/1989, cubren única y exclusivamente aquellas lesiones sufridas desde el día 1 de enero de 1985.

De otro lado, y siendo las instancias de los solicitantes posteriores al 1 de diciembre de 1989, la legislación vigente ha impedido igualmente su ingreso en el Cuerpo de Mutilados, ya que la Disposición Final Sexta de la Ley 17/1989, Reguladora del Régimen del Personal Militar Profesional establece “que el personal militar que tuviese derecho a ingresar en el Cuerpo de Mutilados de Guerra por la Patria, o a cambiar la calificación de su mutilación, tendrá de plazo hasta el 1 de diciembre de 1989 para ejercerlo. De no hacerlo, se entenderá que renuncia al mismo”.

No obstante lo anterior, por la Dirección General de Personal se ha procedido a la conversión de determinados expedientes de inutilidad física instruidos al amparo de la Orden Ministerial 21/85, en expedientes de

ingreso en el Cuerpo de Mutilados, siempre y cuando la tramitación de los mismos fuera anterior al día 1 de diciembre de 1989 y quede acreditado que las lesiones padecidas lo fueran en acto de servicio.

Respecto a las instancias de padres de soldados fallecidos, que solicitan acogerse a la indemnización prevista en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1991, éstas han sido igualmente desestimadas cuando el fallecimiento ocurrió con anterioridad al 1 de enero de 1985, fecha a la que se retrotraen los beneficios previstos en la Disposición Adicional Séptima de dicha Ley.»

La realidad creada por la irretroactividad de las disposiciones aludidas que impiden la cobertura de accidentes ocurridos durante el servicio militar, con anterioridad a 1985, hace necesario que por el Ministerio de Defensa se estudie la fórmula legal que permita dar una adecuada cobertura a estos casos.

Por otro lado, se han recibido quejas relativas a las demoras en la resolución de los expedientes tramitados al amparo del Real Decreto 1234/1990, de 11 de octubre, por el que se regula la concesión de pensiones e indemnizaciones del régimen de clases pasivas del Estado a quienes prestan el servicio militar y a los alumnos de los centros docentes militares de formación, junto con otras, también, referidas a posibles retrasos, sobre el pago de la indemnización fijada en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1991, establecida para los fallecimientos ocurridos en el servicio militar a partir de 1985.

Así, en la queja 9001680, la persona compareciente manifestaba que habiendo sufrido un accidente mientras cumplía su servicio militar en 1985, hasta el momento no había recibido ningún tipo de indemnización o pensión a consecuencia de las secuelas padecidas.

Solicitado el correspondiente informe al Ministerio de Defensa, éste participó que el interesado había recurrido en trámite de audiencia el expediente que le había sido instruido, concretamente, la decisión del Tribunal Médico Militar que diagnosticó el alcance y efecto de sus lesiones.

Por otro lado, se hacía constar que el número tan elevado de peticiones sobre indemnizaciones con ocasión de accidentes durante el servicio militar, no permitía dar la suficiente celeridad para la solución de las mismas.

En este sentido, los expedientes 9123910, 9118862, 9113045 o 9111484.

Es preciso, pues, que por el Ministerio de Defensa se arbitren las medidas oportunas que permitan dar cumplimiento al plazo de 6 meses que prevé el Real Decreto 1234/90, de 11 de octubre, para la finalización de los expedientes tramitados con ocasión de accidentes ocurridos durante el servicio militar.

Asimismo, durante el año 1991 se han recibido quejas relativas al criterio sostenido por el Ministerio de Defensa en relación con las pensiones previstas en favor de padres de soldados fallecidos durante su servicio militar.

En este sentido cabe destacar la queja 9013572 en la que tras la intervención de esta institución, finalmente fue admitido por el Ministerio de Defensa el hecho de la dependencia económica de los padres respecto de su hijo, el soldado fallecido, que ha conllevado finalmente el reconocimiento del derecho de pensión a favor de ambos.

La cuestión debatida tiene como principal problema que el Real Decreto Legislativo 670/87 no determina qué requisitos o elementos formales son necesarios tomar en consideración para acreditar, precisamente, el nivel de dependencia económica, requisito esencial para la concesión de estas pensiones, habiéndose basado hasta ahora la Subdirección General de Costes de Personal y Pensiones Militares del Ministerio de Defensa en la documentación, por otro lado genérica, aportada por los interesados que, en muchos casos, lo único que acredita es el patrimonio de los posibles beneficiarios de la pensión, siendo este dato el determinante para la concesión de la misma.

No obstante, en la queja antes citada, la persona compareciente manifestaba su disconformidad con la resolución del Ministerio de Defensa por la que se le denegaba el derecho a pensión por cuanto tanto él como su esposa dependían de su hijo, el cual colaboraba con su trabajo a las faenas agrícolas que exige la explotación de la finca que poseen, único recurso de ingresos del que disponen.

En este caso, el Ministerio de Defensa había denegado la pensión en base a los bienes patrimoniales que disponía esta familia (una finca de 1,8355 Ha, y una vivienda), sin tomar en consideración el hecho, por otra parte reconocido por el propio departamento, de que el hijo fallecido cooperaba en la explotación de la finca agrícola.

Esta institución al trasladar estos antecedentes al Ministerio de Defensa puso de relieve que el requisito de dependencia económica ha de ser interpretado en sentido amplio, abarcando no sólo los casos en que la aportación del causante fuera la base para el sostenimiento familiar, sino también aquellos otros en que éste «ayudase a cooperar» en el núcleo familiar.

Esta interpretación es sin duda armónica con la finalidad y naturaleza jurídica de estas prestaciones por muerte que tratan de compensar y reparar la pérdida o detrimento de ingresos sufridos por la familia a los que contribuía el causante.

De otro lado, deben destacarse las quejas que hacen referencia al desarrollo de cuestiones contenidas en las disposiciones adicionales y finales del Real Decreto 1234/1990, de significativa trascendencia, para la adecuada cobertura de prestaciones durante el servicio militar.

Así, de un lado la disposición adicional primera que modifica lo dispuesto en el artículo 217.3 del Reglamento del Servicio Militar y de otro lado la disposición final primera que extiende el ámbito de aplicación de los beneficios del real decreto al personal que presta su servicio militar en la Cruz Roja.

Para el caso de la disposición adicional primera sirve de ejemplo la queja 9126703, donde la persona compareciente refiere que durante la prestación del servicio militar sufrió un accidente que le produjo secuelas en una rodilla, que conllevaron el correspondiente tratamiento de rehabilitación, el cual se extendía más allá de la fecha de su licenciamiento, siendo informado por las autoridades militares que no causaría baja hasta tanto no estuviese completamente curado, salvo que firmase un documento eximiendo de responsabilidad a los servicios médicos que le atendieron.

El interesado firmó el citado documento que le permitía obtener el licenciamiento, teniendo que continuar su rehabilitación a través de un especialista particular con una intervención quirúrgica que le supuso un coste de 700.000 pesetas.

A la vista de lo anterior se solicitó información al Ministerio de Defensa sobre dos cuestiones: una, por qué no había sido aplicado lo previsto en la disposición adicional primera del Real Decreto 1234/90 que contempla la asistencia sanitaria hasta su total curación, con independencia de causar o no baja en filas, y otra sobre, si la Sanidad Militar iba a hacerse cargo del coste de la intervención quirúrgica a la que se ha tenido que someter el compareciente.

El Ministerio de Defensa remite informe en el que señala, entre otros extremos, que el artículo 217.3 del Reglamento del Servicio Militar no había sido modificado, por lo que el soldado o marinero en situación de actividad que se encuentra de baja por herido no cesa en esa situación hasta su curación, salvo que medie petición expresa del interesado, y que en la fecha del accidente sufrido por el compareciente y de su pase a la situación de reserva no estaba en vigor el Real Decreto 1234/90, por lo que no cabía aplicarle lo previsto en el mismo y, en consecuencia, la sanidad militar tampoco podía asumir el coste de la operación al no existir vínculo con las Fuerzas Armadas.

Resulta a la vista de la respuesta dada por el departamento que si bien no se ha producido una modificación expresa del artículo 217.3 del Reglamento del Servicio Militar, parece obvio que los términos del citado artículo se han visto modificados tácitamente por la disposición adicional primera del Real Decreto 1234/90, que tiene por objeto evitar situaciones injustas en las que se ligaba la atención sanitaria a la baja o no en filas de los soldados de reemplazo, conllevando lógicamente todo ello que los costes sanitarios sean asumidos por la sanidad militar, como lógica consecuencia del accidente sufrido.

Por otra parte, en cuanto a los efectos de la retroactividad, debe entenderse que el silencio del Real Decreto 1234/1990, respecto a esta materia, debe interpretarse a la luz del principio «in dubio pro administrado».

Recientemente se han puesto de relieve al Ministerio de Defensa estas consideraciones, al objeto de que valore la conveniencia de una aplicación extensiva de la previsión contenida en el Real Decreto 1234/90, sobre

asistencia sanitaria a militares de reemplazo que han sufrido lesiones y han finalizado su servicio en filas.

En relación a la disposición final primera, la queja 8919747, aún en trámite, plantea un problema también de desarrollo del Real Decreto 1234/1990, en cuanto que pone de manifiesto la existencia de un vacío legal que permita una aplicación eficaz de los beneficios previstos en el decreto en el ámbito de la Cruz Roja, para quienes prestan su servicio militar como soldados voluntarios en esta institución.

Dicha disposición establece que por el Ministerio de Asuntos Sociales, de acuerdo con el de Defensa, se dictarán las disposiciones de desarrollo que permitan la adaptación del presente real decreto para su aplicación a la estructura y estatutos de la Cruz Roja.

Si bien el Ministerio de Defensa en este caso, no es el departamento competente para la iniciativa legal a efectos del desarrollo de la disposición citada, sí que es el responsable último dada la condición y situaciones de estos voluntarios, ya que precisamente, si causan baja en la Cruz Roja a consecuencia de un accidente, retornan a su situación militar de origen y, por tanto, quedan bajo el control de organismos militares.

Esta realidad, además de la experiencia de dicho departamento en la materia, hace necesario que el que se promueva la correspondiente iniciativa, junto al Ministerio de Asuntos Sociales, a fin de que se proceda a dictar la norma de adaptación de lo previsto en el Real Decreto 1234/1990 a la estructura y estatutos de la Cruz Roja.

Capítulo especial merece el grave problema de las condiciones psicológicas en que se encuentran muchos soldados de reemplazo en el momento de su incorporación a filas y durante la prestación del servicio, que se ven agravadas en aquellos casos en que su incorporación se efectúa en unidades especiales de las Fuerzas Armadas, aspecto que ya ha sido tratado desde otra óptica.

Las quejas recibidas en este sentido (9124620, 9101385, 9122160, 9100210) han hecho que esta institución haya intervenido repetidamente ante el Ministerio de Defensa, trasladando la preocupación sobre estos supuestos, ya que estas personas manifiestan en muchos casos graves síntomas psíquicos que pueden llegar a dar lugar a un luctuoso desenlace.

Esta situación es asimismo constatable en aquellos jóvenes con problemas de adicción a las drogas o con trastornos psicológicos anteriores a su incorporación a filas, que al no acostumbrarse al régimen y condiciones de la vida militar les llevan en ocasiones a la autolesión o al abandono de sus destinos.

Por todo ello y como hemos expuesto en informes anteriores, es necesario reiterar aquí la necesidad imperiosa de que se proceda a un reconocimiento médico riguroso de todos los jóvenes que se incorporan al servicio militar, bien a través de los propios servicios de la sanidad militar o si ello no fuere posible concerta-

damente con los servicios médicos del Estado u otras administraciones públicas.

3.1.5. Prórrogas, exenciones y reconocimientos médicos

Durante el año 1991 la tramitación de quejas sobre aspectos relativos a la concesión de prórrogas por sostenimiento de familia, consolidación de puesto de trabajo, participación en cargos de elección popular o sobre cambio de demarcación territorial por fallecimiento de hermanos, han resultado significativas.

En la mayoría de los casos la intervención de esta institución ha consistido en solicitar del Ministerio de Defensa el correspondiente informe, resultando el que un número importante de respuestas de este departamento se ha limitado a constatar la desestimación ya conocida y a comunicar las vías de recursos que podían ser utilizadas por los interesados.

Así, entre otras, las quejas 9018370, 8919279, 9023573, 9116133 tienen en común que, frente a situaciones familiares complejas, en las que advirtiéndose elementos objetivos que pudieran valorarse dentro del marco general del Reglamento del Servicio Militar para la concesión de prórroga y para el cambio de demarcación, han sido tratadas por los órganos encargados de resolver las peticiones y recursos administrativos del Ministerio de Defensa con excesiva rigurosidad, sin tener en consideración todo el conjunto de circunstancias personales, finalizando en todos los casos con una lacónica remisión a la vía contencioso-administrativa.

En la queja 9116133 la persona compareciente señalaba que habiendo disfrutado de prórroga de 1.ª clase por sostén de familia, en el momento de su renovación, ésta le fue desestimada debido a que su hermana de 19 años, tenía un contrato laboral temporal, por cuyos ingresos superaba mínimamente la cuantía establecida para esta prórroga.

Trasladados estos antecedentes al Ministerio de Defensa, este departamento informó que «la prórroga de 1.ª clase solicitada fue denegada al superar los ingresos familiares el baremo establecido en el artículo 74 del Reglamento de la Ley del Servicio Militar».

Esta situación ha originado que la familia de esta persona subsista, únicamente, con los ingresos de la pensión de invalidez de su padre.

De igual forma en la queja 9023573, los hechos puestos de manifiesto por la persona interesada denotan que, tras haber disfrutado de prórroga de 1.ª clase desde 1987 por ser sostén de familia de padres y hermanos y al producirse la circunstancia de que este último se independizase económicamente, aún a pesar de continuar el interesado conviviendo en el domicilio familiar tras contraer matrimonio, siendo sus ingresos esenciales para el sostenimiento de la agrupación familiar, la revisión de dicha prórroga conllevó su desestimación al estimarse por el Ministerio de Defensa que de conformidad con el artículo 74 y 75 del Reglamento

del Servicio Militar «la no convivencia de su hermano en el núcleo familiar no le excluye de la condición de familia y sus ingresos deberían ser computados en el volumen de los ingresos totales de la unidad familiar», concluyendo la respuesta de ese departamento con la referencia a la vía contencioso-administrativa que ya había sido notificada a la persona compareciente.

Por el contrario, las quejas 9028684, 8920721, 9101865 y 9019520 cuya temática se refiere a peticiones de prórroga por circunstancias excepcionales de auxilio o ayuda personal, debido al estado físico o psíquico de sus familiares, sin tomar en consideración el dato económico de sostén de familia propiamente dicho, el Ministerio de Defensa ha dado una respuesta en la mayoría de los casos de carácter positivo, tras la intervención de esta institución, por razones de carácter humanitario.

Así en la 9101865, la solicitud de prórroga de 1.ª clase se basaba en las graves enfermedades que padecían los padres por lo que era necesaria la presencia del hijo para poder atenderles personalmente. Trasladados estos antecedentes al Ministerio de Defensa, se solicitó informe sobre la resolución de la petición cursada por el interesado habida cuenta de su inminente incorporación a filas.

En contestación este departamento informó que le había sido concedida la prórroga de 1.ª clase.

Otro aspecto relevante en esta materia es la concesión de prórroga de incorporación a filas a consecuencia del fallecimiento de un hermano durante la prestación del servicio militar.

De la tramitación del expediente número 9114685, se deduce que, si bien el Ministerio de Defensa tiene previsto la concesión de prórroga para estos supuestos, y siempre que el fallecimiento haya sido en acto de servicio o a consecuencia del mismo, lo cierto es que existe un desconocimiento público sobre esta cuestión ya que al no estar previsto expresamente en el Reglamento del Servicio Militar, dicha concesión obedece a la discrecionalidad del Ministerio de Defensa en base a una instrucción dictada por el ministro en el año 1986.

En base a lo anterior y precisamente al hilo de la queja 9119150, en la que la Asociación Española Corazones Unidos compareció ante esta institución poniendo de manifiesto esa misma problemática sobre la concesión de prórroga de 1.ª clase a hermanos de personas fallecidas durante el cumplimiento del servicio militar, se ha sugerido al Ministerio de Defensa que valore, con la máxima amplitud, todas las circunstancias concretas en cada solicitud de prórroga de 1.ª clase que se base en esos extremos, así como si es posible hacer extensiva la concesión de dicha prórroga a los casos, en que el fallecimiento de un hermano sea consecuencia de un suicidio durante el cumplimiento del servicio militar, a fin de paliar las secuelas que este tipo de hechos luctuosos suelen dejar en el seno de las familias.

Sí es en cambio más habitual la concesión de cambio de región militar por la existencia de fallecimiento de un hermano. Así, en el expediente 9019520, la perso-

na compareciente informaba que su madre, aquejada de un síndrome depresivo como consecuencia del fallecimiento de un hijo mientras cumplía el servicio militar, podía ver agravada su enfermedad por el alejamiento de otro hijo de la residencia familiar.

A este respecto, y aun cuando el fallecimiento no tuvo lugar en acto de servicio, el Ministerio de Defensa concedió el citado cambio de región militar.

Hay que significar el supuesto planteado en los expedientes 91129181 y 9119779, que hacen referencia a la concesión de prórroga de 5ª clase (relativa al desempeño de cargos públicos de elección popular) y donde los cargos electos de alcaldes y concejales tienen un tratamiento diferenciado con relación a la prórroga que pueden disfrutar diputados y senadores.

Esta cuestión fue planteada ante el Ministerio de Defensa que informó que la misma estaba siendo objeto de debate, dentro del contexto del proyecto de ley del servicio militar, en trámite parlamentario en aquellas fechas.

La Ley Orgánica 13/1991, de 20 de diciembre, del Servicio Militar, ha establecido que la concesión de prórroga de incorporación a filas para diputados y senadores y miembros del Parlamento Europeo, tendrá la duración que corresponda a su mandato y que para el caso de los cargos electos en la Administración local y autonómica, se concederá una única prórroga.

Este hecho de ligar necesariamente la concesión de las prórrogas al derecho de sufragio pasivo hace necesario reconducir esta materia y, en consecuencia, su tratamiento, a la vía de la Ley Electoral General, y las posibles modificaciones que se puedan realizar para acomodarla a la legislación comunitaria.

Como en otros años se siguen recibiendo quejas en las que las personas comparecientes manifiestan su disconformidad con la clasificación inicial de útil y apto para el servicio, expresando que padecen enfermedades o dolencias que no han sido detectadas o apreciadas en grado suficiente para motivar su exclusión.

En muchos casos y a la vista de las alegaciones y documentos que aportan estas personas, solicitamos informe del Ministerio de Defensa, que se concreta en la mayoría de los casos en la petición de un nuevo reconocimiento médico.

Así del expediente 9112553 se desprende que el compareciente, que presentaba un problema de obesidad manifiesto, fue incorporado a filas, siendo los propios mandos de la unidad los que determinaron su pase por el Tribunal Médico Militar a efectos de su exclusión del servicio militar; como finalmente se produjo.

De igual modo, en el expediente 9105315, el interesado, a pesar de su petición de exclusión del servicio militar por padecer una grave dolencia vertebral y haber agotado todos los recursos administrativos, fue declarado útil y apto para el servicio, hasta que una vez incorporado a filas los propios servicios médicos de la unidad lo remitieron al Hospital Militar «Gómez Ulla», donde se confirmó la dolencia por él alegada, pese a lo cual se estimó que no lo era en grado suficiente pa-

ra su exclusión, sin perjuicio de estimarse necesario un control por el servicio médico de la unidad y que se evitara la bipedestación y sedestación prologanda.

También en el expediente 9121086 se pone de manifiesto que a pesar de acreditarse una enfermedad que obliga a un régimen de alimentación especial y al correspondiente tratamiento farmacológico, situación ésta corroborada por los propios servicios médicos de la unidad, el interesado fue calificado como apto para el servicio.

Habiendo dado traslado de estos antecedentes al Ministerio de defensa, se informó por parte de este departamento que la dolencia padecida no estaba incluida dentro del vigente cuadro de exclusiones aun cuando por otra parte, se le estaba prestando la atención necesaria, tanto de orden farmacológico, como alimentario, para prevenir cualquier complicación.

En el expediente 912130 y aun a pesar de haber alegado el interesado epilepsia, fue declarado útil y apto para su incorporación a filas, siendo destinado en una unidad de la Policía Militar, hasta que finalmente sus propios mandos, debido a la situación de inadaptación que presentaba el soldado, ordenaron su traslado a otra unidad que tuviera menor presión psicológica, para finalmente y tras la intervención de esta institución, ser excluido del servicio militar.

En otros expedientes, como el 9110040 el compareciente manifiesta que su hijo, después de practicar una prueba de supervivencia consistente en una marcha de 60 kilómetros, sufrió un desvanecimiento y tras el consiguiente reconocimiento médico se determinó la existencia de una «diabetes melitus», que originó su exclusión para el servicio militar.

Esta enfermedad, que requiere un proceso latente, no fue detectada, según manifiesta el propio Ministerio de Defensa, durante las pruebas físicas realizadas para ingresar en el grupo de Operaciones Especiales en el que ingreso voluntariamente.

Por otra parte, el Ministerio de Defensa informó que se había presentado una denuncia por presunta negligencia de los mandos ante los tribunales, por lo que esta institución suspendió su intervención.

De esta queja se desprende la necesidad de extremar las medidas preventivas que deben adoptarse para que cualquier manifestación de una posible enfermedad sea atendida con la debida prontitud, para evitar el agravamiento de esta dolencia, denunciando en este caso los padres del soldado la negligencia de los mandos al haber permitido que el soldado continuase efectuando la marcha a pesar de su situación de agotamiento.

En el informe correspondiente a 1990, quedó reflejado el expediente 9023963, en el que se ponía de manifiesto un caso de fallecimiento por paro cardíaco durante la realización de una marcha, no habiéndose detectado la lesión de corazón que padecía el soldado con anterioridad a su ingreso en filas.

Recientemente el Ministro de Defensa ha informado que se ha incoado el correspondiente expediente para la determinación de la existencia de la posible respon-

sabilidad patrimonial del Estado por el fallecimiento del soldado, conforme a los criterios previstos en el Real Decreto 1234/90, de 11 de octubre.

Por otra parte en la queja 9027353, también citada en el informe del año pasado, un ciudadano manifestaba haber sido clasificado como útil y apto para el servicio militar, después de alegar que tenía una miopía equivalente a cuatro dioptrías en un ojo, y tras presentar el correspondiente recurso contra esta decisión, fue citado en el Hospital Militar de Valladolid donde, según sus manifestaciones, fue obligado a permanecer durante tres días, siéndole retirado su DNI y posteriormente le fue requerido el pago de 67.740 pesetas en concepto de gastos de reconocimiento y hospitalización.

El Ministro de Defensa, en los informes remitidos, contestaba a las diversas cuestiones que fueron planteadas por esta institución, poniendo de relieve lo siguiente:

En cuanto a los motivos por los que permaneció hospitalizado durante tres días se indica que la razón estuvo en «la necesidad de practicar primero unas pruebas subjetivas, en las que el sujeto no colaboró, después la aplicación de un colirio que provoque la dilatación pupilar para ser observado objetivamente, lo que no se produce hasta pasadas unas horas de la aplicación del medicamento.

Después de la observación es norma del especialista, que permanezca hospitalizado unas horas hasta que desaparezca el efecto dilatador, pues si la persona a la que se aplica este tipo de observaciones sale a la calle, y no digamos nada, si se expone a conducir un vehículo, está expuesta a un accidente».

En relación con la retención del DNI, se informa que en estos establecimientos no se retiene este documento personal, y que únicamente dicho documento es recogido por la enfermera, en el momento de la consulta, para comprobar los documentos obrantes en la documentación del hospital.

Finalmente, en lo referente al abono de las cantidades por hospitalización, se ponía de manifiesto que esta circunstancia viene amparada por el Reglamento del Servicio Militar y se basa en la tarifa aplicada de manera general para estos casos, teniendo en cuenta por otro lado que la facturación de estos gastos en todo caso la hace suya la propia Hacienda Pública aplicando incluso el correspondiente recargo por el impago que se pueda producir.

Con carácter general esta institución no entra a valorar las pruebas concretas para apreciar la idoneidad física para el cumplimiento de las obligaciones militares.

No obstante, en casos como el planteado en esta queja, el trato dispensado en lo referente a la decisión de hospitalización durante tres días, pudieran resultar no proporcionados a las características y tiempo de observación requeridos para apreciar el grado de miopía, ocasionando al mozo ya sólo una pérdida de un tiempo

personal innecesario, sino además unos gastos excesivos, dato este último que puede suponer un factor disuasorio a la hora de interponer recurso contra estas decisiones.

Se trata, por tanto, de hacer una llamada de atención para aquilatar estos procedimientos para que sin desvirtuar su objetivo —apreciar la aptitud física de los mozos—, no entrañen, de hecho, obstáculos o posible perjuicios que frenen el ejercicio de este derecho.

Por ello y en cuanto al cobro de determinadas cantidades, debe considerarse que la administración militar para comprobar determinadas alegaciones del mozo, no acepta como válida la documentación médica que éste pueda aportar a su solicitud, proveniente de certificados médicos particulares, y considere que debe practicar directamente por sus servicios sanitarios las pruebas que entiende más adecuadas para comprobar la veracidad de tales manifestaciones, en este caso los gastos ocasionados no debieran ser cargados al ciudadano sino al propio servicio y administración que las ordenó.

En la queja 8901888, los padres de un soldado informan que su hijo falleció hace años por suicidio, cuando se encontraba realizando un servicio de guardia, en una garita, con su arma reglamentaria, y que aún a pesar de haber alegado en su momento «cuadros de ansiedad y tristeza», se le dio útil y apto para el servicio hasta que finalmente se produjo el luctuoso suceso que originó su fallecimiento.

Tras la intervención de esta institución, el Ministerio de Defensa, alegando la imposibilidad final de conceder la pensión por el fallecimiento de su hijo, ha sugerido la reapertura de las diligencias judiciales, por si cupiese establecer a través de las mismas algún tipo de responsabilidad a favor de los padres del fallecido.

Dada la gravedad de las consecuencias, y ante la eventual modificación de las causas de exclusión del servicio militar por defectos físicos o psíquicos, que puede originar que se incorporen a filas jóvenes que hasta ahora estaban excluidos, parece necesario que se extremen las pruebas médicas para acreditar la idoneidad física de los mozos.

A la vista de ello, parece lógico insistir en la necesidad de que los reconocimientos médicos previos a la incorporación a filas se hagan con una mayor rigurosidad, a cuyo efecto deberá ponerse en marcha lo antes posible la previsión de la Ley del Servicio Militar, que prevé los conciertos con el INSALUD a fin de contar con los medios necesarios para llevar a cabo estos reconocimientos.

3.1.6. Cumplimiento de sanciones

En los expedientes 9118684 y 9118799, soldados que prestaban su servicio militar en un cuartel de Jaca (Huesca) fueron sancionados con 14 días de arresto, quedando en suspenso dicho arresto mientras transcurrieran las maniobras de la unidad, y continuando el

cumplimiento una vez finalizadas las mismas, originando este hecho el que perdieran parte del permiso oficial de verano por efecto del arresto.

Solicitado al Ministerio de Defensa el correspondiente informe, este departamento señaló que la interrupción fue ordenada por su mando al realizar la unidad una fase de instrucción de montaña fuera de núcleos urbanos en los que el arresto de restricción de libertad no podía ser efectivamente cumplido, puesto que debían desarrollar el mismo régimen de vida que sus compañeros, señalando más adelante: «si bien es cierto que la Ley Orgánica de Régimen Disciplinario no arbitra con certeza la posibilidad de un cumplimiento fraccionado de sanciones, las razones singulares que concurrieron en este caso permiten concluir que la autoridad disciplinaria ha actuado con criterios racionales y de compatibilidad de la disciplina con un trato favorecedor a los soldados».

Es evidente, a la vista de lo anterior, que no existe una definición clara del cumplimiento de sanciones tal como prevé la Ley Orgánica de Régimen Disciplinario y que tan reiteradamente ha puesto de relieve esta institución.

No obstante es evidente que la previsión del artículo 15 del Código Penal Militar en el que se establece: «que se podrá participar en las actividades de la Unidad permaneciendo en los lugares señalados el resto del tiempo» y la del artículo 46, de la que «las sanciones comenzarán a cumplirse el mismo día en que se notifique al infractor la resolución por la que se impone», permite deducir que el marco jurídico actual, impide a la autoridad militar sancionadora interrumpir el cumplimiento de las sanciones una vez que fundamentalmente se ha iniciado éste.

Parece comprensible que este arresto debería haberse cumplido, sin perjuicio de participar en las maniobras de la unidad, día a día y que no cabe una justicia distributiva, pues se produce una mayor aflicción en el cumplimiento de la sanción.

3.1.7. Otras quejas

Resulta significativa la constatación en la queja 9119176 de un mal funcionamiento de los servicios de reclutamiento, que ocasionaron que un ciudadano que había finalizado su servicio militar en 1986 haya sido en varias ocasiones llamado para cumplir su servicio militar, incluso dictándose una orden de busca y captura, a pesar de haber comunicado personalmente al centro de reclutamiento correspondiente el error cometido.

Solicitada información del Ministerio de Defensa, hasta el momento no se ha recibido contestación, por lo que recientemente se ha vuelto a requerir.

También merece destacarse la queja 9122398, en la que un ciudadano se dirige al Defensor del Pueblo denunciando que en el Centro Disciplinario de Alcalá de Henares (Madrid) se encuentra interno un soldado, aun

cuando el mismo tiene reconocida la condición de objeto de conciencia desde noviembre de 1991.

Como consecuencia de la intervención de esta institución, el soldado fue puesto inmediatamente en libertad.

Estos hechos obligan a que necesariamente el Ministerio de Defensa adopte medidas tendentes a evitar que casos como el expuesto puedan volver a repetirse.

4. TRIBUTOS

4.1. Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas

4.1.1. Aspectos normativos

Durante el año 1991, las quejas formuladas, en relación con el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y tramitadas por esta institución ante los organismos administrativos competentes en materia fiscal, no han ocupado un lugar destacado desde el punto de vista cuantitativo.

Sin embargo, las novedades producidas en la regulación de este impuesto, desde el año 1989, han provocado una presencia continua de información referidas al IRPF, no sólo en foros especializados, sino también en todos los medios de comunicación.

La Ley 20/1989, de 28 de julio, de Adaptación del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y del Impuesto Extraordinario sobre el Patrimonio, se hizo necesaria como consecuencia de la sentencia 45/1989, de 20 de febrero, del Tribunal Constitucional, que declaró la inconstitucionalidad y nulidad de determinados preceptos de la ley 44/1978, de 8 de septiembre, con los efectos indicados en la propia sentencia, perfectamente delimitados en su alcance, que no se extiende a la totalidad del Impuesto.

La Ley 17/1991, de 27 de mayo, de Medidas Fiscales Urgentes, se promulga como consecuencia del aplazamiento de la fecha inicialmente prevista para la entrada en vigor de las nuevas leyes del Impuesto sobre la Renta y del Impuesto sobre el Patrimonio, que han continuado su tramitación durante los cinco primeros meses del año.

Esta institución extrajo, en su momento, los problemas más relevantes presentes en las quejas y sugerencias recibidas en relación con el proyecto de la nueva ley, dando traslado de los mismos al Ministerio de Economía y Hacienda para su eventual consideración en la nueva regulación legal del Impuesto que, una vez aprobada por las Cortes, ha sido publicada en el «BOE» de 7 de junio de 1991 (Ley 18/1991, de 6 de junio, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas) y ley 19/1991, de la misma fecha, sobre el Patrimonio.

A las personas que formularon tales sugerencias se les informó puntualmente de las gestiones realizadas con anterioridad a la aprobación por el Gobierno del proyecto de ley.

Al tratar la normativa reguladora del Impuesto so-

bre la Renta de las Personas Físicas hay que señalar también que el ejercicio de la potestad reglamentaria y los actos de gestión en materia tributaria constituyen una actividad reglada y son impugnables, en los términos establecidos en las leyes, en vía administrativa y jurisdiccional.

Por ello, en muy diversos aspectos de la gestión del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y en razón a problemas suscitados como consecuencia o en relación con la inconstitucionalidad parcial de su regulación legal, existe buen número de cuestiones pendientes de resolución judicial, sin perjuicio de la presunción de legalidad de que gozan los actos de determinación de las bases y deudas tributarias (artículo 8 de la Ley General Tributaria).

La nueva regulación ha tenido muy en cuenta que la evasión fiscal y el fraude son fenómenos que se oponen a la justicia fiscal, de modo que su persecución es una actividad imprescindible para el desarrollo de un sistema tributario justo.

En este sentido, y entre otras medidas encaminadas a atajar y reducir el fraude, la Ley 18/1991, de 6 de junio, ordena los cauces por los que proceder, a estos efectos, en sus disposiciones adicionales 13 y 14.

De acuerdo con las previsiones de la disposición adicional decimocuarta, uno, y desde el día siguiente a la publicación en el «BOE» de la nueva ley (disposición final segunda, tres), podrán presentarse declaraciones complementarias y realizar ingresos por cualquier concepto tributario devengado antes de 1 de enero de 1990 (excluidos sanciones e intereses de demora), siempre que no medie requerimiento o actuación administrativa o judicial.

Los ingresos realizados conforme a la anterior regulación podrán fraccionarse sin garantía en cuatro pagos iguales anuales consecutivos, debiendo ingresarse el primero en el momento de presentar la declaración complementaria y los períodos restantes antes del 20 de diciembre de cada año, devengando los correspondientes intereses de demora.

Esta institución no puede dejar de señalar, a este respecto, que esta situación contrasta con la de aquellos sujetos pasivos que por ignorancia, error e, incluso, en ocasiones, por enfermedad, no han presentado una declaración en el plazo reglamentariamente establecido y han sido sancionados por ello por infracción tributaria simple, con cantidades relativamente importantes, si se trata de economías modestas, puesto que la imposición de tales sanciones sólo resulta posible si las fuentes de renta están identificadas como las obligaciones formales.

En la misma disposición —apartado dos— se da una nueva redacción al artículo 61.2 de la Ley General Tributaria y se endurece el régimen sancionador, de modo que si la demora excediera de los tres meses siguientes al término del plazo voluntario, se procederá a un recargo del 50%, recargo que será, como mínimo, del 10%, si el ingreso efectuado, sin mediar

requerimiento, tuviera lugar antes de transcurridos esos tres meses.

Y en el mismo sentido comentado antes, respecto a la posibilidad de presentación de declaraciones complementarias, por cualquier concepto tributario devengado antes de 1 de enero de 1990, debemos añadir que la nueva redacción del artículo 61.2 de la Ley General Tributaria tiene el lógico riesgo, al ser de general aplicación, de que, en algún caso, la presión de la medida pudiera ser aplicada a contribuyentes cuya situación es regular y ya conocida por Hacienda y continuar impunes otros cuya situación es opaca.

4.1.2. Problemática reflejada en los expedientes tramitados en relación con el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas

Las cuestiones planteadas en aquellas quejas que no han podido ser admitidas, por no corresponder su contenido al ámbito de competencias de esta institución, han consistido en:

- Sugerencias sobre la nueva regulación legal del impuesto, a las que se ha hecho referencia en el apartado anterior.

- Consultas sobre posible aplicación de determinadas deducciones.

- Desacuerdos con resoluciones desestimatorias de recursos interpuestos contra liquidaciones paralelas.

- Desacuerdos con la no aceptación por Hacienda de la pretensión de extender la exención que asiste a las pensiones por mutilación al resto de los ingresos del mutilado.

- Disconformidad con las retenciones practicadas a los pensionistas residentes en el extranjero que, de acuerdo con la legislación vigente, es del 8%.

- Disconformidad con la asignación tributaria para fines religiosos u otros, prevista en la regulación del IRPF, en razón a su mera existencia.

- Desacuerdo con la decisión de la delegación de Hacienda que exigía a la interesada la presentación de la declaración de herederos para poder cobrar el importe de la cuota a devolver del ejercicio 1990, correspondiente a la declaración de la renta de su padre, fallecido antes de percibir esta devolución, cuyo importe era de 15.634 pesetas.

- Desacuerdo con la obligación de pagar el IRPF por las cantidades correspondientes a pensiones a favor del cónyuge y anualidades por alimentos, en casos de separaciones matrimoniales.

En todos estos expedientes, se ha informado a los interesados de la correspondiente regulación legal y en el caso de disconformidad o desacuerdos con resoluciones producidas por el órgano administrativo competente, con respeto a la legislación vigente, se les ha informado igualmente de que no resulta posible la intervención de esta institución, puesto que no se obser-

va actuación irregular por parte de la Administración. En el último supuesto señalado se ha informado a los interesados de que el asunto que les preocupa quedará resuelto a la entrada en vigor de la nueva regulación legal del IRPF (Ley 18/1991) el 1 de enero de 1992.

De otra parte, aunque se trata de una queja que no se ha admitido a trámite, exponemos a continuación el contenido de la 9102228, por tratarse de un tema de interés, ya que, como en los expedientes explicados anteriormente, el desacuerdo que se refleja en la misma con aspectos de la actual regulación del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas ha quedado resuelto con la entrada en vigor de la Ley 18/1991.

Un grupo de becarios de investigación de la Facultad de Ciencias de la Universidad de Málaga manifiestan que «siendo becarios recibirán durante el año 1991 una cuantía en concepto de beca, de un millón ochenta mil pesetas, por las que fiscalmente pagarán la cantidad de ciento ocho mil pesetas».

También explican que «por su condición de becarios no existe ningún tipo de relación contractual con el organismo (Universidad o Centro de Investigación donde se disfrute la beca), siendo la duración de ésta de un año, prorrogable a cuatro años como máximo.

Conforme a derecho, éstos no podrán estar inscritos en la oficina de Empleo y por ello acumular antigüedad.

Que no cotizan durante el período de disfrute de la beca en la Seguridad Social, por lo que al término de la misma no percibirán ninguna ayuda de desempleo.

Considerando que, aun siendo legal esta nueva situación es injusta, suplican:

Poder estar inscritos en la Oficina de Empleo o bien percibir una ayuda al término de la beca.

Que la ayuda recibida no sea considerada un salario por la que fiscalmente haya que pagar, o bien tener derecho a cotizar en la Seguridad Social».

En contestación a este escrito se ha informado a la primera firmante de lo que sigue:

«Este Impuesto, en coherencia con la exigencia constitucional (art. 31.3) según la cual sólo podrán establecerse prestaciones personales o patrimoniales de carácter público con arreglo a la ley, está regulado en la actualidad por la Ley 44/1978, de 8 de septiembre, y por la Ley 20/1989, de 28 de julio, de Adaptación del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y del Impuesto Extraordinario sobre el Patrimonio.

Como usted sabe, la Ley 20/1989 de Adaptación del Impuesto se hizo necesaria como consecuencia de la sentencia 45/1989, de 20 de febrero del Tribunal Constitucional que declaró la inconstitucionalidad y nulidad de determinados preceptos de la Ley 44/1978, de 8 de septiembre, con los efectos indicados en la propia sentencia, perfectamente delimitados en su alcance que no alcanza a la totalidad del Impuesto.

Partiendo del hecho de que también constituye un mandato constitucional la obligación para todos de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos de acuer-

do con su capacidad económica “mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad”, esta institución, extrayendo los problemas relevantes presentes en las sugerencias recibidas debidamente fundamentadas, dio traslado de los mismos al Ministerio de Hacienda para su eventual consideración en la nueva regulación legal del Impuesto, que aprobada por las Cortes ha sido publicada en el «BOE» de 7 de junio de 1991 (Ley 18/1991, de 6 de junio, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, cuya entrada en vigor tendrá lugar el 1 de enero de 1992.

En esta Ley se declara la exención (art. 9.j) de las becas públicas percibidas para cursar estudios, en todos los niveles y grados del sistema educativo, hasta el de licenciatura o equivalente, inclusive.

Por otra parte, la inexistencia de los efectos y prestaciones propias de las relaciones laborales incluidas en el Régimen General de la Seguridad Social, no es sino consecuencia de la inexistencia de tales relaciones y, por tanto, de las cotizaciones —de empresa y trabajador— que otorgan el derecho a aquellas prestaciones.»

Una gran mayoría de las quejas admitidas lo han sido por silencio administrativo, al no haber obtenido contestación los interesados en recursos u otras pretensiones instadas de la administración tributaria, con arreglo a procedimiento legal o reglamentariamente establecido. Estas quejas admitidas a trámite en base a que los interesados no han recibido contestación a diversas reclamaciones presentadas ante la Administración, se refieren a solicitudes de intereses de demora; denuncias de retrasos, superiores a un año, en la resolución de reclamaciones económico administrativas interpuestas contra diversos actos de gestión del IRPF; demoras producidas por la administración tributaria en liquidaciones acordadas por resoluciones de Tribunales Económico-Administrativos y demoras en la devolución de ingresos indebidos.

Entre las restantes quejas admitidas a trámite, se pueden destacar las siguientes:

A. Un capitán náutico-pesquero había aplicado en su declaración la deducción prevista en el artículo 130.2 del Decreto Foral 35/85 y muestra su desacuerdo porque esta deducción no ha sido aceptada por la Administración foral, por considerar que el trabajo del interesado no se adapta al carácter de asistencia técnica para el que estaba prevista esta deducción.

B. Un ciudadano se queja de la actuación de una funcionaria del servicio de orientación gratuita que, al asistir al firmante para la realización de su declaración sobre la renta se limitó a ir tomando los datos sin informarle de la posibilidad de acogerse a la modalidad de declaración conjunta.

C. Se denuncia un error producido en el centro de Proceso de Datos de la Dirección Provincial del Ministerio de Educación y Ciencia, por el que se ha retenido

a un profesor de BUP el 50% de la nómina en concepto de IRPF.

D. La interesada manifiesta no haber recibido por transferencia, cuando lo había solicitado, la cuota a devolver del IRPF. Admitida a trámite esta queja, se recibe el correspondiente informe de la Delegación de Hacienda de Madrid, en el que se aclara y resuelve la situación planteada.

E. Un problema similar se plantea en la queja 9027487, en la que un ciudadano de Almería expone que en noviembre de 1990 aún no había recibido la devolución correspondiente al impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas del ejercicio de 1988, que había solicitado le fuera ingresado mediante transferencia bancaria. Al parecer, la delegación de Hacienda había enviado un cheque al antiguo domicilio del interesado que éste no había recibido.

Admitida a trámite la queja, la Delegación de Hacienda de Almería remitió el informe solicitado por esta institución, en el que comunicaba que se había realizado el pago pendiente mediante transferencia bancaria el 16 de enero de 1991, con lo que el problema se resolvió favorablemente.

Se han tramitado también quejas por discrepancia con las diligencias de embargo correspondientes a una declaración del ejercicio de 1985 y por demoras producidas en el abono de las cuotas a devolver por el ejercicio 1988.

Una de las quejas relacionadas con la cuota a devolver por el ejercicio de 1988, y que ha quedado resuelta tras la intervención de esta institución, fue motivada por no haberse producido resolución en un recurso de reposición presentado en junio de 1990 contra la decisión de la Delegación de Hacienda Especial de Madrid, que fijaba la cantidad a devolver en 44.823 pesetas, frente a las 99.985 que figuraban en la autoliquidación practicada por la interesada. Con fecha 27 de agosto fue comunicada por Hacienda la resolución producida en el citado recurso, que fijaba finalmente el importe de la devolución en 47.025 pesetas.

En la queja 9113868, una persona comparece en queja ante esta institución, exponiendo que la Delegación de Hacienda de Madrid le ha comunicado que le había sido pagada, mediante talón nominativo, la cuota a devolver correspondiente al ejercicio de 1984 y que ella no había recibido esa cantidad de 54.430 pesetas.

La Delegación de Hacienda Especial de Madrid contestó a la petición de informe explicando que en el año 1986 se había enviado talón por importe de 15.355 pesetas, como consecuencia de una liquidación paralela en la que se había comprobado que la interesada se había excedido en el límite de inversiones. A este informe se acompañaba fotocopia del acuse de recibo del citado talón, firmado por la interesada, así como la relación de talones no pagados por el Banco de España, en la que no figuraba éste. Dicho informe se estimó conforme y se trasladó a la interesada.

— En la queja 9100048 el interesado, residente en el extranjero, expone que en el mes de abril de 1990 la De-

legación de Hacienda de Madrid expidió un talón del Banco de España por importe de 261.822 pesetas, correspondiente a la devolución del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas del ejercicio de 1988.

Dicho talón fue remitido a su último domicilio en Madrid aunque desde la declaración del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas correspondiente al ejercicio de 1987 había hecho constar su nuevo domicilio en una capital extranjera.

Como consecuencia de las gestiones personales realizadas ante la Delegación de Hacienda Especial de Madrid en los meses de junio y agosto de 1990 fue informado de que el talón no había sido devuelto por el servicio de Correos y, en consecuencia, se iba a proceder a la anulación del mismo y a la expedición de uno nuevo, que se remitiría a su nuevo domicilio. Hasta la fecha no ha recibido el nuevo talón.

Hacia el mes de junio de 1990 solicitó mediante escrito, al que se adjuntaba la correspondiente certificación consular, el cambio de domicilio fiscal, sin que, al parecer, la Delegación de Hacienda lo haya tomado en cuenta, ni le haya informado sobre su procedencia o improcedencia.

Así, el número de identificación fiscal le ha sido remitido, en septiembre de 1990, al último domicilio de Madrid.

Tampoco ha tenido noticia alguna sobre la devolución del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas correspondientes al ejercicio de 1989.

Admitida a trámite esta queja, se acordó dirigirnos a la Delegación de Hacienda Especial de Madrid y a la Dirección General de Correos y Telégrafos, para aclarar la situación planteada respecto a Hacienda, en cuanto a las devoluciones pendientes, y, respecto a Correos en cuanto al talón no devuelto por este organismo.

Se han recibido los informes solicitados y la Delegación de Hacienda Especial de Madrid informó que se había extendido mandamiento de pago, por importe de 261.822 pesetas, correspondiente a la devolución por el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, ejercicio 1988 y se había ordenado la transferencia bancaria solicitada por el contribuyente.

En cuanto a la devolución por el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, ejercicio 1989, se nos ha comunicado que el talón correspondiente ha sido devuelto por el servicio de Correos, por lo que el contribuyente deberá presentar la oportuna reclamación para proceder a su devolución.

Todo ello le ha sido trasladado al interesado, así como la información de Hacienda sobre el cambio de domicilio fiscal, que al ser español no residente en territorio español, deberá designar a una persona física o jurídica con domicilio en España para que le presente ante la Administración tributaria.

Igualmente, se ha dado traslado al interesado de las conclusiones del informe solicitado a la Dirección General de Correos y Telégrafos.

4.1.3. Devolución resultante de declaraciones del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas del ejercicio 1989

Durante el presente ejercicio han comparecido ante esta institución distintos ciudadanos planteando una queja común: la demora en recibir el importe de la cuota a devolver resultante de sus declaraciones del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas del ejercicio 1989.

Por otra parte, en fechas posteriores a la recepción de las citadas quejas, se publicaron en la mayoría de los medios de comunicación diferentes informaciones, todas ellas coincidentes en que, al parecer, según fuentes del Ministerio de Economía y Hacienda, se habían producido demoras en la devolución a más de 200.000 contribuyentes de las cuotas resultantes de sus declaraciones, por errores, omisiones de documentos acreditativos y otras deficiencias de las declaraciones, cuya subsanación sería condición previa necesaria para la percepción de las devoluciones solicitadas.

Estudiada por el Defensor del Pueblo la situación planteada y examinada la correspondiente normativa, se acordó iniciar una investigación de oficio sobre estos hechos y, en consecuencia, con fecha 12 de febrero de 1991 se dirigió escrito al Secretario de Estado de Hacienda en el que después de hacer alusión a las quejas planteadas al respecto, así como a las informaciones aparecidas en los medios de comunicación, se argumentaba como sigue:

«El artículo 159 del Real Decreto 2384/1981, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, según la redacción dada por el RD 338/1985, de 15 de marzo, dispone que si la liquidación provisional no se hubiera practicado en el plazo de seis meses, la Administración procederá a devolver de oficio, dentro de los 30 días siguientes, el exceso ingresado sobre la cuota resultante, «sin perjuicio de la posterior comprobación en la declaración del Impuesto y de las circunstancias a que se refieren los artículos 109 y siguientes de la Ley General Tributaria».

Si bien conforme al apartado 3) del artículo 150 del Reglamento citado, «transcurrido el plazo legal para efectuar ésta (la devolución) el sujeto pasivo podrá solicitar por escrito que le sean abonados los intereses de demora en la forma dispuesta en el artículo 45 de la Ley General Tributaria», con el fin de esclarecer los supuestos en que se basan las quejas recibidas, damos cuenta a VE para que, a la mayor brevedad posible y sin perjuicio de la resolución que proceda en cuanto a la tramitación individual de todas y cada una de tales quejas, con carácter previo, se dé traslado a esta institución constitucional de información suficiente que permita conocer con precisión la situación planteada.

Con fecha 1 de marzo siguiente se recibió el informe solicitado a la Secretaría de Estado de Hacienda en los siguientes términos:

«En relación a su escrito de 12 de febrero, en el que expone la queja de una serie de ciudadanos que han acudido a esa institución, relativa a la demora en recibir el importe a devolver de las declaraciones del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas correspondiente al ejercicio de 1989, he de informarle lo siguiente:

Las declaraciones-liquidaciones presentadas durante los meses de mayo, junio y julio de 1990 correspondientes al IRPF de 1989 ascendieron a 9.631.994, según las grabaciones realizadas a 31 de enero de 1991.

Del total señalado, un 29% (2.834.587) resultaron con cuota a ingresar; un 69% (6.613.594) solicitaban devolución y un 2% (183.813) eran negativas o renunciaban a la devolución resultante de la declaración-liquidación o autoliquidación practicada.

Los contribuyentes cuyas declaraciones liquidaciones resultaban «a devolver», solicitaron tal devolución por cheque (un 14%) o por transferencia (un 86%).

El día 7 de febrero, fecha límite para proceder a la devolución de oficio contemplada en el artículo 159 del Reglamento del Impuesto, las devoluciones pendientes eran 51.734, es decir el 0,78% del total de devoluciones solicitadas.

Estas devoluciones, pendientes de emitir, responden a diversas circunstancias e incidencias que precisarían un estudio concreto de cada una de ellas, pues la no devolución puede deberse a distintos motivos, entre los cuales cabe destacar:

— No atender los contribuyentes los requerimientos administrativos efectuados para que aporten justificantes necesarios para efectuar la devolución (certificados de retenciones, ingresos a cuenta...)

— No haber sido posible localizar al contribuyente en el domicilio consignado en la declaración-liquidación. Este supuesto se da con gran frecuencia en las devoluciones solicitadas por talón.

— Cancelaciones de cuentas corrientes que aparecerían como destinatarias de la devolución, con el consiguiente retraso al tener que practicarse la devolución por talón.

En todo caso, hay que ser consciente que el tratamiento de más de 9.500.000 de declaraciones produce errores y retrasos que, siempre que sean imputables a la Administración, se satisfarán los correspondientes intereses.

El artículo 159.3 del Reglamento del Impuesto prevé que, transcurrido el plazo legal para efectuar la devolución sin haber tenido lugar ésta, al sujeto pasivo podrá solicitar por escrito que le sean abonados los intereses de demora en la forma dispuesta en el artículo 45 de la Ley General Presupuestaria.

En el caso que nos ocupa, los contribuyentes deben solicitar mediante escrito presentado ante la Delegación o Administración de Hacienda de su domicilio fiscal, el abono de los intereses previstos en el artículo 36.2

de la Ley General Presupuestaria que, de acuerdo con la Disposición Adicional Segunda de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1991, se fijan en el 10% para dicho ejercicio.

El abono de tales intereses se efectuará desde que el acreedor reclame por escrito el cumplimiento de la obligación».

Se consideró satisfactoria la información recibida que fue trasladada a los interesados.

Con posterioridad a la realización de esta actuación por parte del Defensor del Pueblo, se han tramitado otras quejas que hacen referencia también a la devolución de la cuota resultante, correspondiente al ejercicio de 1989 y cuyas causas no coinciden con los motivos expuestos por la Secretaría de Estado de Hacienda, para explicar las devoluciones pendientes de emitir, así por ejemplo:

La 9119656 ha sido admitida por silencio de la Delegación de Hacienda de Sevilla, en un recurso de reposición presentado por el interesado, que afecta a la cuota a devolver en el ejercicio 1989, pero que tiene su origen en su disconformidad con el resultado de una liquidación paralela, en la que se rebaja sustancialmente la cuota diferencial resultante de la autoliquidación, por no aceptarse por Hacienda la deducción correspondiente a la cuota anual abonada al Colegio Oficial de Aparejadores.

La 9101065 está motivada por dos problemas: una reclamación de devolución de ingresos indebidos, que se tratará en el apartado correspondiente, y no haber recibido la cuota a devolver resultante del ejercicio 1989. Sociitado el correspondiente informe de la Delegación de Hacienda se ha podido comprobar que se había efectuado la devolución del IRPF correspondiente al ejercicio 1989, mediante transferencia ordenada pocos días después de que el interesado se hubiera dirigido al Defensor del Pueblo.

En el escrito en el que se agradece al Delegado de Hacienda Especial de Asturias el envío de este informe, se ha recordado a esta autoridad la obligación de la Administración de resolver expresamente en tiempo y forma las peticiones y recursos que le hayan sido formulados.

Una tercera queja 9118915, relacionada también con la cuota a devolver resultante del ejercicio de 1989, está motivada porque la interesada no había recibido el talón correspondiente, por importe de 45.829 pesetas. Como lo había solicitado y tras haber reclamado en diversas ocasiones a las Delegaciones de Hacienda de La Orotava y en Santa Cruz de Tenerife, había presentado una última reclamación ante el Delegado de Hacienda de Santa Cruz de Tenerife el 12 de junio de 1991 y en ella manifestaba también que había sido tratada con evidente desconsideración por el «Encargado Jefe de la Delegación de la Orotava (sic)».

Esta queja fue tramitada y se solicitó información sobre los problemas expuestos en la misma al Delegado de Hacienda de Santa Cruz de Tenerife, quien ha infor-

mado a esta institución de que el problema que motivó esta denuncia ha quedado resuelto y que con fecha 18 de octubre de 1991 se habían transferido las 45.829 pesetas a la cuenta de la interesada.

Por último, en la queja 9123384, la interesada denuncia el silencio de la administración tributaria en relación con la devolución de la cuota resultante del ejercicio 1989. Ante la falta de respuesta de la Delegación de Hacienda Especial de Madrid (Administración de Salamanca), a dos escritos sobre esta devolución, resolvió evacuar consulta por escrito antes de la presentación de la declaración del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas de 1990. Esta consulta se efectuó el 11 de mayo de 1990 y no se contesta hasta el 6 de junio de 1991, según datos facilitados por la interesada. Es decir, transcurrido más de un año desde la consulta.

Debe señalarse que esta institución no ha podido comprobar esta cuestión porque, incomprensiblemente, en el citado escrito, firmado por la Jefa de la Sección 1.ª de Gestión Tributaria de la Administración de Hacienda del distrito de Salamanca, no figura ni fecha, ni registro de salida. En el mismo sólo se indica a la interesada que traslade su consulta a la Dirección General de Tributos, actuación que ella realiza en escrito registrado el 7 de junio de 1991.

Como quiera que el día 4 de noviembre de 1991 no había recibido ninguna contestación de la Administración de Hacienda sobre el expediente de devolución de la cuota resultante de 1989 y de la Dirección General de Tributos sólo un escrito de acuse de recibo de 17 de junio de 1991, en el que se le comunica que se han iniciado las actuaciones oportunas para la evacuación de la contestación a la consulta tributaria, se resolvió admitir a trámite esta queja ante el Secretario de Estado de Hacienda, solicitando a dicha autoridad informe sobre la tramitación de estos expedientes, así como sobre las causas que han podido motivar el silencio administrativo.

4.1.4. Devolución de ingresos indebidos

Los procedimientos y plazos para la devolución por la administración tributaria de cantidades indebidamente ingresadas han sido objeto de preocupación para esta institución en los últimos años, como ha quedado reflejado en los informes anuales.

En el correspondiente al ejercicio de 1989 se recomendaba por el Defensor del Pueblo que, a la mayor brevedad posible, se procediera al adecuado desarrollo reglamentario para la devolución de los ingresos indebidos, conforme a lo previsto en el artículo 155 de la Ley General Tributaria.

Igualmente se recomendaba la articulación de medidas para proceder a las devoluciones pendientes, en los términos indicados en el mismo informe, y a la mayor urgencia posible.

El Ministerio de Hacienda comunicó, en respuesta a

esta Recomendación, que se iba a proceder a la elaboración de un proyecto de Real Decreto, en el que se recogía lo esencial de las recomendaciones del Defensor del Pueblo en esta materia y que, entre tanto se aprobaba definitivamente esta norma reglamentaria, se iba a proceder a dar instrucciones a las distintas delegaciones para un tratamiento más adecuado de estos supuestos.

Una vez publicado el Real Decreto 1.163/1990, de 21 de septiembre, se han producido modificaciones sustanciales respecto a la anterior regulación, al dar una nueva redacción al artículo 121 del Reglamento de Procedimiento de las Reclamaciones Económico-Administrativas, que antes limitaba a un año el plazo en el que los contribuyentes podían plantear reclamaciones, desde la presentación de la autoliquidación.

El actual artículo 121 articula un procedimiento ordinario al expresar sin limitaciones que la resolución expresa o presunta que dicte la Administración será susceptible de impugnación en vía económico-administrativa.

Las quejas recibidas durante el presente ejercicio, en relación con la devolución de ingresos indebidos, no han sido tan numerosas como en años precedentes, pero de las mismas se desprende que siguen produciéndose retrasos injustificables en el reconocimiento de estos derechos, lo que hace que resulte imprescindible que, una vez más, se recomiende a la administración tributaria que, a la mayor urgencia, y en el ejercicio de las facultades que le asisten, practique las liquidaciones que proceden y dicte para ello las instrucciones oportunas, a fin de acordar las devoluciones a que hubiere lugar, dado el tiempo ya transcurrido y los derechos individuales en juego.

Una vez publicada la expresada norma reglamentaria por la que han desaparecido las limitaciones «contra legem» que contenía la primitiva regulación, no está justificado que no se apliquen estas modificaciones de forma positiva a cuantos reclamantes lleven esperando varios años para ver reconocidos sus derechos y que se subsane así una situación discriminatoria.

De las quejas recibidas durante el presente ejercicio, referentes a esta materia, sólo una no ha sido admitida a trámite, ya que la interesada formulaba una consulta relativa al plazo de que dispone la Administración para la devolución de ingresos indebidos, sobre lo que se le ha informado puntualmente.

Entre las admitidas a trámite destacan, como en años anteriores, aquéllas que hacen referencia a las cantidades solicitadas por pensionistas con invalidez permanente que han sufrido retenciones indebidas.

Un ejemplo significativo, por plantear el problema en toda su amplitud, es el contenido en la queja 9108248, presentada en nombre de una asociación de mutilados e inválidos en la que se manifiesta, entre otras cosas, lo siguiente:

«Primero.—El Tribunal Económico-Administrativo Central, reunido en sesión plenaria para la unificación

de criterio, dictó una resolución, con fecha 26 de mayo de 1987, declarando que las pensiones reconocidas al amparo de la Ley 35/80, de 26 de junio, de los mutilados excombatientes de la zona republicana en la guerra civil 1936/1939, están exentas del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

Segundo.—Amparados en la resolución indicada del TEAC, gran número de mutilados permanentes y absolutos formalizaron durante el año 1988 solicitud a distintas Delegaciones o Administraciones de Hacienda para la devolución de ingresos indebidos, referidos a los cinco últimos ejercicios en aplicación del artículo 64 de la Ley General Tributaria.

Tercero. Algunas Delegaciones o Administraciones de Hacienda han aplicado silencio administrativo a dichas reclamaciones, no resolviendo absolutamente nada respecto de ninguno de los ejercicios reclamados; otras resolvieron atender la devolución de los pagos indebidos reclamados correspondientes a los cinco ejercicios; y la mayoría de las Delegaciones o Administraciones de Hacienda atendieron la devolución del último ejercicio, no indicando nada del resto en unos casos, o denegando la petición, en aplicación del artículo 121 del Reglamento de Procedimiento de las Reclamaciones Económico-Administrativas, según la redacción anterior a la entrada en vigor del Real Decreto 1163/1990, de 21 de septiembre, aprobado por el Real Decreto 1999/1981, de 20 de agosto, en otros casos.

Cuarto. Publicado el Real Decreto 1163/1990, de 21 de septiembre, en el «Boletín Oficial del Estado» número 230, de 25 de septiembre, por el que se regula el procedimiento para la devolución de ingresos indebidos de naturaleza tributaria, los titulares del derecho a la devolución de pagos indebidos o sus herederos o causahabientes, amparados en la nueva Norma, reiteraron su petición del año 1988 durante los meses de octubre, noviembre y diciembre de 1990, en la confianza de ver resueltos con prontitud sus expedientes, al haber desaparecido la laguna legal anterior en la que entraba en colisión el artículo 64 de la Ley General Tributaria con el artículo 121 del Real Decreto 1999/1981, antes mencionado.

Quinto. Las expectativas abiertas con la entrada en vigor del Real Decreto 1163/1990, se han convertido una vez más en desesperanza, ya que, habiendo transcurrido casi tres años desde la presentación de la primera reclamación y tres meses desde la segunda, se estima por la Dirección de la Liga de Mutilados que no se han resuelto ni un cinco por ciento de los expedientes de devolución de pagos indebidos, además de que alguna Administración de las que ha iniciado la revisión de los expedientes está pidiendo a los interesados documentación que la propia Administración obligada a facilitarla les niega como se indicará a continuación.

En efecto, alguna Administración de Hacienda está reclamando a los solicitantes de la devolución de ingresos indebidos los justificantes de los ingresos y retenciones correspondientes a la pensión de mutilado de guerra de alguno o varios ejercicios, en unos casos por-

que no fue acompañada con la reclamación por haberla aportado a la Administración al haberle resultado su declaración «a devolver» cuando practicaron la correspondiente autoliquidación del ejercicio; en otros casos, porque la habría perdido o destruido por no considerarla necesaria y, probablemente, en otros casos, porque se haya extraviado en las propias Administraciones de Hacienda que ahora los reclaman.

Los interesados, que cuentan la mayoría de ellos entre 75 y 85 años acuden a la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas del Ministerio de Economía y Hacienda, a solicitar los oportunos certificados de ingresos y retenciones de su pensión de mutilado de guerra y reciben por contestación que «la Administración ya no dispone de datos de dichos ejercicios», refiriéndose a los años 1982, 1983, 1984 e incluso del ejercicio de 1985; «ya se lo dieron en su momento y ahora ya no se le puede dar»; «no hay obligación de facilitarlo después de transcurridos cinco años porque ha prescrito», etc. —tal y como me han participado varios interesados—, cuando lo cierto es que la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas tiene obligación de facilitar los certificados correspondientes a los ingresos y retenciones de las pensiones de mutilación de cualquiera de los ejercicios de los que le sean solicitados por las siguientes razones:

a) Los mutilados solicitaron en el año 1988 la devolución de ingresos indebidos de los ejercicios de 1982 a 1986, es decir, de los cinco últimos ejercicios en los que habían incluido la pensión de mutilación en las autoliquidaciones de la renta de las personas físicas.

b) En el último trimestre del pasado año han reiterado su reclamación, referida a los cinco ejercicios indicados.

c) La Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas, aún en el supuesto que haya destruido el banco de datos correspondiente a las pensiones percibidas por los mutilados de guerra, puede reproducirlo porque son pensiones públicas actualizadas cada año por las Leyes de Presupuestos generales del Estado para los distintos ejercicios y las retenciones que le fueron aplicadas hasta el año 1988 están igualmente amparadas en las Normas que han regulado dichas retenciones, por lo que en ningún caso es justificable no entregar los Certificados de ingresos y retenciones correspondientes a las pensiones de mutilación por parte de la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas cuando son requeridos por la misma Administración (Delegaciones o Administraciones de Hacienda), para lo que, además, se les da en la mayoría de los casos un plazo de diez días, con la advertencia de que si no se atiende el requerimiento se procederá al archivo del expediente.

De todo lo indicado se deduce que la situación es caótica: no se resuelven los expedientes; se obstruye su resolución por algunas Administraciones Tributarias y por la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas, mientras que los interesados están lle-

gando al fin de sus vidas; téngase presente el grado de incapacidad física o psíquica que padecen desde la guerra civil y que los pocos que viven tienen alrededor de los ocheta años.

Como resumen de todo lo expuesto, representando a una Asociación de Mutilados e Inválidos, se concreta la presente queja ante esa institución en los siguientes puntos:

Uno. No se cumplen los plazos legales previstos para resolver las reclamaciones de pagos indebidos de naturaleza tributaria, a pesar de que fueron presentadas en el año 1988 y reiteradas en el último trimestre de 1990, al amparo del Real Decreto 1163/1990, de 21 de septiembre.

Dos. No se colabora ni por parte de las Delegaciones y Administraciones de Hacienda ni por parte de la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas para facilitar la resolución de los expedientes de devolución de ingresos indebidos».

Valorando en toda su intensidad de desesperanza de estas personas y la incomprensible actuación administrativa de esta materia, nos dirigimos a la Secretaría General de Hacienda solicitando una información puntual sobre la situación de estos expedientes y especialmente sobre la circunstancia de no facilitar documentos indispensables para que estos ciudadanos ejerzan sus derechos.

En dicho escrito insistía esta institución en que no debe olvidarse que la situación planteada ha derivado precisamente de un error de derecho de la Administración tributaria, cuya nulidad de pleno derecho fue puesta de manifiesto por el Tribunal Supremo y que, a efectos de la resolución de estos expedientes, el mismo Tribunal Supremo, en sentencias de 14-2-67, 4-11-79 y 27-7-86, entre otras, ha declarado que la falta de impugnación en plazo no puede perjudicar aquel derecho material que, gozando de una vida más larga conforme a la Ley, asiste al interesado, quien puede dirigirse a la Administración e instar la revisión de la autoliquidación y un pronunciamiento sobre la misma, en tanto no se practique la liquidación definitiva.

La Dirección General de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (antes Secretaría General de Hacienda) nos ha informado de que están pendientes de resolución 2.160 expedientes de devolución de ingresos por cantidades indebidamente retenidas a perceptores de pensiones de invalidez. «De ellos, 357 se encuentran a la espera de que los interesados aporte los documentos que les han sido requeridos por la Administración tributaria. 293 están pendientes de pago... y 2.150 están en proceso de tramitación.»

Por lo que se refiere a los certificados de ingresos y retenciones, se nos dice lo siguiente:

«Nos comunican de la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas, centro competente en la materia, que no se han cursado instrucciones a su

red territorial en el sentido vertido en la queja, es decir, los Centros pagadores de las pensiones han de facilitar las certificaciones solicitadas con independencia de si han transcurrido más de 5 años desde su percepción.

No obstante, habría que conocer los casos puntuales en los que se ha negado la expedición de las certificaciones y las circunstancias particulares que concurren para, en su caso, arbitrar una solución individualizada.»

Igualmente, se nos comunica que en el plazo de tres meses se enviará información sobre las devoluciones efectuadas y sobre las circunstancias que, en su caso, concurran en determinados expedientes que pudieran conllevar un retraso en la finalización de los mismos.

Se ha trasladado este informe a la Liga de Mutilados e Inválidos de la Guerra de España y se ha remitido a la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas la sugerencia de «que por ese centro Directivo se considere la conveniencia de dirigir a su red territorial instrucciones precisas de que se han de facilitar las certificaciones de ingresos y retenciones solicitadas por los perceptores de pensiones, con independencia de que hayan transcurrido más de cinco años desde su percepción».

El expediente 9108298 ha sido promovido por un ciudadano que había solicitado la devolución de cantidades indebidamente ingresadas por retenciones de pensiones por invalidez permanente en los ejercicios 1983, 1984 y 1985, sin que en el momento de la reclamación hubiera obtenido respuesta a la solicitud presentada.

Se tramitó esta queja en el mes de abril del presente año ante la Delegación Especial de Hacienda de Madrid. Efectuado un requerimiento, al no recibir el informe solicitado, éste fue finalmente emitido en los siguientes términos:

«En contestación a sus escritos de fechas abril-91 y junio-91, por los que solicita información sobre la solicitud de devolución de cantidades indebidamente ingresadas por el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, ejercicios 1983, 1984 y 1985, le comunico que se tramita en la Administración de Hacienda de Chamartín el expediente de devolución número 264/88, siendo necesario para su resolución la aportación de una serie de documentos por parte del contribuyente.

Dicha Administración está intentando ponerse en contacto con el contribuyente, sin poder conseguirlo hasta la fecha, por lo que sería conveniente que se dirigiera a esa Administración de Hacienda, sita en la calle Uruguay con vuelta a Víctor de la Serna, teléfono 519 63 32, con el fin de completar su expediente de devolución y proceder a su resolución.»

En esta respuesta no se aclaran las razones por las que la Delegación de Hacienda Especial de Madrid no ha podido ponerse en contacto con el interesado para

solicitarle la remisión de documentos necesarios para la resolución del expediente. Una vez más se lanza sobre el ciudadano la carga de establecer nuevos contactos con esa Administración. Cabría preguntarse si esa misma Delegación de Hacienda hubiera encontrado dificultades para contactar con el reclamante en el supuesto de que éste fuera deudor de la Hacienda pública.

Se ha trasladado al interesado la información recibida y quedamos a la espera de que se nos informe sobre la resolución definitiva del expediente.

Igualmente la queja 9121797 se refiere a devolución de ingresos indebidos en concepto del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas del ejercicio 1986, correspondientes a pensión de invalidez absoluta.

Estamos a la espera de que la Administración nos informe sobre la respuesta dada a esta reclamación.

En la 9027830, un jubilado por incapacidad física permanente se queja de no haber obtenido resolución sobre la reclamación de devolución de ingresos indebidos presentada en julio de 1987. Admitida a trámite esta queja y solicitado el correspondiente informe, se recibe el 25 de enero de 1991 contestación de la Delegación de Hacienda de Albacete, en la que dice lo que sigue:

«El escrito presentado con fecha 16 de julio de 1986 por el Sr. D. S. impugnando sus declaraciones del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas de años anteriores, por haber declarado como renta sujeta la pensión que percibe por incapacidad física permanente, fue remitido con fecha 5 de abril de 1988 a la Administración de Hacienda de Hellín, oficina competente para su resolución en razón al domicilio del reclamante.

La citada Administración informa que al reclamante se le solicitó la justificación documental del reconocimiento de la jubilación por incapacidad física permanente por la Sección de Clases Pasivas, ya que la Sección mencionada le consideraba como jubilado con su correspondiente retención del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y no como persona con incapacidad permanente. Que, ante la situación planteada, se solicitó certificado a la Sección de Clases Pasivas, contestando el 1 de marzo de 1990 “que don R. D. S. cobra la pensión como practicante titular, jubilado por incapacidad física, en la cual a partir de 1 de marzo de 1990, no se descontará el IRPF, por lo que no estará sujeto a ninguna retención”. No se hacía mención a la situación de ejercicios anteriores, en el sentido de si las retenciones efectuadas fueron o no correctas.

Ante el evidente retraso en la tramitación de este recurso, justificado en parte por la endémica falta de personal cualificado en la Administración de Hellín, se ha ordenado la rápida ultimación de la reclamación, ya que, en principio, la Oficina Gestora parece disponer de los datos necesarios para dictar el pertinente acuerdo.»

Conviene resaltar que en marzo de 1990 y transcurridos más de tres años desde que el Tribunal Supre-

mo sancionó el 23-12-86 que las pensiones de invalidez no ven alterada su naturaleza por la edad del beneficiario, como venía siendo el criterio mantenido por la Dirección General de Tributos, a partir de su explicitación en la Circular 4/1981, la sección de clases pasivas expone todavía el criterio de que, a partir de esa fecha, no se descontará el IRPF al interesado, sin hacer ninguna mención, como explica el propio Delegado de hacienda, a las retenciones efectuadas en años anteriores.

En la 9104380, presentada también por un pensionista de invalidez, el motivo de la queja es no haber recibido contestación a reclamaciones de devolución de ingresos indebidos por IRPF de los años 83 y 84.

El interesado había presentado con posterioridad reclamación ante el Tribunal Económico-Administrativo Regional de Andalucía, que dictó resolución al respecto. Remitida esta resolución a la Dependencia de Gestión Tributaria de Almería, para su cumplimiento, esta institución ha considerado resuelto el problema, una vez conocido que la Delegación de Hacienda había solicitado ya al interesado la documentación necesaria para completar el expediente, pero conviene señalar que esta reclamación se encontraba en la fase final para su resolución, seis años después de la iniciación del procedimiento.

Y, por último, hacer mención a la queja 9025517, promovida por no haber recibido contestación a las reclamaciones de devolución de ingresos indebidos efectuados en las declaraciones de la renta de los años 1985, 1986 y 1987, por haber transcrito erróneamente las cantidades de rendimientos de trabajo y haber omitido, en el apartado relativo a gastos, el tanto por ciento de ingresos íntegros en el resumen de rendimientos.

Admitida a trámite esta queja, se solicita informe de la Delegación de Hacienda Especial de Madrid, debiendo requerirse el envío del mismo que, finalmente, es emitido en fecha 20 de marzo de 1991. En él se comunica que se ha extendido el correspondiente mandamiento de pago para la devolución de las cantidades objeto de reclamación, con lo que el asunto ha quedado resuelto favorablemente.

4.1.5. Deducciones

Ya se ha explicado en el apartado 4.1.2 que entre las quejas que no han podido ser admitidas a trámite se encontraban las de aquellos ciudadanos que se han dirigido a esta institución para formular consultas sobre la posible aplicación de determinadas deducciones, al realizar la declaración sobre el Impuesto de la Renta de las Personas Físicas.

En todos estos casos, como se indicaba, se ha informado a los interesados de la correspondiente regulación legal.

En la queja 9028545, el firmante, en nombre y representación de la Asociación Celiaca Española, plantea la posibilidad de un tratamiento fiscal especial para los

enfermos celíacos. Admitida a trámite esta queja, se solicitó informe de la Dirección General de Tributos.

Este centro directivo, con fecha 30 de julio de 1991, emitió el informe solicitado en los siguientes términos:

«1.º) En 4 de febrero de 1991 se ratificó el criterio sustentado en la anterior consulta, en cuanto a los gastos alimenticios, declarando en correcta aplicación de la normativa fiscal que los gastos de tratamiento, tales como honorarios de facultativo, adquisición de medicamentos o especialidades farmacéuticas, sí tendrían derecho a una deducción al porcentaje del 15%, siempre que se acredite documentalmente.

2.º) No han experimentado variación los elementos de la cuestión planteada, por lo que no es posible dar otra solución a la misma, siendo de advertir que en la documentación aportada por la asociación consultante, son los menos los países en los cuales la ayuda a estos enfermos consiste en deducciones fiscales.»

4.2. Impuesto sobre el Valor Añadido

4.2.1. Aspectos normativos

Durante el presente año se han producido modificaciones en la regulación de este impuesto que resuelven problemas planteados, en su momento, ante esta institución.

Como consecuencia de la modificación del artículo 108 de la Ley del Mercado de Valores, introducida en la Disposición Adicional 12 de la Ley 18/1991, de 6 de junio, del IRPF, se declara la exención por IVA en las transmisiones de valores.

Asimismo, y en relación con un problema que ha motivado quejas en años precedentes, la Dirección General de Tributos, en razón a las sentencias del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, en particular las de 23 de mayo de 1990 y 26 de febrero de 1991, ha dictado instrucciones en la Circular 21/1991, de 26 de julio, con referencia expresa a la última de las sentencias citadas «para unificar criterios en la ejecución de la mencionada sentencia», en las importaciones de bienes no exentas y efectuadas por personas que no tienen la condición de empresarios o profesionales, a efectos del IVA.

El tratamiento que venía haciéndose, en estos supuestos, por la administración tributaria española era condicionar la exención tributaria a que el importador acreditase el pago del impuesto en el país de origen y, si el tipo impositivo aplicado era inferior al vigente en España, se deducía la cuota soportada en el país de origen, debiendo pagar por la diferencia.

En la citada sentencia se declara que España había incumplido las obligaciones contraídas como consecuencia de su adhesión a las Comunidades Europeas, «al no conceder la franquicia total del Impuesto sobre el Valor Añadido a la importación definitiva por un particular, de vehículos automóviles de uso privado, remol-

ques, motocicletas o embarcaciones de recreo y aviones de turismo, procedentes de otro Estado miembro, en contra de lo dispuesto en la Directiva 83/183/CEE del Consejo, de 28 de marzo de 1983.»

La expresada circular 21/1991 completa el desarrollo del procedimiento de despacho aduanero de bienes importados por traslado de residencia y prevé, además, que la exención correspondiente a las importaciones que en ella se mencionan se aplicará a las «efectuadas antes del 30 de junio de 1990, cuyas liquidaciones no hubieren adquirido firmeza...» y, en su caso, podrá reclamarse la devolución de ingresos indebidos que proceda en la forma prevista en el Real Decreto 1163/1990, de 21 de septiembre.

Deben valorarse positivamente los pasos dados para la acomodación del régimen español sobre franquicias aduaneras al régimen comunitario, pero hay que añadir, también, que podría haberse hecho antes, sin forzar una sentencia ya reiterativa, hecho que ha venido reflejándose como se ha indicado en las quejas planteadas en relación con este asunto en años procedentes.

4.2.2. Problemática reflejada en las quejas recibidas en relación con el Impuesto sobre el Valor Añadido

Entre las quejas admitidas destacan las siguientes:

En la 9111902 el interesado muestra su desacuerdo con la resolución de la Delegación de Hacienda de Murcia confirmada más tarde por el Tribunal Económico-Administrativo Regional, en fecha 21-12-90.

En ambas resoluciones se le deniega la devolución del 22% del Impuesto sobre el Valor Añadido pagado. Este 22% es el resultado de la diferencia entre el 33% fijado en factura y el 12% que es el que corresponde aplicar a los vehículos de minusválidos.

Las resoluciones denegatorias se basan en el hecho de que para disfrutar de la aplicación del tipo impositivo general se requiere el previo reconocimiento del derecho por la Delegación de Hacienda, en cuya circunscripción radique el domicilio fiscal del adquirente, previa presentación de la certificación de invalidez expedida por el INSS, según contempla el artículo 58, 1.º f) del Reglamento del impuesto.

Pero se da la circunstancia en este caso de que para la presentación de la solicitud previa para el reconocimiento del derecho, a la aplicación del 12% en concepto de IVA, es preciso adjuntar fotocopia del permiso de conducir y don C.M.F. tuvo que adquirir el vehículo precisamente para realizar las prácticas correspondientes y la prueba práctica para la obtención del carnet de conducir, al no existir en la localidad de Lorca ningún vehículo preparado para minusválidos.

Se ha solicitado informe sobre la situación producida a la Delegación de Hacienda de Murcia.

En la 9026455 se plantea la devolución del importe del IVA, aplicado indebidamente, a juicio del reclaman-

te, durante el ejercicio de 1986 y parte de 1987, a las entregas de carbón realizadas por una empresa minera a su personal en activo y a los jubilados.

La queja está motivada, porque el interesado, al que la administración tributaria había denegado una solicitud de devolución de ingresos indebidos, en base a que él no era el sujeto pasivo del IVA, ni, por tanto, quien había ingresado en Hacienda las correspondientes cantidades, consiguió que la empresa minera solicitase, como sujeto pasivo del referido impuesto, la devolución de estos ingresos realizados indebidamente, con intención de proceder después a la entrega de estas cantidades a los mineros en activo y jubilados. Transcurridos más de tres años desde la presentación de esta reclamación no se había obtenido repuesta a la misma.

Se aceptó a trámite esta queja y se solicitó informe, en primer lugar, a la Delegación de Hacienda de Asturias. Este organismo nos informó de la desestimación, en fecha 22 de noviembre de 1988, de la solicitud de devolución de cantidades indebidamente ingresadas en concepto de IVA, por importe de 17.199.986 pesetas, presentada por la empresa, por considerar que debe ser el sujeto pasivo que repercutió el Impuesto sobre el Valor Añadido, o sea, la empresa, la que podía solicitar la devolución. Igualmente nos informó de la remisión del expediente al Tribunal Económico-Administrativo Regional de Asturias.

Con posterioridad esta institución tuvo conocimiento de la existencia de un Recurso Extraordinario de Alzada para unificación de criterios, interpuesto ante el Tribunal Económico-Administrativo Central por el Director General de Tributos, por lo que nos dirigimos al citado Tribunal en solicitud de información sobre la situación de este expediente y las razones que habían motivado su no resolución hasta esa fecha.

El 19 de septiembre del presente año fue remitida por el TEAC al Defensor del Pueblo la resolución estimatoria del recurso planteado por el citado director general. En dicha resolución se declara que «las entregas de carbón efectuadas por empresas mineras en cumplimiento de lo dispuesto en las ordenanzas de trabajo que les sean aplicables están sujetas al Impuesto sobre el Valor Añadido». Se ha trasladado esta información al interesado, dando por finalizadas nuestras actuaciones.

En la 9021032, planteada por la Asociación de Modelos de España, se exponen los perjuicios que pueden derivarse de la no regulación legal de las agencias de modelos, como empresas de servicios y de los modelos publicitarios y maniqués de moda como auténticas profesiones.

Se explican, igualmente, las divergencias producidas entre el Ministerio de Economía y Hacienda, que entiende que los modelos son trabajadores por cuenta propia, obligados a tener licencia fiscal si son profesionales —«y que no se sabe cuándo empiezan a ser profesionales» y que están sujetos al Impuesto sobre el Valor Añadido— y el Ministerio de Trabajo y Seguridad So-

cial, que considera que son trabajadores por cuenta ajena y deben estar asegurados como los artistas.

Estudiada la situación planteada, así como la documentación aportada por los interesados en la que se incluyen diversos escritos de los citados departamentos, en los que se exponen los criterios divergentes a los que se ha aludido, nos hemos dirigido, en solicitud de informe, al Secretario de Estado de Hacienda.

En la queja 9026150, el firmante manifiesta su disconformidad con el criterio establecido por la Dirección General de Tributos, en su resolución de 29 de septiembre de 1986 («BOE» 15 de octubre de 1986), en relación con lo establecido en el artículo 30 del Reglamento del Impuesto sobre el Valor Añadido, al considerar que, de acuerdo con este criterio, no existe alternativa alguna que permita reducir la base del Impuesto en los casos de morosidad o falta de pago de la contraprestación en los arrendamientos de locales de negocio. Esta queja fue admitida a trámite y la Dirección General de Tributos nos ha trasladado, en respuesta a nuestra solicitud, el siguiente informe sobre la interpretación del artículo 30 del Reglamento del IVA, establecida en la Resolución de dicho Centro directivo de fecha 29 de septiembre de 1986:

«El artículo 1.º de la Ley 30/1985, de 2 de agosto, reguladora del Impuesto sobre el Valor Añadido, establece que dicho Impuesto es un tributo de naturaleza indirecta, que recae sobre el consumo y grava, en la forma y condiciones previstas por esta Ley, las entregas de bienes y prestaciones de servicios efectuadas por empresarios y profesionales, y las importaciones de bienes.

De dicho proyecto resulta que, todo consumo real de bienes y servicios está gravado por el Impuesto sobre el Valor Añadido, sin que la Ley recoja excepción alguna para los casos en que el adquirente de los bienes o destinatario de los servicios no hiciera efectiva la correspondiente contraprestación.

El artículo 30, número 2 del Reglamento del impuesto, cuyo texto coincide con el del artículo 17, número 4 de la Ley, establece que “cuando por resolución firme, judicial o administrativa, o con arreglo a derecho o a los usos de comercio queden sin efecto total o parcialmente las operaciones gravadas, o se altere el proceso después del momento en que la operación se haya efectuado, la base imponible se modificará en la cuantía correspondiente”.

Los supuestos contemplados en el aludido precepto como causas de modificación de la base imponible, son todos ellos supuestos en los que no se realiza efectivamente, de forma total o parcial, el consumo de los bienes o servicios sujeto al Impuesto, como ocurre cuando se devuelve la mercancía al proveedor, en virtud de las cláusulas del contrato o por resolución judicial o administrativa (deficiencia, incumplimiento de condiciones, etc.) o por falta de la prestación del servicio en las condiciones pactadas.

También puede modificarse la base imponible por alteración del precio después del devengo de la operación

sujeta, cuando tales alteraciones se produzcan por causas legales (generalmente por las revisiones que se prevean en el contrato).

La falta de pago a título de contraprestación de la operación gravada, no puede entenderse que deja sin efecto dicha operación, por cuanto que ello no significa que deje de consumirse el bien o servicio recibido; tampoco supone la falta de pago una alteración del precio pactado, por cuanto que el crédito en favor de quien realiza la operación permanece inalterable y es reclamable íntegramente en vía judicial.

En los supuestos de morosidad o impago del precio de los contratos de arrendamiento, contemplados en la Resolución de este Centro directivo a que se refiere su escrito, no se produce, como se indica en dicha Resolución, la ineficacia de la operación gravada (el servicio de arrendamiento), toda vez que el sujeto pasivo presta el servicio de arrendamiento y el arrendatario efectivamente lo consume.

En consecuencia, y por las razones alegadas, este Centro directivo ratifica los criterios establecidos en su Resolución de 29 de septiembre de 1986, según los cuales la morosidad o falta de pago del precio de arrendamiento no determinan la ineficacia del servicio prestado y, por tanto, no son causa de modificación de la base imponible del Impuesto sobre el Valor Añadido.»

Esta contestación ha sido considerada satisfactoria por parte de esta institución y ha sido trasladada al interesado.

Por último, relacionamos la queja 9100049, referida al extinguido Impuesto General de Tráfico de Empresas, antecedente del IVA.

En ella, el interesado, empresario de la construcción, manifestaba que mediante resolución de diciembre de 1988, el Tribunal Económico-Administrativo Central resolvió estimar su reclamación y reconocerle el derecho a la devolución de las cantidades retenidas, declarando que se encuentra comprendida en la exención establecida por el artículo 34, apartado 13, del Reglamento del IGTE, al tener la obra la consideración de ser equipamientos comunitarios primarios. Se trataba de la construcción de la Casa Cuartel de la Guardia Civil en un pueblo de Castilla-La Mancha.

El total de las cantidades retenidas era de 1.439.747 pesetas, más los correspondientes intereses de demora desde la fecha del ingreso.

A pesar de haber instado de la Administración del Estado la ejecución de esta resolución en repetidas ocasiones desde 1989, transcurrido más de año y medio desde la primera reclamación, no se había producido la misma.

Admitida a trámite esta queja, nos dirigimos al Secretario General Técnico del Ministerio del Interior en el mes de enero del presente año y un mes después, dicha autoridad comunicó la resolución favorable de este asunto, acompañando informe del Director General de la Guardia Civil, así como copia de los documentos contables por los que se había iniciado el expediente para el abono de la cantidad adeudada. Igualmente co-

munica que se confecciona expediente aparte para el abono de los intereses devengados.

4.3. Otros tributos del Estado

En la 9022587, la interesada se queja de que, habiendo estimado el Tribunal Económico-Administrativo Regional de Madrid, una reclamación en relación con la liquidación del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales que le había sido practicada, dos años después le había sido notificado por Hacienda talón de cargo, sin tener en cuenta la anterior resolución. Interpuso recurso de reposición contra esta decisión, adjuntando fotocopia de la resolución del citado Tribunal, pese a lo cual, la Delegación de Hacienda acordó el embargo de las cuentas corrientes de la interesada.

Esta queja se tramitó ante la Delegación de Hacienda Especial de Madrid en octubre de 1990.

En febrero de este año se ha recibido informe de este organismo comunicando que «en la sección de Devoluciones-Sucesiones se tramita expediente de devolución núm. ..., por el que con fecha 23 del pasado mes de enero dicha sección requiere a la contribuyente el original de la escritura de compraventa que dio lugar a la liquidación, documento necesario para poder tramitar apropiadamente su expediente».

Este informe se ha considerado insatisfactorio, por lo que nos hemos vuelto a dirigir a la Delegación de Hacienda, en escrito en el que se constata la insuficiencia de los datos remitidos, puesto que, en contraste con la sucesión de hechos expuestos, el informe de la Delegación se limita a comunicarnos que se tramita un expediente de devolución con el núm.... Al no recibir la información solicitada, se ha vuelto a requerir su envío del centro directivo competente.

En la queja 9102643 el firmante muestra su disconformidad con la desestimación de un recurso de reposición por la Delegación de Hacienda Especial de Madrid, en el que solicitaba la anulación de una liquidación por el Impuesto de Transmisiones Patrimoniales con ocasión de un contrato de compraventa, nulo de pleno derecho, por no ser el presunto vendedor el titular del piso.

El promovente ha presentado reclamación económico-administrativa ante el Tribunal Económico-Administrativo Regional de Madrid con fecha 2 de febrero de 1991, por lo que se le comunicó que el Tribunal dispone reglamentariamente del plazo de un año para dictar resolución.

En la 9117217 se denuncia un supuesto error de la Diputación de Cádiz, en la tramitación de las escrituras de propiedad de unas viviendas que se presentaron como exentas del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales, cuando en realidad no era así, puesto que se trataba de segundos propietarios.

En consecuencia, la Delegación de Hacienda ha efectuado las liquidaciones de este impuesto con los correspondientes recargos.

Los interesados han interpuesto recurso ante el Tribunal Económico-Administrativo Regional contra las liquidaciones efectuadas, argumentando que Hacienda no puede hacer pagar a los vecinos las consecuencias de un error administrativo.

Estamos pendientes de recibir el informe solicitado, cuya elaboración el Presidente de la Diputación de Cádiz ha comunicado que se había encargado al Diputado Delegado de Vivienda.

Respecto al Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, en la queja 9112291 se solicitó información acerca de dónde procede presentar denuncia contra un presunto fraude fiscal.

En la 9110030 se denuncia silencio del Tribunal Económico-Administrativo Central en recurso presentado contra resolución del Tribunal Económico-Administrativo Regional de Asturias, en relación con la liquidación del Impuesto sobre Sucesiones.

En la 9119315, la compareciente denuncia que fue mal informada por la persona encargada en la entonces Delegación de Hacienda Especial de Madrid sobre la realización de un acto de liquidación del impuesto de Liquidaciones y Sucesiones y que de esta información incorrecta se habían derivado importantes perjuicios económicos.

Se ha recibido el informe correspondiente de la Delegación de Hacienda, que se ha trasladado a la interesada.

4.4. Procedimiento económico-administrativo

La mayoría de las quejas referentes a la actuación de los Tribunales Económico-Administrativos, coinciden en denunciar los retrasos que se producen en la resolución de las reclamaciones interpuestas ante estos organismos administrativos.

El artículo 70.1 del Real Decreto 1999/1981, de 20 de agosto, determina que los Tribunales Económico-Administrativos deben resolver las reclamaciones que reciben en el plazo de un año. Lo habitual es que se supere este plazo muy ampliamente, como se desprende de los expedientes de los que se va a tratar a continuación.

En diversas respuestas de los Tribunales Económico-Administrativos se justifican estos retrasos por la falta de personal o por la tardanza con la que los órganos administrativos competentes remiten los expedientes, pero no parece que después de tantos años pueda admitirse que perviva una situación que sigue generando tantas quejas.

En el año 1988, la Secretaría General de Hacienda explicaba a esta institución que el nuevo marco organizativo configurado por el Real Decreto 1524/1988, de 1 de diciembre, era el adecuado para resolver los problemas de funcionamiento existentes y mejorar las actuaciones de los Tribunales Económico-Administrativos.

En el informe del Defensor del Pueblo correspondiente a 1989, se alude a un nuevo escrito del Secretario Ge-

neral de Hacienda, en el que, como respuesta a lo expuesto por esta institución en el anterior informe al Parlamento, se da cuenta de las medidas adoptadas durante 1989 para regularizar el funcionamiento de estos tribunales y eliminar los retrasos producidos en la sustanciación de los recursos y de las reclamaciones.

No obstante, dos años después, al analizar las quejas presentadas durante este ejercicio encontramos una situación parecida o incluso empeorada, como se puede deducir de los datos que nos han aportado los ciudadanos que han acudido al Defensor del Pueblo y de los propios informes de los tribunales.

Además, los Tribunales Económico-Administrativos Regionales (TEAR), que resuelven con grandes demoras los asuntos de su competencia, son también responsables de la acumulación de retrasos en el Tribunal Económico-Administrativo Central (TEAC), por la tardanza en la remisión de los expedientes que deben enviar.

En el informe del Secretario General de Hacienda de junio de 1989, al que hemos aludido antes, se reconoce que se resuelven en plazo menos del 12% de las reclamaciones, que en más del 5% tarda en dictar resolución 3 años o 3 años y medio y que ha habido algún recurso que ha tardado más de 10 años en resolverse.

Por todo lo expuesto, resulta necesario que se aborde y solucione, sin mayor demora, esta situación que está causando enormes perjuicios a los ciudadanos afectados.

En alguna de las quejas recibidas, se alude explícitamente a estos perjuicios.

Por ejemplo, en la 9121062, el interesado que se ha dirigido a esta institución en septiembre de 1991, porque no había tenido hasta esa fecha ninguna noticia de un recurso económico-administrativo presentado en el Tribunal Económico-Administrativo Regional de Madrid el 2 de febrero de 1988, alude al perjuicio económico que le está ocasionando el retraso de este expediente.

«Al transcurrir más de tres años y medio de la entrada en el mencionado Tribunal, y tener que pagar trimestralmente la comisión correspondiente del aval bancario, lo que supone un constante gasto y después de varias gestiones ante el citado organismo, tanto de forma verbal como escrito de queja en el pasado año de 1990, sólo recibió la información (desde hace más de dos años) de que está pendiente de ello.

Por todo lo detallado anteriormente y como ciudadano de a pie, ante la poderosa Administración y queriendo regularizar su situación tributaria es por lo que suplica a V.E. su mediación...»

Estamos pendientes de recibir respuesta del TEAC de Madrid sobre el estado en que se encuentra este expediente.

En noviembre de este año nos hemos dirigido al Tribunal Económico-Administrativo Central para requerir el envío del informe solicitado en relación con quejas

recibidas en los años 1987 (3), 1988 (7), 1989 (18) y 1990 (3) (expediente 8701150 y otros).

En 19 de noviembre recibimos respuesta a este requerimiento, en la que se nos comunicaba que 22 de estas reclamaciones estaban resueltas, quedando 9 pendientes de resolución.

Respecto a estos expedientes sin resolver, el TEAC comunica lo siguiente:

Queja 8708707: «Solicitado el expediente administrativo a la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas y reiterada la petición del mismo, no ha tenido entrada hasta la fecha en el Tribunal. No obstante, se están haciendo gestiones directas ante el citado Centro gestor, con objeto de solucionar las dificultades existentes respecto de este expediente. A partir del momento en que se reciba, se impulsará el estudio de la reclamación para su resolución en el más corto plazo posible».

Queja 8810071: «La reclamación tuvo entrada en el Tribunal el 9 de febrero de 1989. Se solicitó el expediente administrativo al Centro gestor con fecha 28 de abril de 1989 y 20 de octubre de 1990, siendo recibido el 11 de abril de 1991. El día 15 de abril pasó a la correspondiente Vocalía de Clases Pasivas, para su estudio y posterior tramitación, que se acelerará cuanto sea posible con objeto de que sea resuelta antes del próximo 31 de enero, en caso de que no pueda resolverse en Sala a celebrar antes de fin de año».

Queja 8813783: «Ultimada la tramitación del procedimiento, se espera poder incluir la ponencia de resolución en una sesión a celebrar el próximo mes de enero, en caso de que no sea posible resolver esta reclamación antes del 31 de diciembre».

Queja 8900358: «La reclamación tuvo entrada en este Tribunal el 1 de diciembre de 1987. Se pidió el expediente administrativo a la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas el 29 de enero de 1988, siendo recibido en el Tribunal el 27 de febrero de 1989. Remitido el expediente a la Vocalía correspondiente para su estudio, se observó que podría hallarse incompleto, al no obrar en el mismo un supuesto acuerdo que había sido objeto de impugnación, por lo que se solicitó del Centro gestor la remisión del mismo, la cual no se ha producido hasta este momento».

Queja 8905709: «Ha sido fijada la sesión del día 21 de noviembre de la Sala Tercera del Tribunal para conocer y resolver sobre este asunto. Del correspondiente acuerdo se enviará copia a esa institución».

Queja 8907517: «Se ha fijado el día 21 de noviembre de 1991 para su conocimiento y deliberación por la Sala Tercera de este Tribunal. Del correspondiente acuerdo se enviará copia oportunamente».

Queja 8917122: «Se ha fijado la sesión de la Sala Tercera de este Tribunal del próximo día 21 de noviembre para el conocimiento y deliberación por la misma de las dos reclamaciones formuladas por el interesado. De las resoluciones que se adopten se enviará copia de inmediato».

Queja 9017501: «Se ha pedido el expediente administrativo al Centro gestor con fecha 29 de mayo de 1989 y 21 de julio de 1990, sin que hasta el momento se haya recibido. Se están haciendo gestiones para solucionar los problemas que dificultan su envío, y una vez resueltos se impulsará el estudio de la reclamación con objeto de que sea acordada resolución en el más breve plazo».

Queja 9023060: «Ha quedado ultimado el procedimiento y formulada ponencia de resolución respecto a este asunto, para su deliberación y fallo en una próxima Sala a celebrar antes del 31 de diciembre».

La situación planteada en relación con estos expedientes, así como las explicaciones facilitadas por el propio Tribunal resumen el estado de la cuestión.

Con posterioridad, el Tribunal nos ha remitido las resoluciones pendientes, salvo una. En las dos últimas, referidas a acuerdos producidos por la Administración en 1984 y 1988, se devuelven los expedientes al Centro gestor revocando las denegaciones acordadas, es decir, que se dictan las resoluciones correspondientes, pero los problemas que han motivado las reclamaciones quedan aún por resolver, pendientes de nueva resolución del centro directivo competente.

En el mes de diciembre se han tramitado 22 expedientes cuya causa es también el silencio administrativo del TEAC ante reclamaciones contra distintas resoluciones de la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas.

Estas reclamaciones habían sido planteadas en 1982 (2), 1983 (9), 1985 (7) y 1986 (4). En 10 de enero de 1992, recibimos respuesta a este requerimiento, en el que se nos comunicaba que 21 de estas reclamaciones estaban resueltas y, en 18 de febrero de 1992 se nos comunicaba la última resolución pendiente.

También el silencio, en este caso del Tribunal Económico-Administrativo Regional de Barcelona, es la causa que motiva la queja 9110733.

Se remitió al Tribunal la petición de informe en el mes de mayo y en noviembre se ha vuelto a reiterar esta solicitud. Finalmente, se ha recibido respuesta comunicando la resolución del expediente.

En la investigación relacionada con el expediente 8802404, que se inició en esta institución en el año 1988 ante la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas y se continuó ante el Tribunal Económico-Administrativo Central, se ha recibido un escrito de este último organismo, en el que se dice lo siguiente:

«En relación con este asunto, he de informar a V.E. que tras haber sido reiterada la petición del expediente administrativo, por la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas se manifestó haber sido remitido aquél, sin que exista en este Tribunal constancia de la recepción del mismo.

No ha sido posible hasta la fecha resolver la cuestión planteada por el aparente extravío de este expediente,

al no disponer de datos que permitan formar criterio sobre el fondo del asunto planteado en la resolución. No obstante, por la Vocalía correspondiente se están haciendo gestiones con vistas a obtener la información imprescindible para resolver la reclamación en los términos que resulten procedentes.

Por otra parte, se tiene conocimiento de que el interesado ha interpuesto recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional contra la desestimación presunta de la reclamación interpuesta ante el Tribunal Económico-Administrativo Central».

Nos hemos dirigido nuevamente al Tribunal y después de recordarle el deber legal que incumbe a los organismos administrativos en la resolución de los asuntos de su competencia, se ha solicitado nuevo informe sobre la situación del expediente y sobre las actuaciones emprendidas por el Tribunal para la reconstrucción del mismo.

Con motivo de la tramitación de la queja 9110733 se ha recibido informe del Tribunal Económico-Administrativo Regional de Cataluña, con el que se remite la resolución dictada en el asunto de referencia y en el que entre otros términos se reflejan las siguientes consideraciones:

«Dispuesto por el artículo 70 del Reglamento de esta jurisdicción, el plazo de un año para la resolución de la reclamaciones que ante este Tribunal se interpongan, resulta evidente que dicho plazo ha transcurrido con exceso, mas ello, como es notorio, obedece al gran número de asuntos que se hallaban pendientes de resolución en los antiguos Tribunales Provinciales y, ahora, en los Tribunales Regionales cuyo funcionamiento se inició en 1 de julio de 1989, dotándoles de unos medios, tanto personales como materiales, que en plazo breve debe conducir al cumplimiento estricto de los plazos.

Sin justificación específica para el asunto concreto que motiva la queja sí debe hacer constar este Tribunal que en 1990 resolvió la mitad del pendiente acumulado y confía en que a partir del ejercicio próximo, salvo posibles excepciones, se hallará en condiciones de resolver en plazo todas las reclamaciones.»

Sería deseable que se cumplieran las previsiones del TEAR de Cataluña y durante el año próximo se resolvieran, efectivamente, en plazo todas las reclamaciones, pero no podemos dejar de decir que, si no se acompaña esta buena voluntad de resolver en los plazos reglamentarios de medidas y cambios profundos, tememos que se trate de una loable declaración de intenciones.

El expediente 8901063 inició su tramitación en el TEAR de Pontevedra el 23 de marzo de 1987 y tiene su origen en una impugnación contra un liquidación provisional del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas del ejercicio 1984.

Se dictó resolución por la que se estimaba parcialmente este recurso el 25 de febrero de 1991. Es decir,

casi cuatro años después de la iniciación del procedimiento económico-administrativo.

En el informe del Tribunal se lee lo siguiente para explicar el retraso con el que se ha producido esta resolución:

«El retraso en la resolución, hasta 1989, estuvo ocasionado por la situación en la que se encontraba el Tribunal de Pontevedra y, en general, los Tribunales Económico-Administrativos Provinciales, dotados insuficientemente para hacer frente a la carga de trabajo. En condiciones normales el expediente debió ser resuelto en los primeros meses de 1990, junto con los restantes recursos relativos al Impuesto sobre la Renta presentados en 1987 que recibió el Tribunal Regional; sin embargo, las dudas que surgieron sobre la calificación de las cantidades percibidas por el reclamante, que él entendía que no estaban sujetas por ser indemnización de una situación de invalidez y la oficina gestora, por el contrario, consideraba sujetas, originadas por la escasa documentación existente en el expediente y la falta de aportación de pruebas por el reclamante hizo que se rechazara una primera Ponencia de resolución y se intentara completar el expediente.

El 7 de febrero de 1991 se recibió en el Tribunal copia del plan de bajas de 1984 de la Empresa CH, S. A., solicitado a la misma tras varios intentos infructuosos de obtenerlo de la Administración y el día 25 de ese mes se dictó resolución por la que se estimaba parcialmente el recurso, ordenando a la oficina gestora la práctica de una nueva liquidación en la que se excluya de gravamen el importe de doce mensualidades de salario.»

Por último nos referiremos a un problema al que no hemos aludido anteriormente, que son las dudas e indecisiones que se observan a veces en los Tribunales Económico-Administrativos, al dictar determinadas resoluciones, por lo que optan, en ocasiones, por devolver los expedientes al centro administrativo competente para que dicte una nueva resolución, que será igualmente recurrible en vía administrativa, en vez de resolver y dejar expedita la vía contencioso-administrativa.

Como ejemplo podemos citar al expediente 8920403, en el que el TEAR de Madrid se declaró incompetente mediante resolución de fecha 27 de julio de 1989. Las reclamaciones afectadas por estas resoluciones se habían presentado en el año 1987 y se referían a devoluciones de ingresos indebidos de los ejercicios 1981 y 1982.

En el expediente obrante en la oficina del Defensor del Pueblo consta también un informe del Tribunal Económico-Administrativo Central de fecha 1-4-91, en el que se nos indica que «procede enviar la queja al Delegado de Hacienda de Madrid».

Esta autoridad comunicó al Defensor del Pueblo el 16-7-91, en respuesta a nuestra solicitud de informe de julio de 1990, requerida en abril de 1991, que «la sec-

ción de Devoluciones-Renta está tramitando los expedientes por los que notificará al contribuyente».

Se ha vuelto a enviar un requerimiento al Delegado de Hacienda Especial de Madrid reclamando el envío de información sobre la resolución definitiva de este expediente. Resolución que, como ya hemos explicado, puede volver a ser recurrida en vía administrativa.

La mera exposición de estos hechos excusa las conclusiones, pero todavía podemos añadir que el fallo de este recurso se había producido, como se ha explicado, el 27 de julio de 1989, pero la notificación a la interesada se efectuó casi siete meses más tarde, según consta en el escrito firmado por el abogado del Estado Secretario del TEAR de Madrid:

«Informamos que la reclamación económico-administrativa número ... se encuentra fallada por este TEA Regional, declarándose incompetente, con fecha 27 de julio de 1989 y notificado al interesado el 12 de febrero de 1990.»

Procede recordar que los tribunales Económico-Administrativos tienen obligación de remitir las notificaciones en el plazo de diez días.

5. ORDENACION DE LA ACTIVIDAD ECONOMICA

5.1. Agricultura

Como consecuencia lógica de las competencias asumidas por las comunidades autónomas, son pocas las quejas planteadas ante esta institución que afecten al ámbito de actuación de la Administración central, y que se refieran a problemas del sector agrario.

Este reparto de las responsabilidades públicas, y de los campos de actuación, entre la Administración del Estado y las comunidades autónomas, exige el desarrollo de mecanismos de coordinación eficaces que permitan superar las disfunciones advertidas, especialmente en los casos en que el traspaso de servicios y funciones se ha materializado en una fecha próxima. Este problema se pone de manifiesto en la queja 9118385, a la que nos referiremos más adelante.

También se han producido disfunciones derivadas de transferencias de servicios entre órganos de la propia Administración del Estado. Este es el caso planteado en la queja 9100347 a la que hacemos referencia a continuación.

5.1.1. Traspaso de competencias sobre la industria alimentaria entre departamentos ministeriales

El Real Decreto 2924/1981, de 4 de diciembre, atribuyó al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación las competencias que hasta entonces correspondían al Ministerio de Industria y Energía en relación con el Plan de Reestructuración de Harinas Panificables y Sé-

molos, y en consecuencia la Comisión Gestora del citado Plan pasó a ser presidida por el Director General de Industrias Agrarias y Alimentarias del MAPA.

Las disfunciones derivadas de este traspaso de competencias se ponen de manifiesto en la queja 9100347, que denuncia la demora de la Dirección General de Industrias Agrarias y Alimentarias, del Ministerio de Agricultura, en resolver una solicitud de traslado de una industria harinera, situada en Ronda (Málaga), a Huerca (Almería). Esta solicitud fue presentada por el propietario de la industria, en base a lo previsto en el Real Decreto 2244/1973, de 17 de agosto, ante la Dirección General de Industrias Alimentarias y de la Pequeña y Mediana Industria, del Ministerio de Industria.

Una vez admitida a trámite la queja, nos dirigimos a la Dirección General de Industrias Agrarias y Alimentarias, que nos remitió con fecha 8 de mayo de 1991 el correspondiente informe en el que manifestaba que se había dirigido por escrito en diversas ocasiones al Director General de la Pequeña y Mediana Industria del MINER, solicitando que le fueran remitidos la documentación y los antecedentes del Plan de Reestructuración del Sector de Harinas Panificables y Sémolas, con la finalidad de poder extender las autorizaciones pertinentes en relación con las solicitudes presentadas en aquel Departamento, sin que hasta la fecha se hubiera remitido la mencionada documentación.

En relación con el expediente que había originado la reclamación ante esta institución, se decía:

«Concretamente, la solicitud presentada por don RHD continúa en poder de la Dirección General de la Pequeña y Mediana Industria del MINER, ya que fue presentada en la Delegación Provincial de dicho Departamento, pese al cambio de competencia ordenado por el RD 2924/81.

A pesar de todo ello, la Comisión Gestora del Plan ha tenido varias reuniones entre los años 1982 y 1987 en las que se han informado varios expedientes de instalación, traslado o modificación de industrias harineras, que han dado lugar a una anómala doble Resolución: una por parte de la Dirección General de Industrias Agrarias y Alimentarias del MAPA, sobre la que ha recaído la competencia según el RD 2924/81, y otra por parte de la Dirección General de la Pequeña y Mediana Industria del MINER, que no ha querido ceder sus competencias en esta materia.

Las reuniones de la Comisión Gestora, en las condiciones ya mencionadas, de no disponer de los expedientes de solicitud por no aportarlos el representante del MINER, y tener que tomar acuerdos en base a los informes realizados por la Dirección General de la Pequeña y Mediana Industria de dicho Departamento, dio lugar a que esta Comisión no se haya vuelto a reunir desde el 8 de enero de 1987.

No obstante, y con el fin de intentar desbloquear la situación existente, que va en perjuicio de los industriales que tienen presentada solicitud de instalación, ampliación, modificación o traslado de una fábrica de

harinas, como es el caso del Subdirector General de Industrias Agrícolas y Forestales de la Dirección General de Industrias Agrarias y Alimentarias del MAPA, como Presidente del Grupo de trabajo (Subcomisión Gestora) que propone a la Comisión Gestora la valoración de expedientes, ha convocado reuniones del grupo de trabajo los días 29 de octubre de 1990 y 13 de febrero de 1991, teniendo que suspenderse en ambos casos sin poder tomar ningún acuerdo por no disponer de los expedientes, ya que los representantes de la Dirección General de la Pequeña y Mediana Industria del MINER se ha negado sistemáticamente a aportarlos, pese a las intensas gestiones realizadas por esta Dirección General con el Director General de la Pequeña y Mediana Industria, entre una y otra reunión, que parecían iban a poder desbloquear la situación. Los representantes del MINER han insistido una y otra vez en llevar al grupo de trabajo solamente el informe preceptivo (que ha de emitir la Comisión Gestora) ya cumplimentado, sin dar otra opción a los demás miembros del grupo de trabajo que dar el visto bueno a su propuesta. En estas condiciones las reuniones no han podido prosperar.

En la actualidad, esta Dirección General continúa en el empeño de realizar gestiones con los responsables del MINER para que los expedientes pendientes de resolución puedan ser llevados a una próxima reunión del grupo de trabajo.»

En base a lo expuesto, nos hemos dirigido a la actual Dirección General de Industria, con el fin de contrastar el contenido del informe remitido a esta institución por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, así como para instar de dicho centro directivo la adopción de las medidas necesarias para la rápida solución del problema planteado.

Se ha recibido el informe solicitado a la Dirección General de Industria, en el que se facilita explicación sobre los problemas planteados en el pasado como consecuencia del traspaso de competencias y se comunica que se ha urgido al Ministerio competente para que se convoque la Comisión Gestora a fin de que se resuelvan los expedientes pendientes.

Como se ha comunicado a los dos departamentos implicados, quedamos a la espera de que esta resolución se produzca lo antes posible, dado el tiempo transcurrido sin una explicación razonable y los perjuicios que se derivan para los interesados, como consecuencia de estos retrasos.

5.1.2. Traspaso de funciones y servicios a la Comunidad Autónoma de Andalucía

La Comunidad de Regantes Santa María Magdalena, de Mengíbar, Jaén, nos plantea en la queja 9118385 los problemas derivados de los graves defectos de las obras complementarias a la Concentración Parcelaria de Mengíbar, realizadas por el Instituto Nacional de Reforma

y Desarrollo Agrario (IRYDA) y dirigidas a la creación de nueva superficie de riego.

La transformación de regadío se realizó en base a tres proyectos:

- a) Estación elevadora y depósito regulador de la captación y elevación de aguas del río Guadalquivir.
- b) Red de distribución para la transformación de regadío.
- c) Redes terciarias para la transformación en regadío.

El importe de las liquidaciones de las obras realizadas ascendía a una suma de 726.352.899 pesetas, de las cuales el 40% estaba subvencionado. El 60% restante, que constituye la parte reintegrable de las obras debía ser pagado por los intereses en el plazo máximo de veinte años contados desde la terminación de la obra, con un interés del 4% anual.

Mediante resolución del Presidente del Instituto Andaluz de Reforma Agrario (IARA), de 17 de mayo de 1988, se acordó hacer entrega definitiva de las obras y transmitir el dominio a la Comunidad de Regantes. El citado acuerdo era recurrible en el plazo de 60 días ante la Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía y fue recurrido con fecha 9 de agosto de 1988, alegando el incumplimiento por parte de la Administración del proyecto correspondiente, así como diversas deficiencias estructurales de las obras realizadas.

Con fecha 3 de noviembre de 1988 el IRYDA acuerda hacer entrega de las obras y comunicar la liquidación practicada con fecha 4 de octubre de 1988. El citado acuerdo es recurrible en el plazo de 60 días ante el Ministro de Agricultura, Pesca y Alimentación y es recurrido con fecha 7 de diciembre de 1988 en base a las mismas alegaciones expuestas anteriormente.

El 31 de octubre de 1988 la presidencia del IRYDA aprueba la liquidación definitiva correspondiente al expediente de obras número 24.685, y con fecha 7 de marzo de 1989 la correspondiente al expediente número 31.557. Posteriormente, el 30 de abril de 1991, se dictaron las correspondientes providencias que iniciaban la vía ejecutiva de apremio.

Como consecuencia de las numerosas averías que afectan a las conducciones, así como a la estación elevadora de aguas, con fecha 2 de mayo de 1987, 21 de abril de 1989 y 15 de febrero del mismo año se levantaron actas notariales de presencia, acreditando los desperfectos causados. En mayo de 1990 la Comunidad de Regantes tuvo que reponer los contadores de agua instalados, al ser éstos inadecuados, siendo el coste aproximado de la instalación de los nuevos contadores de 36 millones de pesetas.

Asimismo, la Comunidad reclamante exponía su preocupación por la resistencia del IRYDA a recibir a los interesados, a facilitar la información contenida en los referidos expedientes a asumir la responsabilidad que

le pudiera corresponder como consecuencia de los graves defectos detectados en las obras realizadas.

Admitida a trámite la queja ante el Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario (IRYDA), este organismo nos remitió informe en el que se decía:

«Previamente... parece conveniente recordar el hecho de la publicación del Real Decreto 1129/84, de 4 de abril, por el que se traspasan las funciones y servicios de la Administración del Estado en materia de Reforma y Desarrollo Agrario a la Comunidad Autónoma de Andalucía...

Ello no impide que el IRYDA, con objeto de no producir una paralización de las obras por posibles problemas presupuestarios de las Comunidades Autónomas afectadas, continúe haciendo frente, con cargo a sus propios presupuestos, a los importes de las certificaciones realizadas por los técnicos del Instituto Andaluz de Reforma Agraria (IARA) en las obras que se encuentran en ejecución.

Por todo ello se debe indicar que a los aspectos presupuestarios sigue haciendo frente el IRYDA, mientras los aspectos técnicos de las obras corresponden al IARA.

Esta circunstancia da lugar a la existencia de una doble entrega a la Comunidad de Regantes de las obras correspondientes a los expedientes 31.557 y 24.685, correspondiendo al IARA la entrega física de la obra, mientras que la del IRYDA tiene por objeto poner en marcha el procedimiento administrativo de recaudación de las cantidades que ha de reintegrar la Comunidad de Regantes.

En su momento, la Comunidad de Regantes interpuso recurso de alzada, relativo a las obras del expediente 31.557, ante el Excmo. Sr. Ministro de Agricultura, Pesca y Alimentación, el cual fue desestimado según se acredita.

La entrega de las obras correspondientes al expediente 24.685 ha sido recurrida por la Comunidad de Regantes ante el IARA y el IRYDA, estando pendiente de sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, como consecuencia del recurso Contencioso-administrativo presentado contra el acto de entrega por la Consejería de Agricultura de la Junta.

Por lo que se refiere a su solicitud de informe sobre las medidas adoptadas para la comprobación de los defectos observados en las instalaciones de riego, el IARA ya realizó los correspondientes estudios técnicos e inició contactos sobre este tema con la Comunidad de Regantes, contactos, al parecer, suspendidos hasta tanto no se resuelva el recurso Contencioso-administrativo en marcha.

En cuanto a la resistencia de este organismo a recibir a los interesados o a facilitar información, manifestado por el Presidente de la Comunidad de Regantes de Santa María Magdalena, no deja de sorprendernos, puesto que el Director General Económico-Financiero del IRYDA, con fecha 25 de marzo, dio respuesta a la información solicitada por el Presidente de la Comunidad

de Regantes. Con posterioridad a esta fecha, se produjo una reestructuración del Ministerio con cambio de personas, tanto en la Presidencia del IRYDA como en la Dirección General citada.

En cuanto a los proyectos técnicos, debo indicarle que la obra realizada responde al proyecto elaborado inicialmente más las órdenes dadas al contratista por el director de la obra a lo largo de la ejecución de la misma. Si bien el proyecto elaborado en su día se encuentra tanto en el IRYDA como en el IARA, es este segundo Organismo el que dispone de las órdenes dadas por el director de la obra.»

Analizadas detenidamente las manifestaciones del IRYDA, nos dirigimos de nuevo al citado organismo solicitando una ampliación del informe remitido en relación con la paralización de los procedimientos ejecutivos de apremio tramitados por la Administración de Hacienda de Andújar.

Posteriormente, al tener conocimiento de que se había procedido al embargo de las cuentas corrientes de la Comunidad, nos pusimos en comunicación con el citado Instituto, reiterándole nuestro interés en que se nos confirmase la suspensión de los procedimientos de apremio. El Presidente del IRYDA nos comunicó, en fecha 28 de Noviembre de 1991, que se había procedido a la anulación de las certificaciones de descubierto, cursadas en su momento, con lo que el problema que había motivado esta queja ha quedado resuelto satisfactoriamente.

5.2. Suministro de energía eléctrica

Las actuaciones de las compañías eléctricas están sujetas, en tanto que concesionarias de un servicio público, a la reglamentación y control del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo. Esta intervención del Estado en los suministros de energía eléctrica está dirigida a garantizar la seguridad e intereses de los consumidores y empresas, constituyendo un instrumento básico de este control el Reglamento de Verificaciones y de Regularidad en el Suministro.

La actuación fiscalizadora de la Administración sobre las actuaciones de las compañías eléctricas, se pone de manifiesto en la queja 9025997 en la que el interesado expone que la Dirección Provincial del Ministerio de Industria y Energía, de Melilla, dictó con fecha 1 de marzo de 1990, una resolución por la que se concedía provisionalmente el suministro de energía eléctrica a un establecimiento público, dado que había sido cortado irregularmente por la compañía. Asimismo, manifestaba que la citada Dirección Provincial había acordado la ejecución forzosa del acto administrativo por el que se imponía a la compañía eléctrica la obligación de restablecer el suministro de energía. No obstante, a pesar de la citada resolución, la empresa suministradora se había negado a suscribir el correspondiente contrato, y había procedido en dos ocasiones al corte injustificado del suministro.

Tramitada la queja la queja ante la citada Dirección Provincial, este órgano nos remitió informe de fecha 23 de enero de 1991 en el que en síntesis se manifestaba que siendo el suministro de energía eléctrica un bien de primerísima necesidad y más aún para un local de negocio, se había procedido a dictar resolución por la que se obligaba a la compañía a conceder el citado suministro al interesado. Asimismo, se señalaba que no habiéndose ejecutado la anterior resolución, se comunicó a la citada compañía un apercibimiento de ejecución forzosa, y una vez acordada la misma y habiendo transcurrido los plazos legalmente prevenidos, sin que se hubiese producido su ejecución se procedió a la ejecución subsidiaria del acto incumplido. Posteriormente, la compañía suministradora, disconforme con la actuación de ese centro directivo, formuló recurso de alzada contra la resolución que le obligaba a conceder el suministro de energía eléctrica.

A la vista de lo anterior, nos dirigimos a la Dirección General de Energía solicitando nuevo informe en relación con la resolución adoptada en el mencionado recurso. La Administración dio respuesta a nuestro requerimiento manifestando que se había dictado resolución de fecha 29 de julio de 1991 desestimatoria del recurso interpuesto, confirmando la resolución impugnada.

Una vez valorada la respuesta recibida de la Dirección General de Energía, esta institución consideró que la actuación de la Administración había sido correcta, por lo que se dieron por concluidas las actuaciones iniciadas.

5.3. Industria

5.3.1. Pararrayos radiactivos

El desmantelamiento, retirada y almacenamiento de los pararrayos radiactivos sigue siendo un problema sin resolver, a pesar de lo dispuesto en el Real Decreto 1428/1986, de 13 de junio, que regula la legalización o retirada de los pararrayos de cabezales radiactivos, ya instalados. El citado Real Decreto establece que la Empresa Nacional de Residuos Radiactivos, S. A. (ENRESA) es la única autorizada en todo el Estado español para llevar a cabo la gestión de residuos radiactivos, entre los que se encuentran los citados pararrayos, pero su actuación se ha visto obstaculizada, según nos ha comunicado, por la inexistencia de instalaciones de almacenamiento con suficiente capacidad, sin que hasta este momento se haya resuelto el problema planteado.

Durante este ejercicio se han tramitado seis quejas en relación con este asunto, de las cuales cuatro se han recibido en este mismo año, la 9112638 presentada por el Sindicato de Trabajadores de la Enseñanza en Canarias, la 9111911 planteada por la Federación de Asociaciones de Padres de Alumnos de colegios públicos, la 9122466 formulada por el Director de un colegio público, y la 9122766 formulada por la Federación de Aso-

ciaciones de Padres de Alumnos de Ibiza. Las otras dos quejas, iniciadas en ejercicios anteriores, aunque las actuaciones han continuado a lo largo de este año, son la 8905185 presentada por la Confederación Estatal de Consumidores y Usuarios, y la 8905336, planteada por el Ayuntamiento de Oria (Almería). En todas ellas se continuaba poniendo de manifiesto la preocupación por los posibles riesgos de estas instalaciones en distintos centros públicos, así como por la demora en el desmantelamiento de las mismas.

En la primera de las quejas citadas se expone, también, que en otro colegio público de Tenerife, un pararrayos radiactivo ha sido manipulado por personas no autorizadas que volvieron a colocarlo en su sitio, tras haberse desprendido accidentalmente del tejado del edificio.

En el informe de fecha 2 de julio de 1991 remitido a esta institución por la Empresa Nacional de Residuos Radioactivos, S. A., se dice:

«Primero: La Empresa que dirijo tuvo conocimiento de la existencia del pararrayos radioactivo en el Colegio Público "G." de Tenerife a través de la Consejería de Gobierno, Cultura y Deportes de la Comunidad Autónoma Canaria en fecha 11 de julio de 1988.

Con posterioridad a la inclusión en el censo del mencionado pararrayos, al que se asignó el código de ENRESA TF0076, se solicitó del referido colegio público determinada información complementaria que fue facilitada e incluida en su correspondiente ficha.

Segundo: Sobre los hechos en cuestión, comunico a V. I. que ENRESA tuvo conocimiento mediante escrito de la Consejería de Educación del Gobierno de Canarias (CEGB), fechado el 18 de marzo de 1991, entre otros extremos, de la manipulación por personal no cualificado, así como una serie de datos sobre la ausencia de mantenimiento eléctrico, que no radiológico, del pararrayos radioactivo existente en el Centro.

El mencionado escrito fue contestado por otro de ENRESA fechado el 10 de abril de 1991 por el que se comunicaba a la Secretaría del Consejo Escolar del Centro "G." que ante una manipulación inadecuada del pararrayos habría de dirigirse al Consejo de Seguridad Nuclear, único organismo competente en materia de protección radiológica.

Tercero: ENRESA no puede aún llevar a cabo las retiradas de los pararrayos radiactivos por no disponer de un almacén donde alojarlos. Esta situación viene dada por la negativa de todos los Ayuntamientos contactados hasta ahora para conceder a ENRESA una autorización de almacenamiento. Se adjunta informe explicativo de la situación de la problemática en materia de pararrayos radiactivos.

Esta empresa debe valorar muy positivamente las gestiones que el propio Defensor del Pueblo realizó ante los Presidentes de las Comunidades Autónomas de Madrid, Castilla-La Mancha, Cataluña y Valencia, tendentes a obtener los correspondientes permisos para la apertura de una instalación de almacenamiento de pa-

rrayos, gestiones que hasta la fecha han resultado, no obstante, infructuosas.»

Por otra parte, de la información adicional suministrada por la Empresa Nacional de Residuos Radiactivos, se desprende que se siguen desarrollando las gestiones tendentes a dotarse de almacenes debidamente autorizados, para iniciar lo antes posible la retirada masiva de los pararrayos radiactivos.

En este sentido, el segundo Plan General de Residuos Radiactivos establece lo siguiente:

«La retirada de los cabezales y su transporte se realizará por empresas especializadas subcontratadas, bajo la responsabilidad de ENRESA. El almacenamiento temporal y el definitivo serán realizados por ENRESA directamente.

El censo de que se dispone en la actualidad cifra en alrededor de 20.000 los pararrayos radiactivos existentes en el territorio nacional.

Para el almacenamiento temporal se han proyectado tres instalaciones, con una capacidad unitaria inicial de 8.000 pararrayos. Los cabezales de los pararrayos llegarán al almacén en cajas de transporte adecuadas, las cuales se utilizarán para el almacenamiento temporal. La ubicación de estos almacenes no está aún determinada, si bien se están haciendo gestiones para su localización en aquellas zonas donde mayor número de pararrayos hay instalados: Centro, Cataluña y Valencia.»

La información remitida por la citada empresa nacional insiste en las dificultades con que se enfrenta para hacer realidad las previsiones del RD 1438/86. En relación con estos obstáculos manifiesta:

«La consecución de todas las autorizaciones pertinentes para operar un centro de este tipo plantea múltiples problemas políticos, derivados de temores infundados de las poblaciones, lo que ha sido la causa de que los programas de retirada previstos se hayan retrasado.

ENRESA ha realizado múltiples gestiones ante muy diversos ayuntamientos y comunidades autónomas con vistas al licenciamiento de una instalación de almacenamiento temporal de cabezales de pararrayos radiactivos, sin que hasta la fecha estas gestiones hayan culminado con éxito. Entre otros ayuntamientos, ENRESA ha contactado con el de Palma de Mallorca en diversas ocasiones, habiendo recibido en fecha reciente la negativa de dicho Ayuntamiento a autorizar una instalación de almacenamiento temporal en su término municipal.

Así pues, si bien esta Empresa dispone de la infraestructura necesaria para realizar las actividades que son de su competencia, las reticencias técnicamente infundadas de las autoridades municipales y autonómicas, han dado lugar en diversas ocasiones a su negativa a emitir las autorizaciones pertinentes, como administraciones competentes, para que se pueda construir y

operar una instalación de almacenamiento temporal de cabezales de pararrayos radiactivos, imprescindible para proceder a la retirada masiva de dichos pararrayos.»

Una vez analizadas las consideraciones anteriores nos dirigimos nuevamente a la Empresa nacional de Residuos Radiactivos solicitando una ampliación de su informe anterior en los siguientes términos:

«Teniendo en cuenta el tiempo transcurrido desde la publicación del Real Decreto 1428/1986, esta institución ha considerado insuficiente el informe remitido por V. I. al que se hace referencia en el primer párrafo de este escrito y resulta preciso que el mismo se complete con un nuevo informe en el que se expliciten los siguientes puntos:

— Las gestiones realizadas por ENRESA para la localización de las instalaciones de almacenamiento de los pararrayos radiactivos, si las mismas han tenido éxito o no, así como las entidades públicas o privadas con las que se han realizado, y otras actuaciones previstas en cumplimiento de lo ordenado en el citado Real Decreto 1428/1986.

— Los criterios y orden de prioridades recogidos en los programas de retirada de pararrayos radiactivos, especialmente en lo que se refiere a aquellas instalaciones que resultan especialmente conflictivas por sufrir algún tipo de deterioro o por las características y uso del edificio en el que se encuentran situadas.

— Las medidas adoptadas para garantizar el adecuado mantenimiento de los pararrayos actualmente instalados.»

Dando respuesta a nuestra solicitud, la citada empresa nos ha remitido informe en el que se detallan las gestiones realizadas desde el año 1987 con la finalidad de obtener las licencias y autorizaciones necesarias para dotarse de una instalación de almacenamiento de cabezales de pararrayos radiactivos.

En relación con este problema, manifiesta lo siguiente:

«Por otro lado, y ante los problemas que han aparecido de índole política tanto a nivel municipal como de Comunidades Autónomas, que hace poco previsible que el tema se resuelva a corto plazo, esta Empresa continuó realizando gestiones para dar otro tipo de soluciones. Para ello contactó con diversas empresas extranjeras, a fin de encontrar una salida alternativa al almacenamiento que evitase la necesidad de gestionar los productos radiactivos que se encuentran en los cabezales de los pararrayos como residuos radiactivos. Esta solución supone el reciclado de las partes activas y su uso como materia prima para la fabricación de otros productos que utilicen esos isótopos radiactivos.

En este sentido, en octubre de 1991, se llegó a un acuerdo con la empresa británica A. que quedó condicionado a la aprobación de las autoridades británicas

de la operación y que, en principio, se considera como un proyecto de investigación y desarrollo que afecta a 200 unidades, ya que la separación de las cápsulas del resto de los materiales debe ponerse a punto para su uso industrial posterior. Si este proceso fuera satisfactorio, se podría efectuar a mayor escala con un número significativo de pararrayos.

En fecha tan reciente como el 10-2-92 se ha recibido la autorización correspondiente de las autoridades inglesas, y el pasado día 18 de febrero se ha solicitado al Ministerio de Industria, Comercio y Turismo autorización para efectuar la transferencia del material radiactivo a la citada empresa. Tan pronto se obtenga esta autorización esperamos poder hacer frente en breve plazo a la retirada de aquellos pararrayos que, por motivos de protección radiológica, han sido desmantelados, y de aquellos otros que han originado una mayor conflictividad social.

Sin perjuicio de esta solución, ENRESA continúa trabajando para que se licencie en España una instalación de almacenamiento temporal de pararrayos, si bien hasta la fecha estos esfuerzos han tropezado con la incompreensión por parte de las autoridades políticas responsables de otorgar las correspondientes autorizaciones.»

A continuación, el informe aborda las cuestiones relativas a los criterios y orden de prioridades para la retirada de los pararrayos, y a las medidas adoptadas para garantizar el adecuado mantenimiento de las instalaciones, en los siguientes términos:

«En lo que respecta a los criterios de prioridad, ENRESA está actuando, en principio, sobre todos los pararrayos seriamente deteriorados que procede a acondicionar debidamente, y que serán los primeros en ser retirados, para continuar con los ubicados en centros de enseñanza y hospitales y todos aquellos que pudieran causar problemas de preocupación social, aun cuando no presenten ningún problema de riesgo radiológico.

En relación con las actuaciones realizadas por esta Empresa hasta la fecha, además de las citadas, se han centrado fundamentalmente en dos actividades: Por un lado, se ha elaborado un censo de los pararrayos radiactivos existentes en el país, censo que se continúa completando y se ha procedido a informar a todos aquellos propietarios que han solicitado la retirada de sus pararrayos, tanto sobre los riesgos como sobre los planes de ENRESA para su retirada masiva.

Por otra parte, respecto de aquellos pararrayos que directamente, o a través de autoridades de la Administración Central, Autonómica o del propio Consejo de Seguridad Nuclear, se ha tenido conocimiento de que podrían plantear problemas de protección radiológica, se ha actuado acondicionándolos debidamente.

En lo que se refiere a la peligrosidad de estos aparatos, nos remitimos a lo que en su día expuso el Consejo de Seguridad Nuclear en su declaración institucional.

En aquellos casos en que se ha encontrado riesgo radiológico, ENRESA, como una primera actividad previa a su retirada, está efectuando unas operaciones de acondicionamiento in situ de las que da información pertinente al Consejo de Seguridad Nuclear, actuaciones que hasta la fecha han totalizado la cifra de 170.

Asimismo ENRESA, a solicitud del Consejo de Seguridad Nuclear o del Ministerio de Industria, ha realizado puntualmente operaciones de evaluación radiológica, que han permitido determinar la conveniencia de realizar las actuaciones citadas en el párrafo anterior.

El marco de actuación de ENRESA viene delimitado por los Reales Decretos 1428/1986, de 13 de junio, y 903/1987, de 10 de julio, así como por el contrato suscrito entre esta Empresa y el Ministerio de Industria de fecha 23 de marzo de 1988, cuyo alcance es únicamente el desmantelamiento y retirada de los citados pararrayos, única actividad para la que el Ministerio de Industria dota de recursos económicos a esta Empresa, con cargo a los Presupuestos Generales del Estado. La retirada masiva viene asimismo condicionada en el contrato antes citado a que ENRESA disponga de instalaciones adecuadas debidamente licenciadas para ello.

Sin perjuicio de que ENRESA no considera necesario el establecimiento de actividades generalizadas de mantenimiento preventivo, por consideraciones de tipo técnico, éste viene siendo realizado en algunas Comunidades Autónomas, como en el caso de Cataluña, por diversas empresas contratadas por la propia Comunidad, y en otros casos por otras empresas especializadas, siendo su coste a cargo de los propietarios. ENRESA informa, en este sentido, a aquellos titulares interesados, acerca de las empresas que pueden realizar este servicio.»

Analizado el informe anterior, debemos señalar que el acuerdo alcanzado por ENRESA con la empresa británica A., afecta únicamente al uno por ciento de las instalaciones censadas, y, por tanto, sigue sin resolverse el núcleo del problema, a pesar de haber transcurrido más de cinco años desde la publicación del RD 1428/86.

De todo ello se deduce en consecuencia, un incumplimiento de las previsiones legales sobre la retirada de pararrayos radioactivos por parte de ENRESA, incumplimiento que esta institución seguirá poniendo de relieve hasta que se cumplimente dicha obligación.

En la queja 9122466 el Director de un colegio público plantea el peligro que representa el pararrayos instalado en el mencionado centro y, por tanto, la necesidad de revisar su estado de conservación, de forma que, en el caso de existir riesgo para la salud de las personas, se adopten las oportunas medidas de seguridad. Este mismo problema se ha planteado en el expediente 9112638, citado anteriormente, en relación con el pararrayos radiactivo instalado en otro colegio pú-

blico de Tenerife, como consecuencia de una manipulación inadecuada de la instalación.

Teniendo en cuenta lo manifestado en estos expedientes, nos dirigimos al Consejo de Seguridad Nuclear poniendo en su conocimiento estos hechos.

Mediante escrito de fecha 24 de febrero de 1992 el citado Consejo nos informa de que en abril de 1989 hizo una declaración institucional en los siguientes términos:

«El Consejo de Seguridad Nuclear se reitera en la postura que adoptó en su día, en relación con los pararrayos radiactivos.

Un pararrayos radiactivo no supone riesgo alguno para la población, si se mantiene en el lugar donde ha sido instalado y no está seriamente deteriorado.

Un pararrayos puede significar un riesgo si existe la posibilidad de que caiga en manos de una persona sin los debidos conocimientos.

Solamente puede significar algún riesgo si se somete a una manipulación inadecuada».

Asimismo, manifiesta que el término «seriamente deteriorado» se refiere exclusivamente a peligro de desprendimiento o caída de tal modo que puedan darse los dos últimos supuestos de la declaración institucional que son los únicos que podrían significar algún riesgo para las personas.

De acuerdo con lo manifestado por el Consejo de Seguridad Nuclear y del contenido del informe remitido por ENRESA en fecha 27 de febrero de 1992 en el que nos informa de las actuaciones desempeñadas en las operaciones de acondicionamiento previas a la retirada de los citados pararrayos, hemos procedido a dirigirnos a esa empresa pública solicitando que nos informe en relación con los hechos que han dado lugar a estas quejas, así como las actuaciones de inspección y acondicionamiento que realice en relación con los citados pararrayos.

5.3.2 Un problema derivado de la reestructuración del sector siderúrgico: los poblados de ENSIDESA

A partir de los años cincuenta y como consecuencia de la instalación en Avilés de la factoría de la Empresa Nacional Siderúrgica, S. A. (ENSIDESA) esta sociedad promovió la construcción de ocho poblados, que ocupan en la actualidad una superficie de 461.370 m², y en los que se integran 1.781 viviendas, locales comerciales, instalaciones deportivas, colegios, viales y zonas ajardinadas, una residencia y una iglesia.

Desde el año 1983 en el que se acometió la reestructuración del sector siderúrgico, ENSIDESA modificó su política de viviendas, intentando reducir los costes netos derivados para la empresa de la conservación de viviendas y urbanizaciones, así como de la prestación de servicios a sus ocupantes.

La difícil situación económica de esta empresa condicionó la utilización de nuevos criterios de gestión de

su patrimonio que repercutieron negativamente en el mantenimiento de los poblados.

En relación con este tema, la Asociación de Vecinos de los barrios dependientes de Ensidesa: Llaranes, Garajes, El Cruce y otros, todos ellos del municipio de Avilés (Asturias), planteaban en la queja 8812049 que vienen sufriendo un deterioro progresivo de las condiciones de habitabilidad de los mismos, tanto por el estado de las viviendas como por el acondicionamiento urbanístico, social y cultural, habiéndoles manifestado la empresa propietaria: «lamentamos comunicarles que la situación de nuestra Empresa no permite otra actuación que la que se está llevando a cabo en materia de conservación de inmuebles y urbanizaciones».

Asimismo, los interesados afirmaban en su escrito que estas actuaciones son tan mínimas que no dan solución, ni siquiera, a los problemas más urgentes, y que habiendo realizado gestiones ante el Ayuntamiento de Avilés, han obtenido como única respuesta la inhibición, fundamentando ésta en el hecho de que los poblados son propiedad de Ensidesa.

Tramitada la queja, ante el citado Ayuntamiento y ante el Instituto Nacional de Industria (INI) y después de analizar los informes remitidos por ambos, procedimos a formular una recomendación al Ayuntamiento y a ENSIDESA a fin de que se adoptarán las medidas oportunas para impulsar decididamente el proceso negociador entre ENSIDESA y el Ayuntamiento de Avilés para la adecuada delimitación de competencias en cuanto al mantenimiento de estos poblados y a la reordenación urbanística del entorno.

Con fecha 25 de octubre de 1991 la citada corporación nos dió traslado del siguiente escrito, en el que se acepta la recomendación del Defensor del Pueblo y se dice:

«Con posterioridad a su oficio anterior, en que recomendaban impulsar el proceso negociador con ENSIDESA, para la adecuada reurbanización de los Poblados de Llaranes, Prolongación de Llaranes y Garajes, se han realizado los siguientes trámites:

1.º Se iniciaron las oportunas negociaciones con ENSIDESA para la ejecución de las obras de reurbanización de los referidos poblados y la cesión posterior al Ayuntamiento de todos sus viales y equipamientos.

2.º Tales negociaciones cristalizaron finalmente en un convenio entre el Ayuntamiento y la referida Empresa, que fue aprobado por el Pleno Municipal, en sesión celebrada el día 18 de abril de 1991.

3.º El cumplimiento por ENSIDESA de las estipulaciones del Convenio se ha visto afectado por las circunstancias que afecten a dicha Empresa (cambio de dirección, constitución de Corporación Industrial, etc.) si bien existe clara voluntad de ejecutarlas. En efecto se están ultimando las negociaciones con RENFE para terminar la redacción del Proyecto Técnico de las obras de ampliación del puente, a que se hace referencia en la estipulación primera del Convenio, imprescind-

dible para resolver el enlace de las comunicaciones de los poblados con el sistema general de comunicaciones de la población, previsto en el Plan General de Ordenación Urbana.

Por otro lado, ENSIDESA está procediendo a la venta a sus ocupantes de las viviendas de los poblados, que ya se han formalizado en gran parte.

4.º Queda, pues, patente la voluntad del Ayuntamiento y de ENSIDESA de ultimar el proceso negociador ya iniciado, cuyo objetivo final no es otro que dotar a los poblados de todos los servicios y equipamientos, previstos en el Plan General de Ordenación Urbana.»

Mediante informe de fecha 14 de noviembre de 1991, la Empresa Nacional Siderúrgica, S. A. (ENSIDESA) nos dio cuenta de las actuaciones realizadas en cumplimiento de la recomendación formulada por esta institución.

Dicho cumplimiento se refleja a través de dos procesos complementarios:

- La venta masiva a bajo precio de las viviendas a los inquilinos.
- Los acuerdos con los Ayuntamientos para la reurbanización de los poblados.

El acuerdo entre el Ayuntamiento de Avilés y ENSIDESA se firmó el 19 de abril de 1991, y en el mismo se expone que con carácter complementario a la operación de venta de las viviendas resulta necesaria una adecuada ordenación urbanística y administrativa de los expresados Poblados, a cuyo fin el Ayuntamiento de Avilés y la Empresa Nacional Siderúrgica, S. A. han venido manteniendo negociaciones encaminadas a conseguir la plena integración de tales Poblados en el referido Ayuntamiento, mediante la municipalización y consiguiente asunción por el Municipio de los servicios y prestaciones correspondientes, que hasta ahora venían siendo atendidos por ENSIDESA y a su cargo.

1. La Empresa Nacional Siderúrgica, S. A. ha procedido, como consecuencia de los compromisos asumidos en el ámbito de las negociaciones mantenidas, a redactar un «Proyecto de reparación y adaptación al Plan General de Ordenación de las urbanizaciones de sus Poblados en el Municipio de Avilés». Este proyecto obra en poder del Ayuntamiento y se acepta por éste en poder del Ayuntamiento y se acepta por éste en su integridad, comprometiéndose a su aprobación por el Pleno Municipal.

La misma Empresa Nacional Siderúrgica, S. A. está redactando, para su presentación en el Ayuntamiento, un proyecto complementario del anterior, en el que se desarrolla el compromiso asumido en orden a ejecutar las obras relativas a la ampliación del puente bajo RENFE en Llaranes, así como las obras de los trazados en los tramos viarios de la calle Avilés y Monte Viso. Este proyecto, una vez presentado en el Ayuntamiento, será aprobado por éste por los trámites exigidos por la nor-

mativa urbanística de aplicación, asumiendo en este acto compromiso expreso en tal sentido.

ENSIDESA por su parte procederá, una vez aprobados los anteriores proyectos y obtenidas las oportunas licencias de obras, a la ejecución, a su cargo, de las obras contenidas en los referidos proyectos, para su terminación en un plazo aproximado de seis meses a contar desde el momento de la obtención de las expresadas licencias.

2. En relación con las fincas que se reseñan en el acuerdo y que son propiedad de ENSIDESA, se procederá, una vez terminadas las obras fijadas en los proyectos mencionados en la estipulación PRIMERA, a la cesión del Ayuntamiento de Avilés de las urbanizaciones existentes en dichas fincas, las cuales serán objeto de recepción formal por dicho Ayuntamiento, comprendiéndose dentro de dicha cesión, a título enunciativo y no limitativo, los viales, zonas verdes y demás elementos configuradores de las mismas, así como las redes e instalaciones existentes para la prestación de los servicios y suministros a que se refiere la estipulación siguiente.

La cesión efectuada por ENSIDESA y la consiguiente aceptación por el Ayuntamiento de Avilés, efectuadas en los términos anteriormente establecidos, se consideran ajustadas a la normativa urbanística, en particular en lo referente a cesiones obligatorias.

Como desarrollo del presente acuerdo se procederá por el Ayuntamiento de Avilés y ENSIDESA, una vez terminadas las obras de urbanización, a formalizar la correspondiente escritura pública, en la que se recogerán las cesiones de las urbanizaciones en los términos indicados, los compromisos del Ayuntamiento en orden a la asunción y prestación de servicios y suministros así como la cesión de la finca a que se refiere la estipulación CUARTA.

3. El Ayuntamiento de Avilés asumirá y, consiguientemente, prestará los servicios y suministros públicos que habitualmente prestan los Ayuntamientos como propios de su competencia y, en particular, los de limpieza y recogida de basuras, alcantarillado, alumbrado público, atención y conservación de viales y suministro de agua potable, haciéndose igualmente cargo de las redes e instalaciones existentes en los referidos Poblados y destinadas a la prestación de los servicios que se municipalizan, siendo de cargo del Ayuntamiento su atención, conservación y mantenimiento.

Los anteriores servicios y suministros se prestarán por el Ayuntamiento de Avilés a partir de la fecha de la firma de la escritura pública a que se refiere la estipulación anterior.

Complementariamente se hace constar que ENSIDESA tiene entabladas negociaciones con HIDROELECTRICA DEL CANTABRICO, S. A., para que esta empresa aporte los medios técnicos y materiales adecuados para la debida prestación de los suministros de energía eléctrica a viviendas, edificios singulares, zonas deportivas y alumbrado público, así como que, para el sumi-

nistro de agua potable será necesario desarrollar, antes de la terminación de las obras de urbanización, el correspondiente acuerdo específico de suministros de agua potable, en el marco de los intercambios que ya existen entre el Ayuntamiento y Ensidesa sobre este fluido.

4. Dentro del marco de los anteriores compromisos, ENSIDESA cederá al Ayuntamiento de Avilés la finca descrita en la estipulación segunda como finca V, denominada «Zona Deportiva», de 90.000 metros cuadrados aproximadamente, con las instalaciones en ella existentes, en precio simbólico de CINCUENTA MIL PESETAS.

En relación a tal cesión serán de aplicación las siguientes estipulaciones particulares:

1.^a La cesión de dicha finca queda condicionada, con el carácter de condición esencial determinante de su validez y eficacia jurídica futura, a que los bienes cedidos mantengan en el futuro su actual calificación urbanística de «Equipamiento» y destino específico para uso deportivo, obligándose el Ayuntamiento de Avilés en tal sentido a mantener dicha calificación y destino, quedando expresamente convenido que si fueran modificados en el futuro, la cesión quedará resuelta de pleno derecho, con la consiguiente reversión a ENSIDESA de los bienes objeto de la misma, quedando como de su propiedad cualesquiera obras o instalaciones que en ellos se hubieran realizado, cualquiera que sea su naturaleza e importe de inversión efectuada, sin abono de indemnización compensatoria alguna en razón de las mismas.

El ejercicio de la acción resolutoria que en esta cláusula se estipula, no afectará en ningún caso a la validez y eficacia jurídica de los restantes pactos y compromisos contenidos en el presente acuerdo.

2.^a El Ayuntamiento de Avilés asume, con la consiguiente subrogación, los acuerdos actualmente existentes entre ENSIDESA y diversas entidades, relativos al uso de las instalaciones deportivas existentes en la finca, acuerdos cuyo contenido manifiesta conocer y aceptar.

3.^a Se conservarán y respetarán las servidumbres actualmente existentes sobre la finca, con particular referencia a la carretera que constituye el actual acceso a los terrenos en que se encuentra ubicada la denominada «Escuela de Aprendices», en tanto no se ejecuten los accesos previstos en el Plan General Municipal de Ordenación Urbana, siempre que éstos mantengan, como mínimo, las condiciones de tránsito del acceso actual tanto en su anchura como en la funcionalidad del tráfico.

Teniendo en cuenta la complejidad y magnitud económica del problema planteado, debe destacarse la buena disposición de las partes que ha culminado en el citado convenio y que permite esperar la pronta solución de las cuestiones que motivaron la apertura de este expediente.

5.3.3. Grandes áreas de expansión industrial

Otro problema planteado ante esta institución hace referencia al régimen transitorio previsto en la Ley 50/85, de 27 de diciembre, de Incentivos Regionales para la Corrección de los Desequilibrios Económicos Interterritoriales, en relación con los antiguos planes de incentivación regional, entre los que se encuentran las grandes áreas de expansión industrial.

En desarrollo de esta normativa, el Real Decreto 570/88 de 3 de junio, de delimitación de la zona de promoción económica de Castilla y León cerró el plazo para la presentación de nuevas solicitudes de los beneficios de la gran área de expansión industrial de Castilla y León (Disposición Final segunda), y estableció un régimen transitorio para los expedientes en tramitación. Por su parte, el Real Decreto 652/88, de 24 de junio, de creación y limitación de la zona de promoción económica de Andalucía cerró el plazo para la presentación de nuevas solicitudes de los beneficios del gran área de expansión industrial de Andalucía (Disposición Final tercera) y estableció, asimismo, un régimen transitorio para la tramitación de estos expedientes.

En las quejas 8920708, 9025690, 9028278 y 9110255 los interesados exponen que han solicitado los beneficios previstos en distintas disposiciones legales en relación con las grandes áreas de expansión industrial de Castilla y León, y Andalucía, sin haber obtenido hasta la fecha respuesta alguna.

Estas quejas se tramitaron ante la Dirección General de Incentivos Económicos Regionales que nos remitió los preceptivos informes indicando que las solicitudes fueron presentadas con anterioridad a la finalización del plazo previsto legalmente, por lo que en principio resultaba de aplicación lo dispuesto en el mencionado régimen transitorio.

Asimismo, se hacía referencia al acuerdo del Consejo de Ministros, de fecha 7 de julio de 1989, publicado por resolución de la Secretaría de Estado de Economía en el «Boletín Oficial del Estado» de 17 de agosto de 1989 y en el que se decía:

«Los expedientes de beneficios que se resuelven por el presente Acuerdo corresponden todos ellos a solicitudes presentadas con anterioridad... por lo que los mismos se tramitan conforme a lo establecido en las disposiciones transitorias primera y segunda de la Ley 50/85, de 27 de diciembre, siendo este Acuerdo el último por el que se aprueban este tipo de expedientes, de los que en el futuro sólo se resolverán revisiones y modificaciones.»

Desde la adopción de dicho acuerdo no han sido aprobados nuevos expedientes a pesar de que las normas citadas establecen con claridad el régimen legal aplicable a los expedientes en tramitación a su entrada en vigor, que no es sino el vigente en el momento en que se presentaron las solicitudes, y por tanto, no se alcan-

za a comprender la razón por la que los citados expedientes siguen pendientes de resolución.

Teniendo en cuenta lo anterior, con fecha 22 de octubre de 1991 nos dirigimos al Secretario General de Economía Internacional y Competencia, del Ministerio de Economía y Hacienda, manifestándole que no se justificaba la falta de contestación a las solicitudes de los interesados, y recordándole lo previsto en el artículo 94.3 de la Ley de Procedimiento Administrativo en cuanto a la obligación que incumbe a los organismos administrativos de resolver expresamente, en tiempo y forma, las peticiones que les sean planteadas. También se solicitaba un nuevo informe sobre las causas excepcionales que hubiesen interrumpido la resolución de los mencionados expedientes, así como sobre las medidas que estuviera previsto adoptar para su definitiva resolución.

En la queja 9108594 se planteaba un problema similar en relación con una solicitud de subvención al amparo del RD 1460/1981, de 19 de julio, que convocó concurso de beneficios en la Gran Área de Expansión Industrial de Andalucía.

Se admitió a trámite esta queja y se solicitó informe a la Dirección General de Incentivos Económicos Regionales. Este centro directivo nos respondió, en fecha 4 de noviembre de 1991, en términos sustancialmente iguales a los mencionados anteriormente, por lo que nos dirigimos al Secretario General de Economía Internacional y Competencia reiterándole las manifestaciones recogidas en nuestro escrito de fecha 22 de octubre de 1991.

Se ha recibido el informe solicitado, pero en él, la citada Secretaría General, no da respuesta expresa a las cuestiones planteadas, por lo que se resolvió dirigir la siguiente sugerencia al Ministro de Economía y Hacienda, después de informarle puntualmente del estado de la cuestión y de nuestros sucesivos requerimientos a los órganos competentes citados:

«Que por ese Departamento se adopten las medidas oportunas para garantizar el derecho a una resolución expresa de todos los solicitantes de los beneficios de las Grandes Áreas de Expansión Industrial, que iniciaron sus expedientes con anterioridad a la finalización del plazo de solicitud correspondiente.»

5.3.4. Registro de la Propiedad Industrial. Incumplimiento del deber de notificación previa a la declaración de caducidad de los derechos previstos en la Ley de Patentes

Mediante escrito de fecha 7 de febrero de 1991, el promotor de la queja 9103501 exponía que era titular de un modelo de utilidad cuya caducidad fue declarada de forma automática por el Registro de la Propiedad Industrial con motivo del impago de una anualidad en plazo legal, mostrándose en desacuerdo con la inexistencia de notificación personal y directa al interesado, previa a dicha declaración formal de caducidad.

A su escrito de queja, el interesado acompañaba fotocopia de una contestación del Registro mencionado en la que se le informaba que la caducidad de las patentes y modelos de utilidad aparecía regulada en los artículos 116.1.c) y 161 de la Ley 11/1986, de 20 de marzo, de Patentes, y en el artículo 82 del Real Decreto 2245/1986, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento para la ejecución de dicha ley, añadiendo que «la obligación de abonar las tasas anuales para mantener en vigor el expediente le es notificada al interesado en el certificado-título que se expide».

Ante una interpretación restrictiva desde el punto de vista de las garantías que nuestro ordenamiento jurídico reconoce a los ciudadanos en sus relaciones con la Administración, el Defensor del Pueblo dirigió una Recomendación al Director del Registro de la Propiedad Industrial en la que, tras exponer los hechos y fundamentos legales antes referidos, se manifestaba que de una detenida lectura de los preceptos mencionados no cabía deducir, a juicio de esta institución, que la caducidad aludida debiera producirse de forma automática y sin advertencia previa a los afectados, sino que, por el contrario, una interpretación adecuada de tales normas sólo podía efectuarse poniéndolas en relación con los preceptos y principios incluidos en la Ley de Procedimiento Administrativo, texto legal de aplicación supletoria en esta materia conforme a lo dispuesto en el artículo 3 de la citada Ley de Patentes.

Igualmente, se expresaba que la exigencia legal de notificación personal y directa a los interesados de los actos administrativos que les afecten venía necesariamente referida, en el presente supuesto, el acto concreto de la declaración de caducidad, y por ello, tal exigencia no podía estimarse cumplida con la notificación inicial de la obligación de abonar las tasas anuales que se incluía en el certificado-título expedido al interesado.

En base a lo expuesto, se recomendó a dicha Dirección que: «En los supuestos de caducidad de patentes y modelos de utilidad por falta de pago en tiempo oportuno de las anualidades y recargos que correspondan, se proceda por el Registro de la Propiedad Industrial, con carácter previo a la declaración formal de dicha caducidad, a notificar en forma a los interesados la expresada circunstancia, otorgándoles un plazo mínimo de diez días a fin de que puedan subsanar los defectos señalados».

En su preceptiva contestación, y tras aludir al procedimiento especial previsto en materia de propiedad industrial, así como a la vigencia del artículo 327 del Estatuto de la Propiedad Industrial en su texto refundido de 30 de abril de 1930, que establece el carácter oficial de las notificaciones hechas por medio del Boletín Oficial de la Propiedad Industrial, sin que pueda alegarse ignorancia o desconocimiento de ellas en las reclamaciones que se formulen, el Director del Registro justificaba tal normativa en la cantidad de solicitudes en las distintas modalidades de propiedad industrial, que generan un gran número de comunicaciones dentro de las varias incidencias surgidas en el

procedimiento de examen y concesión, tanto en materia de invenciones como en la de signos distintivos.

No obstante, se manifestaba que el Registro actúa en la práctica diaria por medio de notificaciones directas y personales, y en dos vertientes:

1. La gran mayoría de las solicitudes están canalizadas por medio de los Agentes de la Propiedad Industrial, expertos intermediarios acreditados ante la oficina, quienes tienen a su disposición, y ubicada en el edificio del organismo, una «mesa» de Agentes, de manera que reciben directas comunicaciones, que afectan a los intereses de su representado.

2. Respecto a los inventores que actúan sin Agente, son notificados previamente a la reglamentaria comunicación, vía Boletín Oficial de la Propiedad Industrial, de las variadas incidencias de su expediente por carta certificada con acuse de recibo, en atención a la dificultad que la materia de patentes entraña para ellos. En la práctica origina además gran número de asesoramiento complementarios a la información recibida por carta.

El Director del Registro finalizaba su informe indicando que, pese a lo manifestado, no existía inconveniente en intentar mejorar el sistema dentro de las posibilidades de medios disponibles.

Tras examinar con todo detenimiento los fundamentos expuestos por el Registro de la Propiedad Industrial, el Defensor del Pueblo estimó que, sin necesidad de promover una modificación de la normativa que regula el procedimiento de dicho Registro, era posible una interpretación que reforzara las garantías que, con carácter general, reconoce nuestro ordenamiento a los ciudadanos en sus relaciones con las administraciones públicas.

En efecto, la previsión contenida en el citado artículo 327 del Estatuto de la Propiedad Industrial no impide que el Registro pueda practicar notificaciones personales y directas en aras del refuerzo de garantías antes referido.

Esta medida cobraría especial significación en los supuestos de inventores que actúan sin la intermediación de Agente de la Propiedad Industrial, que pueden ver reducidas tales garantías por la falta de asistencia técnica de un profesional acreditado, como ocurrió con el promotor de la presente queja.

De otro lado, el hecho de que este grupo de inventores represente una minoría respecto del total de solicitudes que se tramitan en el Registro, no plantearía problemas en cuanto a los medios necesarios para la práctica de notificaciones.

Por ello, el Defensor del Pueblo reiteró la recomendación formulada, concretando su contenido a la práctica de notificaciones personales y directas previas a la declaración formal de caducidad de patentes y modelos de utilidad, siempre que sus titulares fueran inventores que actuaran sin la mediación de Agente de la Propiedad Industrial.

En el momento de elaborar el presente informe, nos

encontramos a la espera de recibir contestación al escrito últimamente citado.

5.4. Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas. Incumplimiento del deber de las administraciones públicas de notificar a los interesados de forma procesal y directa las resoluciones que afecten a sus derechos o intereses

Por escrito que tuvo entrada en las oficinas de esta institución el día 3 de julio de 1990, complementado por otro recibido el 14 de enero de 1991, el promotor de la queja 9022373 exponía que con fecha 10 de octubre de 1988 formuló ante el Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas una solicitud de inscripción en el Registro Oficial de Auditores de Cuentas, de conformidad con lo establecido en la disposición transitoria primera de la Ley 19/1988, de 12 de julio, de Auditoría de Cuentas.

Al no recibir contestación a su solicitud, el interesado se puso en contacto con el mencionado Instituto, informándosele de que había sido excluido como auditor y de que no podía reclamar por haber transcurrido el plazo de recurso.

Con respecto al fondo de la cuestión planteada, cabe señalar que la expresada ley fue dictada con la finalidad de dotar de la máxima transparencia a la información económico-contable de la empresa, atendiendo, entre otras razones, a las necesidades derivadas de la integración de España en las Comunidades Europeas.

Entre los diversos aspectos que contempla, interesa aquí destacar su artículo 7, que contiene una enumeración de los requisitos que deben reunir los profesionales que deseen integrarse en el Registro Oficial de Auditores de Cuentas como condición necesaria para el ejercicio de esta actividad, y la citada disposición transitoria primera, que posibilitó la inclusión de los profesionales que vinieran desempeñando dicha actividad y reunieran los requisitos antes aludidos, con excepción del examen de aptitud organizado y reconocido por el Estado, otorgando un plazo de tres meses desde la entrada en vigor de la ley para pedir la referida inclusión.

Ante la aparente denegación por silencio administrativo de la solicitud mencionada, el Defensor del Pueblo se dirigió al Presidente del Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas solicitando la emisión de informe sobre los hechos relatados, la tramitación del expediente administrativo y el eventual silencio a que se ha hecho referencia.

Se recibió dicho informe en el que, además de exponer de forma extensa los criterios utilizados por el instituto para la admisión de solicitudes de inscripción en el Registro de Auditores de Cuentas, el presidente expresaba lo siguiente:

«De otro lado, y ante la opción de desestimar mediante “silencio administrativo” las solicitudes de inscrip-

ción de aquellos que no habían acreditado la concurrencia de los citados requisitos, dado que se aproximaban a la cifra de cincuenta mil, el Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas procedió a publicar en el “Boletín Oficial del Estado” la resolución de su Presidente, de fecha 27 de julio de 1989, de la cual se adjunta copia, a la que se acompañaba, mediante anexo, el listado de los solicitantes inscritos, así como en la que se incluía, en su punto 2.º, la desestimación expresa de aquellos solicitantes que no figuraban en tal listado, motivando, asimismo expresamente, tal exclusión en la falta de acreditación de los requisitos en que se refiere la Ley 29/1988, de 12 de julio, de Auditoría de Cuentas.

Contra la citada Resolución, y de acuerdo con lo establecido en el artículo 22.3 de la citada Ley pudo interponerse recurso de alzada ante el Ministro de Economía y Hacienda; y así se ha llevado a efecto por unos diez mil solicitantes no conformes con la desestimación de su inscripción en el Registro Oficial de Auditores de Cuentas.»

Mediante escrito de 27 de julio de 1991, esta institución formuló ante el Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas una sugerencia en los términos que se indican a continuación:

«Del contenido de dicho informe se desprende que la solicitud de inscripción en el Registro Oficial de Auditores de Cuentas, formulada mediante escrito de fecha 12-9-88, presentado ante este instituto el día 10 de octubre siguiente, debe considerarse desestimada por silencio administrativo, puesto que, si bien se dictó una resolución denegatoria que fue publicada en el “Boletín Oficial del Estado”, la misma no se notificó al interesado de conformidad con las previsiones contenidas en los artículos 79 y 80 de la Ley de Procedimiento Administrativo.

La exigencia legal de notificar a los interesados de forma personal y directa las resoluciones que afecten a sus derechos o intereses no puede estimarse cumplida por la referida publicación en el “Boletín Oficial del Estado”, debiendo señalarse que la notificación por edictos sólo produce efectos cuando dichos interesados son desconocidos o se ignora su domicilio, según lo dispuesto en el número 3 del citado artículo 80 de la Ley de Procedimiento Administrativo.»

Por otra parte, la Resolución de 27 de julio de 1989, de ese Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas, dispone en su apartado segundo lo siguiente:

«Desestimar, al no haber acreditado el cumplimiento de los citados requisitos, el resto de las solicitudes no incluidas en la relación adjunta.»

Esta parca fundamentación, que se limita a una genérica referencia al «incumplimiento de los requisitos legales», no está muy ajustada a las previsiones del ar-

título 43 de la Ley de Procedimiento Administrativo, que ordena que sean motivados, «con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho», los actos que limiten derechos subjetivos, entre los que se debe incluir la denegación que motiva las presentes actuaciones, teniendo en cuenta que la no inclusión del interesado en el Registro Oficial de Auditores de Cuentas le impide el ejercicio de una determinada actividad profesional.

Las circunstancias expuestas han producido una evidente situación de indefensión en el señor ..., por cuanto la ausencia de notificación del acto en cuestión le ha impedido la formulación de los recursos administrativos correspondientes como paso previo a la vía judicial, con vulneración del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva reconocido por el artículo 24 de nuestra Constitución.

Por ello se sugirió que se procediese a una resolución expresa del expediente del reclamante.

En fecha 12 de septiembre de 1991 se recibió el informe solicitado, en el que el Presidente del Instituto comunicaba la aceptación de la sugerencia formulada por el Defensor del Pueblo y que se había procedido a notificar al interesado la resolución expresa y motivada sobre su solicitud de inscripción en el Registro Oficial de Auditores de Cuentas, de la cual se adjuntaba copia.

A la vista de este informe, se procedió al cierre de la queja.

5.5. Seguros. Comisión Liquidadora de Entidades Aseguradoras (CLEA)

Durante el presente año han seguido recibándose quejas en relación con el funcionamiento de la Comisión Liquidadora de Entidades Aseguradoras. Estas quejas reflejan tres tipos de problemas: el desánimo de los reclamantes por no poder hacer efectivo el importe de sus créditos frente a las compañías aseguradoras; la excesiva lentitud que imprime la CLEA a la resolución de los procesos de liquidación; la falta de respuesta a las solicitudes de información sobre las expectativas de cobro de los créditos.

La primera de las vertientes señaladas tiene una naturaleza jurídico-privada, en la que esta institución no puede entrar, por carecer de competencias para ello, pero procede señalar que resulta esencial, en este punto, que el Estado ejerza su actividad fiscalizadora previa sobre las compañías aseguradoras para evitar que se repitan situaciones como las descritas.

Sin duda, la promulgación del Real Decreto Ley 10/1984, de 11 de julio, por el que se establecen medidas urgentes para el saneamiento del sector de seguros privados y para el reforzamiento de las actuaciones de control y mediante el cual se crea la CLEA, así como la de la Ley 33/1984, de 2 de agosto, y del Real Decreto 2020/1986, de 22 de agosto, por el que se aprobó el Reglamento de la CLEA, constituyen pasos decisivos en el imprescindible avance para la mejora de los derechos de los asegurados, pero esta institución debe ma-

nifestar, una vez más, que la lentitud y, en consecuencia, los retrasos con los que la CLEA viene actuando son motivos de preocupación y de inquietud.

La CLEA dispone de importantes medios personales y materiales y, sin embargo, no se garantizan suficientemente los derechos de los afectados por las disoluciones de las compañías de seguros, a causa de la larga duración de los procesos de liquidación —no suficientemente justificada por su complejidad— y, sobre todo, por la falta de información a los afectados.

Estos problemas se reflejan paradigmáticamente en las quejas 8906152, 8908517, 8903605 y 8804629, que se dieron por concluidas, en su día, en coherencia con los informes recibidos de la CLEA, de cuyos términos se deducía que las respectivas liquidaciones, motivo de la reclamación de los promoventes, estaban a punto de resolverse. Durante el presente año ha sido preciso reabrir estos expedientes, porque los interesados se han vuelto a dirigir a esta institución para comunicar que todavía no se habían producido las liquidaciones a los acreedores.

Así, la primera de las citadas, cuya tramitación se inició en junio de 1989, tiene su origen en un auto ejecutivo del Juzgado de Instrucción número 10 de Málaga, de fecha 27-3-89, por el que se otorga a don ..., la cuantía de 356.600 pesetas, en concepto de lesiones y secuelas sufridas en accidente cubierto por el vehículo del causante «a reclamarse a través del Ministerio de Economía y Hacienda, Consorcio de Compensación de Seguros». Ello se debía a que la compañía aseguradora del vehículo contrario había sido declarada en liquidación en el año 1986. El promovente de la queja entregó la documentación necesaria para la tramitación del expediente el 1 de mayo de 1989 y, al parecer, la empleada que le atendió en aquel momento le dijo que el expediente podía estar resuelto en tres o cuatro meses.

Según comunicación de la CLEA, en respuesta a nuestra solicitud de informe, remitida a esta institución en noviembre de 1989, el problema en relación con esta queja era que «el mencionado señor no había formulado reclamación alguna», y que se dirigían a él a fin de que justificara su crédito ante el liquidador encargado de la Comisión, a efectos de su inclusión, si procedía, en la relación de acreedores.

En la 8903605, presentada en la oficina del Defensor en abril de 1989, el interesado se queja de que pagó desde 1962 a 1987 los recibos correspondientes a un seguro de vida y de que tuvo conocimiento de que la compañía había quebrado en 1986 a través de la prensa. En mayo de 1987 presentó su primera reclamación ante la CLEA, que en septiembre del mismo año le solicitó la documentación necesaria para la tramitación del expediente.

Casi dos años después y ante la falta de noticias, a pesar de haberlas solicitado en tres ocasiones, en una de ellas mediante escrito certificado, acudió a esta institución.

Este expediente se consideró cerrado cuando en noviembre de 1989 el Director Gerente de la CLEA nos co-

municó que en esa fecha se dirigían al reclamante para que justificara su crédito ante el liquidador delegado de la Comisión en la entidad de referencia a efectos de su inclusión, si procediera, en la relación de acreedores.

En la 8906152, el interesado, ante la quiebra de la entidad aseguradora de su automóvil, tuvo que hacer frente al pago de las indemnizaciones fijadas en sentencia, a causa de un accidente. En diciembre de 1988 se dirigió a la CLEA acompañando la documentación justificativa. En junio de 1989, ante la falta de noticias, solicita la intervención del Defensor del Pueblo.

Nuestra investigación se dio por concluida, al haber recibido en febrero de 1990 un escrito, del que, como en las quejas anteriores, se dio traslado al interesado, en el que la CLEA nos comunicaba que no existían antecedentes del crédito que manifestaba ostentar don ... pero que con esa misma fecha se dirigían al interesado, a fin de que enviase el justificante de su crédito al delegado de la Comisión en la liquidación de la citada entidad para la sindicatura de la quiebra.

El último expediente reseñado (8804269) se inició en 1988. El interesado manifiesta que ha iniciado expediente de reclamación ante la CLEA en noviembre del año anterior para reclamar la indemnización pendiente con motivo de un accidente sufrido por su hijo, que debía haber abonado la aseguradora del vehículo causante, según sentencia de la Audiencia Provincial de Santander.

Al no responder al pago la compañía aseguradora, se practicó un embargo sobre los bienes de dicha entidad.

La compañía en liquidación había pagado al interesado, antes de ser intervenida, el total correspondiente al seguro obligatorio de viajeros, quedando pendiente el resto, hasta cerca de cinco millones de pesetas.

La CLEA comunicó al Defensor, en informe de julio de 1988, que el crédito del reclamante estaba incluido en el pasivo de la compañía en liquidación y en mayo de 1989 nos explicó, en contestación a un requerimiento, que a fines de año le podían ofrecer al interesado la compra de su crédito. Trasladado este informe al interesado, se consideró resuelto este expediente, que hubo que reabrir, como los anteriores, al tener noticias de que el asunto no estaba resuelto.

En consecuencia, nos hemos dirigido de nuevo a la CLEA en noviembre del presente año, para solicitar información de la liquidación de las compañías relacionadas con los expedientes descritos.

Nos hemos referido a estos expedientes porque resultan muy significativos respecto a la situación denunciada anteriormente, pero podemos señalar que todas las quejas admitidas a trámite durante el presente ejercicio lo han sido por el mismo motivo: Los retrasos producidos en los procesos de liquidación.

5.6. Entidades financieras. Banco de España: Servicio de Reclamaciones

Como en años anteriores se han continuado recibiendo quejas, aunque no muy numerosas, contra determi-

nadas actuaciones de entidades financieras públicas y privadas.

Las denuncias formuladas en estas quejas se refieren a asuntos de variada índole: Cobro de intereses abusivos en créditos bancarios, cobros de comisiones, publicidad engañosa, demoras en las transferencias, etc.

Muchas de estas quejas no han podido ser admitidas, en razón a la naturaleza jurídico-privada que regula las relaciones contractuales entre las entidades financieras y sus clientes, lo que lleva a que la resolución de los conflictos producidos deba sustanciarse en el ámbito de la jurisdicción civil o penal.

No obstante, estas entidades están sometidas a una serie de controles legales, administrativos y financieros, que debe ejercer el Banco de España, de acuerdo con las previsiones de la Ley 30/1980 de órganos rectores del Banco de España y de la Ley 26/1988, de 29 de julio, sobre disciplina e intervención de las entidades de crédito, por lo que también se ha indicado, en ocasiones, a los ciudadanos que han acudido a esta institución, la posibilidad de plantear su queja ante el Servicio de Reclamaciones del Banco de España, si existen indicios de que puede haberse producido una actuación no ajustada a las buenas prácticas y usos bancarios con perjuicio para el reclamante.

En el expediente 9025677 se plantea la siguiente situación: La interesada, una viuda de economía modesta, tuvo conocimiento, poco antes del fallecimiento de su esposo, de que estaba pendiente de amortizar la suma de 28.574 pesetas de una hipoteca constituida sobre la vivienda en la que habitaba con su hijo y de que, como consecuencia de este impagado, se había iniciado el correspondiente procedimiento ejecutivo y se había procedido a la subasta de la citada finca, que resultó adjudicada a la Caja Postal en 102.000 pesetas (105.600 según la Caja Postal), que cedió sus derechos a su filial GESBISA.

Se le indicó por esta empresa a la interesada que podía recuperar la casa por dos millones, aunque el precio de tasación fue de cuatro millones.

La promovente acudió a esta institución, explicando que no podía reunir esta cantidad y que podía encontrarse en la calle.

Nos dirigimos a la Caja Postal para contrastar las alegaciones de la interesada, dado lo dramático de la situación planteada, aunque no se desprendía irregularidad de dicha entidad en la aplicación del procedimiento legalmente establecido.

Con posterioridad, tuvimos conocimiento de que se había llegado a un acuerdo transaccional, en acto de conciliación celebrado ante el Juzgado de 1.ª instancia número 8 de Madrid, por el que la interesada pudo recuperar su vivienda familiar por un precio de 800.000 pesetas, más 500.000 pesetas de gastos y costas judiciales.

Una vez en nuestro poder el informe de la Caja Postal, se confirmó que no había existido actuación contraria al marco jurídico vigente, aunque se habían

producido efectos lamentables para la promovente de la queja.

Esta institución se propone estudiar los procedimientos de apremio y embargo, a raíz de los últimos pronunciamientos, aunque las novedades que los mismos aportan no se corresponden exactamente con la problemática que ha motivado esta queja.

La mayor parte de los expedientes tramitados ante el Servicio de Reclamaciones del Banco de España lo son por silencio de dicho órgano, una vez transcurridos los tres meses que contempla la norma novena de la circular número 24/1987, de 21 de julio.

«El expediente deberá resolverse en plazo máximo de tres meses desde la última actuación que en él conste. Si ello no fuera posible, deberán hacerse constar expresamente en el informe final las causas que lo han impedido.»

Existe la dificultad de conocer cuándo se ha producido la última actuación para poder valorar si se está ante un supuesto de silencio y, en ocasiones, se ha debido recordar al Servicio de Reclamaciones que habían transcurrido más de tres meses y, sin embargo, al comunicar la resolución recaída, no se hacían constar las causas que habían motivado el retraso.

Así, en la queja 9105672, admitida por silencio del Servicio de Reclamaciones, en expediente iniciado en diciembre de 1989, sin que el 24 de diciembre de 1990, fecha en la que el interesado acudió al Defensor del Pueblo, hubiera sido notificada la resolución recaída. Según comunicación del reclamante, la contestación telefónica que recibía era: «El letrado tiene el expediente».

Admitida a trámite esta queja, se recibió el informe solicitado el 31 de mayo de 1991 y en él se lee, entre otros argumentos, lo siguiente:

«En relación con los trámites procedimentales que se han seguido en la tramitación del expediente de reclamación de referencia, ponemos en su conocimiento que la reclamación fue dada de alta en este Servicio de Reclamaciones el día 5 de enero de 1990, una vez remitida por la sucursal del Banco de España en Bilbao el día 4 de enero de 1990; se acusó recibo de la misma el día 24 de enero siguiente y el día 25 de enero se procedió al análisis de la reclamación, siendo enviado escrito al Banco ... en solicitud de alegaciones el día 30 de enero.

Por parte del Banco ... se acusó recibo de la solicitud de alegaciones el día 9 de febrero y presentó las mismas el día 9 de marzo de 1990.

El día 31 de diciembre de 1990 se emitió la resolución de la reclamación, notificándose al interesado el día 23 de enero de 1991.

Finalmente, cúmplenos manifestarle que el Servicio de Reclamaciones del Banco de España ha resuelto, durante el año 1990, 1.230 reclamaciones correspondientes al año 1989, que quedaron pendientes de resolución a 31 de diciembre de 1989, así como 1.357 correspon-

dientes al año 1990, en total, 2.587 reclamaciones, cantidad que, pensamos, es significativa del esfuerzo y dedicación que este Banco de España está prestando a la resolución de las quejas de los clientes de las Entidades de Crédito.»

En relación con el expediente 9112187, que también se había tramitado con retraso, el Servicio de Reclamaciones nos comunicaba en escrito el 14 de junio de 1991 los mismos datos ya transcritos, insistiendo en su argumentación final.

En el escrito en el que se agradece el envío de la citada información, esta institución comunica lo siguiente al Jefe del Servicio de Reclamaciones:

«De la información remitida se deduce que el Banco de España, con posterioridad a la tramitación de este expediente, ya ha contestado a la interesada en relación con la queja que presentó en julio de 1990, lo cual celebramos.

Le agradecemos, asimismo, la información que nos remite sobre el número de reclamaciones, pendientes unas y varias otras que ese servicio se ha visto obligado a resolver a lo largo del año, lo que sin duda pone de relieve el importante esfuerzo realizado por todas las personas dedicadas a ello, pero también pudiera considerarse como insuficiencia de medios, humanos y materiales, del servicio para poder atender adecuadamente a los ciudadanos en sus reclamaciones.

Con tal motivo, le agradeceríamos que nos precise esta circunstancia a los efectos de formular, en su caso, las recomendaciones que proceda al Banco de España. En concreto, le agradeceríamos que nos indique el número de reclamaciones que ha recibido y si, a su juicio, disponen de medios suficientes para atenderlas adecuadamente en tiempo y forma.»

En la respuesta solicitada, el jefe del Servicio de Reclamaciones contesta lo que a continuación se reproduce por su interés:

«En primer término deseo agradecer las amables palabras que tiene para con el personal de este Servicio, verdaderamente vienen trabajando con gran eficacia.

Con mucho gusto le informo sobre la evaluación del Servicio y suficiencia de su dotación.

El Servicio de Reclamaciones, en cumplimiento del mandato contenido en la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 3 de marzo de 1987, comenzó a operar el 1 de septiembre de 1987, la dotación inicial fue obviamente experimental en espera de los datos que aportase la realidad. Pronto se vio que era necesaria una ampliación de medios, ante el cúmulo de reclamaciones presentadas. A ello proveyó el Banco de España en un doble sentido: ampliación de plantilla e informatización completa del Servicio. En este sentido creemos poder decir que la oficina es hoy modélica.

No obstante, tal incremento de medios humanos y materiales —se dispuso, incluso, de nuevos locales e instalaciones— no provocó de inmediato una agilización proporcional del Servicio, requiriendo un esfuer-

zo adicional de su puesta al día. La razón es obvia: teniendo el Servicio una estructura piramidal, es decir, un Jefe, Letrados, Inspectores de Entidades de Crédito y Ahorro y personal administrativo, los informes deben ser examinados y suscritos, en su caso, por la Jefatura, tanto por razones de responsabilidad como de unificación de criterios.

Evidentemente, aún transcurridos pocos años desde la creación del Servicio, estimamos se ha ido formando un cuerpo de doctrina que, al ser conocido por las entidades de crédito, puede obviar muchas reclamaciones.

De otra parte, la Orden Ministerial de 12 de diciembre de 1989 posibilitó un trámite previo de reclamación ante el «defensor del cliente» u «órgano equivalente» que las entidades establecieran, lo que desarrolló la Circular 8/1990, de 7 de septiembre, determinando que gran parte de las entidades tenga ya establecida esta figura. Con ello se consigue no sólo que el cliente se vea atendido con mayor rapidez ante cualquier actuación errónea o incorrecta de la entidad y, de alguna forma, en el seno de la propia organización bancaria, lo que beneficia las relaciones recíprocas de confianza, sino también la reducción de gran número de reclamaciones en la medida en que los defensores, sin duda, actuarán conforme a aquella doctrina del Servicio.

Todo ello está dando ya sus frutos, conforme se puso de manifiesto en la Memoria del Servicio de Reclamaciones correspondiente al año 1990, que recoge una información completa, tanto del número de reclamaciones formuladas como de la labor realizada por el Servicio.

En resumen, considero que la dotación del Servicio es hoy día suficiente y que en un plazo prudencial podrá despachar los asuntos acumulados, y los nuevos ya en tramitación, dentro del término previsto en la Ley de Procedimiento Administrativo.»

6. TRANSPORTES Y COMUNICACIONES

6.1. Telefónica

Las quejas relativas al funcionamiento del servicio público de teléfonos recibidas en esta institución hacen referencia a los siguientes grupos de problemas: retrasos en la instalación de teléfonos; deficiencias generales del servicio prestado; dificultades en el extensión del servicio al ámbito rural; expropiaciones y servidumbres.

Asimismo, como en años anteriores, se han recibido numerosas quejas que recogen discrepancias con las cantidades facturadas por Telefónica de España.

6.1.1. Calidad del servicio

6.1.1.1. Deficiencias generales del servicio prestado

Son relativamente numerosas las quejas que hacen referencia a deficiencias en la calidad del servicio pres-

tado por Telefónica de España. De entre estas quejas, cabe destacar varias presentadas por diversos alcaldes, quienes denuncian irregularidades e insuficiencias en el funcionamiento de este servicio, que afectan a sus respectivos municipios.

En este sentido, Telefónica, en respuesta a nuestro oficio de admisión de la queja 9021199, por la que el Alcalde de Moya (Las Palmas) denunciaba el deterioro de las comunicaciones tras las entrada en funcionamiento de una nueva central digital en la zona, se compromete a emprender las modificaciones técnicas precisas, «implementando una segunda vía de transmisión con el software necesario».

Asimismo, con motivo de la queja 8919254, en el que el Alcalde de Villa de Firgas (Gran Canaria) solicita la adopción de medidas tendentes a mejorar la calidad del servicio telefónico en su municipio, Telefónica anuncia la «ampliación de sesenta enlaces en la central de esa localidad que soluciona las congestiones que dicha central padecía».

Mediante queja 9024338, el Alcalde de Ribesalbes (Castellón) solicita nuestra mediación para que Telefónica solucione el «deficiente funcionamiento del servicio telefónico en la localidad». En respuesta a nuestro correspondiente oficio, dicha empresa expone:

«El 4 de septiembre de 1990 se recibió un escrito del Ayuntamiento sobre anomalías en el servicio telefónico y, con tal motivo, se efectuó una visita al mismo con el fin de poner en su conocimiento las anomalías que habían existido en la Central Digital de Onda, de la cual depende, informándole al mismo tiempo de la inminente instalación de 30 enlaces que entraron en servicio ese mismo año.

En dicha visita se estableció una vía de comunicación directa entre el Ayuntamiento y Telefónica de España, S. A., a través del propio Jefe Provincial de Mantenimiento.»

Además de los ejemplos antes expuestos, de reclamaciones de carácter colectivo, se han presentado numerosas quejas denunciando el inadecuado funcionamiento de líneas concretas de teléfono. Este tipo de quejas, de carácter más individual, proceden con mayor frecuencia de profesionales y empresarios que manifiestan ver obstaculizada su actividad por los frecuentes problemas que les plantea la calidad de las comunicaciones telefónicas. Así, un director de hotel de Las Palmas denuncia los perjuicios de imagen y prestigio que les ocasionan las dificultades que, con relativa frecuencia, tienen los clientes de su establecimiento para entablar comunicación con el exterior del mismo, debidas a deficiencias en la central de Las Palmas-Guanarteme.

Por su parte, las quejas 9100233, 9108521 y 9108278, entre otras, recogen la reclamación de particulares cuyas líneas se ven afectadas por continuos cortes o averías reiterativas. En todos los casos, Telefónica contesta a nuestros oficios explicando las deficiencias median-

te razones técnicas y ofreciendo revisiones exhaustivas y seguimiento de las instalaciones implicadas.

6.1.1.2. Retrasos en la instalación de teléfonos

El excesivo retraso con el que la Compañía concesionaria atiende las peticiones de teléfonos es motivo frecuente de queja ante el Defensor del Pueblo. Los casos denunciados hacen referencia, en su mayor parte, a demoras de entre uno y dos años desde la formulación de solicitud hasta la efectiva instalación de la línea telefónica.

No obstante, no dejan de ser frecuentes casos más graves en los que los retrasos superan ampliamente dichos plazos. En este sentido, la queja 9100100 recogía el problema planteado por un residente en Cabo la Nao (Alicante), que tardó aproximadamente cinco años en ver atendida su solicitud. En informe dirigido a esta institución, Telefónica explicaba:

«Problemas de permisos para la construcción de la red de dispersión mediante soportes aéreos han retrasado la puesta en servicio.»

Por su parte, la queja 9108284 hacía referencia a la situación de un matrimonio de ciudadanos británicos, residentes en Jávea, quienes tenían solicitada la instalación de una línea telefónica desde enero de 1988, concurriendo en el caso la circunstancia de la avanzada edad de los solicitantes y su precario estado de salud, lo que hacía necesario el teléfono ante posibles situaciones de urgencia médica. Esta solicitud quedó debidamente cumplimentada en junio de 1991 tras nuestra intervención.

6.1.2. Telefonía rural

Los problemas derivados a la extensión del servicio telefónico al medio rural han sido objeto constante de atención por parte de esta institución, siendo minuciosamente recogidos en los sucesivos informes anuales.

El esfuerzo de Telefónica de España en este campo responde a las previsiones y directrices del Real Decreto 2248/84, de 28 de noviembre, sobre extensión del servicio telefónico en el medio rural, concretado en los documentos «Estrategia de la Extensión del Servicio Telefónico en el Medio Rural», que partiendo de la descripción de la situación en 1989 establece las correspondientes previsiones de futuro hasta 1998, y en el «Plan de Extensión del Servicio Telefónico en el Medio Rural 1988-1991», aprobado por el Gobierno el 29 de enero de 1988, en el que se cuantifican las inversiones necesarias para alcanzar los objetivos previstos.

La estrategia de la compañía en el medio rural se desarrolla básicamente en tres frentes: la creación de zonas urbanas telefónicas, la instalación de teléfonos públicos de servicio (TPS) como elemento de penetra-

ción del servicio en el medio rural y la atención a la demanda de abonos de extrarradio que formule aquella parte de la población no incluida en las denominadas zonas urbanas.

Por lo que respecta a la progresiva creación de zonas urbanas, con tarifas homogéneas de instalación de línea, el artículo 5.º del mencionado Real Decreto contempla cuatro etapas, cuyos objetivos están en función de la población de hecho, y en la última de ellas se establece que estarán consideradas las entidades que alcancen respectivamente el nivel mínimo de cincuenta habitantes en su núcleo, o ciento cincuenta en total.

En este sentido, en respuesta a nuestro oficio de admisión de la queja 9011263, de una residente en Pelayos del Arroyo (Segovia), localidad que según el censo del Instituto Nacional de Estadística cuenta con una población de hecho de cuarenta y seis habitantes, Telefónica de España, argumenta:

«Como se puede apreciar, esta entidad no cumple el nivel mínimo exigido, por lo cual no está contemplado en los planes de Extensión del Servicio Telefónico en el Medio Rural.

Respecto a la posibilidad de instalación de líneas en régimen de extrarradio, no existe dificultad para su estudio, bien como solicitudes individualizadas, o mediante un concierto con el Ayuntamiento.»

Asimismo, y con motivo de la queja 9028249, presentada por un residente en la localidad de El Campillo (Zamora) y relativa a la demora en la atención de solicitudes de líneas en la localidad, Telefónica manifiesta:

«La localidad de “El Campillo”, al tener una población comprendida entre cincuenta y cien habitantes, está contemplada en la cuarta etapa de ejecución del Real Decreto 2248/84.

Al ritmo actual del desarrollo de las previsiones de dicho Real Decreto, en la provincia de Zamora se inicia la tercera etapa y está previsto constituir en nueva zona urbana “El Campillo” para 1955, ya que hasta el momento no se tiene conocimiento del establecimiento de algún convenio con las instituciones autonómica, provincial o local que permitiera, en base al artículo 8.º del Real Decreto, adelantar el acceso al abono urbano en la mencionada localidad.»

El mencionado Real Decreto 2248/1984 establecía, con independencia de la creación de zonas urbanas telefónicas, la instalación de TPS, cuya titularidad recae en el Ayuntamiento correspondiente, que decide, asimismo, el lugar más adecuado para su ubicación.

En este sentido, todos los años son relativamente frecuentes las quejas de residentes en municipios del ámbito rural, denunciando deficiencias de servicio u otras anomalías en relación con estos teléfonos. En muchos de los casos, las irregularidades son ajenas a Telefónica, ya sea por derivarse de un inadecuado emplazamiento, por abusos de los titulares del local en que se

encuentran instalados, limitaciones en el horario en que se hallan en funcionamiento, u otras. En estos casos, la disponibilidad del servicio público queda seriamente afectada y en mayor medida al ser dichos teléfonos un elemento de penetración del servicio telefónico en el medio rural y estar instalados en localidades donde muy frecuentemente no existen otras alternativas. En todos estos casos, los reclamantes solicitan, como solución satisfactoria, la instalación de un teléfono público de monedas (TPM).

A este respecto, con ocasión de la queja 9000998, presentada por el Alcalde del Ayuntamiento de Noguera (Teruel), solicitando la sustitución del TPS de la localidad por un TPM, Telefónica argumenta:

«El 10 de septiembre de 1985 el Ayuntamiento de Noguera solicitó el cambio del TPS a TPM, informándosele acto seguido que no procedía dicho cambio, puesto que según la Orden Ministerial de 29 de junio de 1981, la instalación de un TPM (cabina) se efectuará de forma complementaria al TPS, cuando el servicio cursado así lo requiera, pero no como sustitutorio del mismo, no dándose en esta localidad las condiciones requeridas para disponer de TPS y TPM, simultáneamente.»

Efectivamente, la citada Orden Ministerial establece que los TPM queden condicionados a la apreciación de determinadas circunstancias, figurando en primer lugar «cuando lo justifique el grado de utilización del TPS previamente existente». Esta institución ha podido constatar que este criterio se viene utilizando con carácter prioritario, cuando no único, por Telefónica de España, pero es obvio que cuando concurren circunstancias excepcionales que dificultan y en ocasiones impiden la utilización de los teléfonos públicos de servicio, resulta muy difícil que en los casos más graves se alcance la medida de utilización exigida, dado que los encargados del TPS ponen trabas para su utilización. Ello sin acudir al más fundamental argumento de que estamos ante un supuesto de prestación de servicio público en régimen de monopolio, situación ante la que como reiteradamente ha insistido esta institución en sus informes, no cabe invocar con carácter único o prioritario el principio de la rentabilidad económica a la hora de prestar el servicio.

Recogiendo toda esta problemática, con fecha 8 de noviembre de 1991, esta institución formuló la siguiente recomendación a la Presidencia de Telefónica de España:

«Que en todos aquellos casos en los que se constate la concurrencia de circunstancias que impidan una adecuada prestación individualizada y a domicilio a los demandantes del servicio público telefónico, o se derive tal circunstancia de las eventuales deficiencias derivadas del emplazamiento o servicio prestado inadecuadamente de los teléfonos públicos de servicio (TPS), o cuando algunos vecinos lo soliciten y quede justifica-

do que estas solicitudes están basadas en el hecho de que el TPS no cubre sus necesidades de servicio telefónico, se instale un teléfono público de monedas (TPM) que garantice a los ciudadanos afectados la continuidad y accesibilidad de las comunicaciones telefónicas.

Esta institución entiende que circunstancias como las descritas constituyen «razones singulares de demanda», suficientes para aconsejar la instalación de un teléfono público de monedas, tal como prevé el artículo 3.º, apartado 2.c de la Orden de 29 de junio de 1981.

Los fines que pretende esta recomendación se conseguirían, en los casos descritos, con la instalación de un teléfono protegido de monedas en la vía pública, o de un teléfono modular, siempre que en este último caso el Ayuntamiento acepte la titularidad, gestión y control del mismo.»

En escrito recibido en esta institución el 16 de enero de 1992, Telefónica hace las siguientes consideraciones en relación con la recomendación formulada:

«Telefónica de España, S. A., es consciente de que los Ayuntamientos tienen problemas para encontrar personas que atiendan los TPS y que los ciudadanos de las localidades en que se presta el servicio mediante tal modalidad sufren dificultades por restricciones en los horarios y acceso al servicio.

Por ello, se estudia en este momento una propuesta en la línea de su recomendación, para aceptar la sustitución, a petición del titular del TPS, del equipo terminal actual, por otro de cobro automático con recaudación por el propio titular.

Tan pronto Telefónica de España, S. A., tome una decisión sobre el asunto, se la haré llegar con urgencia.»

En espera de este nuevo informe, valoramos positivamente la declaración de intenciones que nos traslada Telefónica, pero resulta necesario que la misma dé paso, en un futuro próximo, a medidas concretas que permitan ir superando la insuficiente disponibilidad de teléfonos de uso público en el medio rural.

No obstante, no se nos oculta que la solución del problema no viene dada exclusivamente por el progreso tecnológico en el campo de la telefonía, que ha permitido el desarrollo de nuevos teléfonos públicos fiables y de bajo coste de mantenimiento, sino que necesita, en todo caso, ir acompañada de la asunción por los Ayuntamientos de la parte de responsabilidad que puede corresponderles, mediante la aceptación de la titularidad de estos teléfonos.

Finalmente, de los problemas que padece la telefonía rural, el que se traduce año tras año en un mayor número de quejas, es el concerniente a la instalación de líneas de extrarradio. Las quejas se centran, tanto en demoras en la instalación de líneas solicitadas como, principalmente, en protestas por la cuantía de la cuota de constitución y la forma en la que debe hacerse efectivo su pago, al ser necesario adelantar un 20% de la misma en el momento de confirmar la solicitud.

La cantidad establecida de 30.800 pesetas por cada 500 metros o fracción del tendido que sea necesario, desde el límite de la zona urbana más próxima, sigue pareciendo excesiva, a pesar de hallarse congelada desde 1982. No obstante, el citado Real Decreto 2248/84, contempla un principio de solución a este problema al permitir que las comunidades autónomas, diputaciones provinciales y forales, cabildos y consejos insulares puedan intensificar los planes de la compañía en su territorio, mediante convenios suscritos y con las consiguientes aportaciones económicas, financiando en ciertos casos aquella parte de las cuotas exigidas para la conexión del servicio, cuando se trate de zonas de extrarradio.

La queja 9116821 hace referencia precisamente a los problemas de índole burocrática que secundariamente pueden derivarse de la suscripción de estos convenios. Con ocasión de la firma del Convenio Plan Penta en Tarragona, «Telefónica acepta que las peticiones de líneas se canalicen exclusivamente a través de los ayuntamientos afectados por el convenio, no siendo posible otra actuación diferente». En este sentido, el firmante de dicha queja, denuncia que teniendo solicitada ante Telefónica la instalación de una línea, con anterioridad a la firma del citado convenio y en la zona afectada por el mismo, cuando comenzaron los trabajos en dicha zona se le comunicó que únicamente afectaban a las personas que hubieran formalizado su solicitud ante el ayuntamiento respectivo. A este respecto, Telefónica manifiesta:

«En consecuencia, el único requisito necesario para el cumplimiento de la solicitud formulada es su inclusión en el programa de realizaciones que elabora y presenta el Ayuntamiento de Mont-Roig del Camp, y si existe alguna dificultad para llevar a cabo el indicado trámite, no tiene su origen en la voluntad o iniciativa de Telefónica, por lo que tampoco se encuentra a su alcance determinar una actuación concreta, que quizá fuera aconsejable requerir al Ayuntamiento de Mont-Roig del Camp, bien directamente, o a través del Gobierno Civil o la Diputación Provincial.»

6.1.3. Atención al usuario

6.1.3.1. Facturación

A lo largo de este último año, han seguido recibiendo numerosas quejas de ciudadanos que muestran su disconformidad con el número de pasos facturados por Telefónica de España.

La necesidad de que, conforme al artículo 15 del Reglamento de servicio de relaciones con los abonados, se siga avanzando en el proceso de implantación de un sistema de facturación detallada de las comunicaciones automáticas, interurbanas e internacionales, cursadas por los abonados que lo soliciten, ha sido reiteradamente defendida por esta institución en los su-

cesivos informes presentados ante las Cortes Generales.

No obstante, la implantación generalizada de este servicio está condicionada técnicamente a la digitalización de la red y, por tanto, al proceso de modernización de las centrales telefónicas, que en la actualidad sólo alcanza el 30% de las líneas.

En este sentido, el vigente servicio de información detallada, sometido a las limitaciones tecnológicas antes apuntadas, se concibe en la actualidad como opción que requiere el pago de un cargo adicional y alcanza niveles de implantación mínimos.

Lo adecuado, a juicio de esta institución, sería la progresiva extensión, en la medida en que lo permitan los condicionantes técnicos, de una nueva factura detallada que actúe como instrumento de garantía para el usuario y que no comporte cargo adicional alguno.

Por otra parte, el 6 de octubre de 1989, se firmó el «Acuerdo Marco para la defensa de los derechos de los usuarios del servicio telefónico», por el Ministerio de Sanidad y Consumo, Telefónica de España, Delegación del Gobierno en Telefónica y Asociaciones de Consumidores. Por este acuerdo, Telefónica se adhiere a la experiencia arbitral del consumo por mecanismo extrajudicial, creándose el Consejo de Mediación y Seguimiento del Servicio Telefónico.

Con fecha noviembre de 1991, dirigimos oficio al Instituto Nacional del Consumo, solicitando información acerca de la actividad desarrollada desde su creación por el mencionado consejo en relación con el actual sistema de facturación telefónica y, especialmente, acerca de los asuntos tratados en esta materia y las soluciones adoptadas.

Mediante escrito de fecha 23 de diciembre de 1991, el mencionado instituto nos da traslado de lo siguiente:

«Después de la información facilitada por este Instituto en octubre de 1990, el Consejo de Mediación y Seguimiento del Servicio Telefónico se ha reunido para tratar sobre la vinculación de Telefónica al Sistema Arbitral, dándose una valoración positiva a lo que en este aspecto se ha conseguido.

Asimismo se ha señalado en el seno del Consejo la paulatina superación del deficiente funcionamiento que se había detectado en el servicio telefónico del 003.

Durante este año también han tenido lugar reuniones de un grupo de trabajo para el estudio de diversos temas entre los que destacan los derechos y deberes del usuario de telefónica, las reclamaciones o el recibo del teléfono, sin olvidar los teléfonos de uso público, el tema de telefónica como medio de comunicación social o información.

Una vez suscrito el Contrato del Estado con la Compañía Telefónica, además de incidir sobre temas antes tratados, se abordarán otros de interés, como es el de la digitalización de la red.»

Simultáneamente a la actuación realizada ante el Instituto Nacional del Consumo, se solicitó de Telefónica de España información sobre los avances experimentados a lo largo de 1991 en el proceso de digitalización

de la red y el grado de cumplimiento de las previsiones existentes.

Mediante escrito de fecha 7 de enero de 1992, de esa empresa pública, se proporciona la información siguiente:

«Actualmente, el servicio de información detallada se facilita a 13.500 clientes, pero se podría utilizar por todos los titulares de líneas telefónicas que pertenezcan a Centrales Telefónicas de Tecnología Digital, siendo de destacar que el porcentaje de líneas telefónicas de las citadas características técnicas asciende al 33% del total de líneas en servicio, estando previsto alcanzar el 37% a finales del presente año, y el 42% al final del año 1993.»

Contrastando estos datos con otros aportados con anterioridad por Telefónica de España, se observa que el porcentaje de líneas que pertenecen a centrales dotadas de tecnología digital se ha visto incrementado, en el periodo noviembre de 1990-enero de 1992, del 24% al 33% actual.

Por otra parte, el servicio de información detallada que presta la Compañía, mediante cargo adicional, a los usuarios de líneas digitales que lo solicitan ha visto incrementada fuertemente su demanda, en el periodo contemplado. Los apenas 3.000 abonados que solicitaron este servicio en 1989 se han multiplicado hasta alcanzar 13.500 en la actualidad, lo que pone de manifiesto la creciente preocupación del usuario por disponer de información clara y detallada que actúe como elemento de garantía de sus derechos.

6.1.3.2. Abono social

Se han recibido en esta institución diversas quejas expresando desacuerdo con alguno de los límites establecidos para poder acceder al Abono Social de Telefó-

nica. Entre ellas, destacan las firmadas por perceptores de pensiones mínimas de jubilación con cónyuge a cargo (como es el caso de la 9112554), quienes denuncian haber sido inesperadamente excluidos, en los dos últimos años, del derecho a dicha modalidad subvencionada de abono, como consecuencia de la aplicación de un criterio restrictivo de actualización del límite máximo de ingresos que da acceso al abono social.

Esta modalidad de abono fue creada bajo el nombre de «cuota de abono reducida», teniendo como beneficiarios a aquellos usuarios de Telefónica que «hayan cumplido los sesenta y cuatro años y cuyos ingresos anuales no superen las cuatrocientas cincuenta mil pesetas, así como para los abonados cuyos titulares con edad inferior a la mencionada estén afectados por incapacidad absoluta para ejercer todo tipo de profesión u oficio y que reúnan, además, el resto de las condiciones».

El tope máximo de renta para acceder a esta modalidad de abono fue elevado por la Orden de 25 de marzo de 1986 hasta la cifra de 500.000 pesetas, si bien ahora se refería a «ingresos anuales de la unidad familiar», manteniéndose el resto de las condiciones.

Mediante Orden Ministerial de 10 de marzo de 1989, el abono particular de cuota reducida pasa a denominarse «abono social», ampliándose asimismo, el máximo de rentas percibidas (por todos los conceptos) por la unidad familiar para poder beneficiarse del mismo, a la cifra de 600.000 pesetas al año, cuantía que sería elevada a 700.000 pesetas en la Orden de 12 de abril de 1991.

El Cuadro que se presenta a continuación, relaciona la evolución de las pensiones mínimas del sistema de la Seguridad Social con la del tope máximo de ingresos para poder acceder al Abono Social, fijado en las sucesivas órdenes de modificación de tarifas. La serie contempla los últimos nueve años de vida de esta modalidad de abono.

Año Ordenes modificación de tarifas	Pensión mínima jubilación c/cónyuge a cargo (*)		Pensión mínima jubilación s/cónyuge a cargo (*)		Tope máximo de ingresos para acceso al abono Social	Cobertura del abono Social
	cuantía mensual	cuantía anual (**)	cuantía mensual	cuantía anual (**)		
1983/O. 5-Marzo	23.565	329.910	23.565	329.910	450.000	Pens. mín. c/ y s/ cónyuge a cargo
1984/O. 9-Febrero	26.160	366.240	25.450	356.300	450.000	Pens. mín. c/ y s/ cónyuge a cargo
1985/O. 27-Marzo	29.000	406.000	27.490	384.860	450.000	Pens. mín. c/ y s/ cónyuge a cargo
1986/O. 25-Marzo	32.560	455.840	29.800	417.200	500.000	Pens. mín. c/ y s/ cónyuge a cargo
1987/O. 3-Abril	35.165	492.310	31.590	442.260	500.000	Pens. mín. c/ y s/ cónyuge a cargo
1988	38.000	532.000	33.650	471.100	500.000	Excluidas pens. mín. c/ cónyuge a cargo
1989/O. 10-Marzo	42.525	595.350	36.140	505.960	600.000	Pens. mín. c/ y s/ cónyuge a cargo
1990/O. 16-Marzo	47.010	658.140	39.950	559.300	600.000	Excluidas pens. mín. c/ cónyuge a cargo
1991/O. 12-Abril	50.160	702.240	42.630	596.820	700.000	Excluidas pens. mín. c/ cónyuge a cargo

(*) Sistema de la Seguridad Social.

(**) Calculado en base a catorce mensualidades.

La última columna del cuadro presentado recoge el grado de cobertura que el abono social ha ido ofreciendo a los preceptores de pensiones mínimas de la Seguridad Social a lo largo del tiempo. Se observa que dicha cobertura ha alcanzado en todo momento a los preceptores de pensiones mínimas de jubilación sin cónyuge a su cargo (siempre suponiendo que no concurre ningún otro ingreso en la unidad familiar), pero que esporádicamente ha excluido, sin razón aparente, a los beneficiarios de pensiones mínimas de jubilación con cónyuge a su cargo.

Esta circunstancia, que se produjo por primera vez en 1988, año en el que no hubo orden de modificación de tarifas, fue corregida en 1989 al elevarse el tope máximo a 600.000 pesetas. Sin embargo, la revalorización experimentada en 1990 por las pensiones del sistema de la Seguridad Social volvió a dejar fuera de la cobertura del abono social a este colectivo, toda vez que en la Orden de 16 de marzo de 1990 de modificación de tarifas, no se actualizó el tope de ingresos que permite el acceso al mencionado abono.

Finalmente, mediante la Orden de 12 de abril de 1991, se autoriza la elevación de dicho tope de renta hasta 700.000 pesetas, excluyéndose definitivamente al colectivo de preceptores de pensiones mínimas de jubilación con cónyuge a su cargo, por una diferencia de 2.240 pesetas.

Por todo 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, acordó recomendar a la Presidencia de Telefónica de España que se fije un criterio de actualización sistemática del tope de renta determinante del derecho al abono social que garantice, en todo momento, la inclusión en su ámbito de cobertura a los preceptores de pensiones mínimas de jubilación con cónyuge a cargo, conforme a los importes fijados cada año en los distintos sistemas públicos de previsión social, siempre que no reciban otro tipo de ingresos.

Mediante escrito de fecha 14 de noviembre de 1991, Telefónica de España acepta la recomendación formulada en los siguientes términos:

«El asunto planteado, coincide con el propósito de Telefónica de España de regularizar este aspecto con la entrada en vigor de nuevas tarifas, estableciendo como tope máximo de ingresos de la unidad familiar, el equivalente a la pensión mínima de jubilación con cónyuge a cargo, no alterándose el resto de las condiciones establecidas hasta la fecha.

Es por tanto, nuestra intención, que elevaremos a la Autoridad Normativa (Ministerio de Obras Públicas y Transportes), recoger en el nuevo marco tarifario la Recomendación de esa Institución, para que en lo sucesi-

vo no se produzcan desfases entre las pensiones mínimas y los topes económicos establecidos por Telefónica para dar derecho al Abono Social.»

6.2. Correos

6.2.1. Aspectos normativos

Mediante el artículo 99 de la Ley 31/1990, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1991, se crea el organismo autónomo «Correos y Telégrafos», adscrito al Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones (hoy Ministerio de Obras Públicas y Transportes), dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, independientes de los del Estado, así como plena capacidad jurídica y de obrar para el cumplimiento de sus fines.

Entre las funciones del organismo autónomo de nueva creación se encuentra la gestión de los servicios básicos de correos y, en concreto, la admisión, clasificación, curso, transporte y distribución de cartas y tarjetas postales en todas sus modalidades, así como los servicios de telegramas, télex y giro postal y telegráfico.

No tendrán la consideración de básicos los restantes servicios de correos y telecomunicación que podrán ser gestionados, además de por el organismo de nueva creación, por otras entidades públicas o privadas, previa autorización administrativa.

No obstante, la palabra Correos y las señas de identificación de este servicio no podrán ser utilizadas en relación con actividades o bienes que induzcan a confusión con tal servicio público. Tampoco podrán emplearse rótulos, anuncios, emblemas, sellos fechadores, impresos u otros similares a los del Correo.

La constitución del organismo autónomo «Correos y Telégrafos», dirigida a posibilitar una prestación más eficaz del servicio a su cargo, debe servir de instrumento para superar las graves insuficiencias actuales en el funcionamiento de las comunicaciones postales.

6.2.2. Calidad del servicio

6.2.2.1. Deficiencias de carácter general

Durante el presente año se han seguido recibiendo en esta institución quejas que denuncian deficiencias de carácter general en el funcionamiento del servicio de correos. Estas quejas hacen referencia a demoras en el reparto de la correspondencia, así como a insuficiencias de medios materiales y humanos en las oficinas de correos.

Especialmente significativa, en este sentido, es la queja 9101559 en la que se denunciaba el deficiente funcionamiento de la Oficina de Correos de Castelldefels durante los meses de diciembre de 1990 y enero de 1991,

concretado en la total ausencia de reparto de correspondencia en el domicilio del interesado. Admitida a trámite, la Dirección General de Correos y Telégrafos, en respuesta a nuestro oficio hace, entre otras, las siguientes consideraciones:

«A mediados de septiembre del pasado año, por diversas causas (vacaciones, bajas, exámenes, etc.), se registró un ligero retraso en la distribución de impresos en aquella localidad procediéndose a la contratación de tres laborales en funciones de ACR de refuerzo para solucionar la situación, estableciéndose un equipo de clasificación en turno de tarde. (...)

A partir de la contratación de los refuerzos citados la acumulación se trasladó a los sectores de reparto, contando también con las entradas masivas de impresos registrados en aquellas fechas.

Se comprobó entonces que una nueva contratación de refuerzo no resolvería definitivamente la situación mientras no se dispusiera de local suficiente para la Unidad de Reparto.

Existía por aquella fecha el proyecto de obra, en trámite de aprobación, de adecuación de nuevos locales para ubicación de la Oficina de Correos, hoy ya finalizados y a punto de inauguración, pero dada la urgencia del caso que se presentaba por aquellos días, al no poder esperar más tiempo para la adecuación de los locales, se procedió en la primera semana de octubre a la búsqueda de local adecuado y suficiente para la Cartería el que, una vez hallado y tras la inevitable tramitación de su alquiler, se ocupó el día 10-11-90. (...)

Desde principios de octubre hasta el traslado de la Cartería al nuevo local la acumulación de impresos se incrementó considerablemente. Por la circunstancia de la separación de centros de trabajo y para un correcto funcionamiento del reparto se procedió al nombramiento provisional de un coordinador de Cartería lo que, con el apoyo y asesoramiento de dos componentes de la Inspección de Reparto de Barcelona desplazados varios días a Castelldefels, posibilita un rápido descenso en la acumulación si bien no se logra la total puesta al día en el reparto de impresos hasta la primera semana de febrero de este año debido a las fiestas navideñas. (...)

Hemos de citar también que en Castelldefels se dispone de nuevas instalaciones destinadas a la Oficina con posibilidad de una pronta puesta en servicio con lo que se conseguirá una sensible mejora en la prestación de los servicios.»

Es de esperar que con la anunciada puesta en servicio de las nuevas instalaciones, se solucionen definitivamente las insuficiencias en el funcionamiento del servicio de Correos en Castelldefels.

Mediante la queja 9114701, el firmante denunciaba el deficiente funcionamiento del servicio de correos en la localidad de Elche, con una sola oficina para una población cercana a 200.000 habitantes, ubicada en un edificio, siempre en opinión del firmante, lúgubre y con malas señalizaciones interiores.

En su preceptivo informe, la Dirección General de Correos y Telégrafos manifiesta lo siguiente:

«Ciertamente, la población sólo posee una oficina, que ocupa una superficie, tras la última ampliación, de 1.545 m². En cuanto a la calificación de lúgubre, la Jefatura Provincial de Correos y Telégrafos de Alicante no la comparte, a no ser que el reclamante haga referencia a las características constructivas del local que con un semisótano y tres plantas posee varios pasillos y escaleras, lo que lo hacen algo confuso. La citada Jefatura Provincial, no obstante, tomará las medidas necesarias para mejorar la señalización de las dependencias de atención al público.

Por otra parte, esta Dirección General, consciente de la necesidad de mejorar el servicio, ha previsto la compra de un nuevo local de 840 m² sito en la Avda. de la Libertad (Carrús), habiéndose anunciado con fecha 12-7-91 la firma de la escritura de compraventa que se realizará en Alicante muy próximamente.

Tras las obras de adaptación necesarias se pondrá en servicio, con lo que la atención a los ciudadanos de Elche se verá notablemente mejorada.»

Por otra parte, y en base a las noticias aparecidas en los medios de comunicación en junio de 1991, según las cuales en las centrales de correos de Santander y Torrelavega se habrían producido en la fecha indicada, importantes depósitos de envíos postales sin repartir, esta institución acordó abrir una investigación de oficio, en el ejercicio de las competencias que le confiere el artículo 9.1 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril.

En respuesta a nuestro escrito, la Dirección General de Correos y Telégrafos hace las siguientes consideraciones:

«Los depósitos de correspondencia habidos en Santander y Torrelavega, a principios del pasado mes de junio, fueron motivados por los diversos envíos institucionales de los Ayuntamientos, Comunidad Autónoma, tarjetas censales del INE, Ministerio de Hacienda, envíos electorales, etc., que se produjeron durante los meses de abril y mayo.

Los picos de tráfico acumulado en Sala de Dirección, en correspondencia de primera categoría, se dieron durante dos días hacia finales de junio y fueron de poca importancia. Sí los hubo en correspondencia de segunda categoría, pero quedaron a cero a partir del día 11.

La Unidad de Reparto, en Clasificación no ha tenido depósitos durante todo el mes, en ningún tipo de correspondencia. Los Distritos se mantuvieron a cero durante todo el mes, aunque sí se registraron depósitos de correspondencia de segunda categoría (impresos, publicidad, etc.).

En la Oficina de Torrelavega, los picos de tráfico en correspondencia de primera categoría fueron alternativos y de escasa importancia que quedaron absorbidos fácilmente, aunque sí registró depósitos en correspondencia de segunda categoría.»

Analizada esta respuesta, se consideró insuficiente, por lo que en octubre de 1991, esta institución se volvió a dirigir al citado centro directivo solicitando ampliación del informe remitido, con datos más concretos sobre los envíos pendientes de reparto y de clasificación, al objeto de constatar la efectiva regularización de la situación en las mencionadas oficinas.

Mediante escrito de fecha 10 de diciembre de 1991, la Dirección General de Correos y Telégrafos nos proporciona los datos solicitados sobre volumen de depósitos en las oficinas de correos de Santander y Torrelavega durante los meses de junio a octubre de 1991. Asimismo, para la normalización total de la situación, informa de la formulación de los siguientes proyectos:

«En Santander capital, está prevista la creación de una nueva Sección de Reparto, así como reformar los servicios rurales que dependen directamente de la Jefatura Provincial y que se han convertido en prolongación de la ciudad, tales como Soto de la Marina, Loredó y Langre.

En Torrelavega está en estudio la reestructuración de las actuales Secciones de Reparto, así como la creación de dos nuevas Secciones.

Además, incorporar a su Unidad de Reparto los servicios rurales de Tanos y La Montaña, por ser una prolongación del ámbito urbano de Torrelavega.»

Las quejas 9101596, 9105568 y 9110064, recogían los problemas del servicio de correos en el barrio de Les Roquetes, separado 5 km del núcleo de Sant Pere de Ribes (Barcelona), y con una población superior a siete mil habitantes. Estos problemas, reflejados en numerosas quejas de ciudadanos, canalizadas a través de una asociación de vecinos, llevaron a la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de Sant Pere a pronunciarse sobre la imperiosa necesidad de abrir una oficina auxiliar de correos en Les Roquetes.

En respuesta a nuestro oficio de admisión, la Dirección General de Correos y Telégrafos, en informe de fecha 6 de mayo de 1991, manifiesta lo siguiente:

«Con fecha 18 de marzo pasado se han dirigido por esta Dirección General sendas cartas al Sr. Alcalde Presidente del Ayuntamiento de Sant Pere de Ribes y al Presidente de la Asociación de vecinos de Les Roquetes del Garraf, informándoles de la creación de una Oficina Auxiliar de Correos y Telégrafos en la localidad de Les Roquetes, con independencia de mantener la previsión de instalar una nueva Oficina Técnica en Sant Pere de Ribes, quedando pendiente de la disponibilidad de los locales la instalación de ambas oficinas.»

Con fecha 27 de mayo de 1991, agradecemos el informe remitido, comunicando al citado centro directivo que quedamos a la espera de que se nos comunique la efectiva instalación de las oficinas de nueva creación.

En noviembre de 1991, y dado que dicha comunica-

ción no se ha recibido, se procede a enviar requerimiento a la mencionada Dirección General, recordando la obligación de todos los poderes públicos de prestar auxilio a esta institución con carácter preferente y urgente en sus investigaciones, de acuerdo con la Ley Orgánica 3/81, de 6 de abril.

En oficio, sin fecha ni registro de salida de la Dirección General de Correos y Telégrafos, recibido en esta institución el 15 de enero de 1992, se manifiesta lo siguiente:

«La Oficina Técnica de Sant Pere de Ribes (Barcelona), se encuentra creada e incluida en el catálogo de puestos de trabajo.

En cuanto a la disponibilidad de locales, se está tramitando la adquisición de un local para la instalación de los servicios, con cargo a los presupuestos del corriente año.»

Esta respuesta se ha considerado insatisfactoria, por cuanto de la misma parece deducirse que todavía no se ha producido la puesta en marcha efectiva de la Oficina Técnica de Sant Pere de Ribes, y no se hace referencia alguna a la nueva Oficina Auxiliar de Correos y Telégrafos de la localidad de Les Roquetes.

En consecuencia, se ha dirigido nuevo oficio al Organismo Autónomo Correos y Telégrafos, al objeto de que clarifique urgentemente la situación en que se hallan estos dos proyectos.

Finalmente, las quejas 9025763, 9108504, 9115513, 9117049 y otras vienen firmadas por residentes en diversas urbanizaciones o zonas rurales en las que no existe servicio de reparto domiciliario de correspondencia.

En todos estos casos, se solicitó el correspondiente informe al organismo competente, dando cuenta de nuestras actuaciones a los interesados.

6.2.2.2. Pérdidas y expolios de certificados

Además de las quejas que denuncian deficiencias de carácter general en el funcionamiento del servicio de Correos, merecen capítulo aparte los problemas inherentes a la correspondencia certificada.

El artículo 16 de la Ordenanza Postal clasifica la correspondencia, por las garantías que se le otorgan, en:

- a) correspondencia ordinaria,
- b) correspondencia certificada,
- c) correspondencia asegurada.

Es correspondencia ordinaria la que se admite para su curso y entrega comunes y está acogida a las garantías de rapidez y seguridad ofrecidas con carácter general. La Administración de Correos no asume responsabilidad alguna por la correspondencia ordinaria que se le confíe para su transporte, pero la tendrán personalmente los empleados por su negligencia y los abusos que cometan.

Es correspondencia certificada la que previo el pago de un derecho independiente del porte ordinario del envío, se admite y entrega mediante recibo, da lugar a operaciones de asiento que la singularizan y su pérdida, salvo causa de fuerza mayor, da derecho en favor del expedidor o, en su defecto a petición del destinatario, a una indemnización fija e igual para cada objeto. El artículo 27.1 del Real Decreto 1323/1990, de 26 de octubre, por el que se modifican las tarifas postales telegráficas elevó el importe de dicha indemnización a 2.800 pesetas, lo que supuso un 100% de incremento respecto a la cuantía anterior. Posteriormente, el Real Decreto 1849/91, de 30 de diciembre, actualizó dicha cantidad, fijándola en 3.000 pesetas.

Por otra parte, el punto 6 del citado artículo 16 de la Ordenanza Postal, así como el artículo 292 del Reglamento de los Servicios de Correos, establece:

«La Administración no está obligada a indemnizar por deterioro o expoliación de los objetos certificados en general.»

En este sentido, al usuario le asiste el derecho a cobrar una indemnización en el caso de pérdida del envío certificado, y en cambio no se le reconoce compensación alguna en los supuestos de expoliación o deterioro de envíos certificados.

Finalmente, el precitado artículo de la Ordenanza Postal define la modalidad de correspondencia asegurada como aquella que mediante el abono de un derecho independiente del porte ordinario del envío y del certificado, se admite, circula y entrega con garantías especiales, contiene los valores expresados en la cubierta y da origen, en caso de extravío del objeto o de desaparición total o parcial de su contenido, a una indemnización equivalente a la cantidad declarada o desaparecida.

Siguen llegando a esta institución numerosas quejas denunciando casos de extravíos y expolios en envíos certificados. El problema, reiteradamente puesto de manifiesto en nuestros sucesivos informes, también afecta a la correspondencia ordinaria. Sin embargo, y debido a que ésta no se registra ni anota, consiguientemente no es posible determinar en cada caso los motivos de su no entrega, si bien esta institución ha recomendado en informes anteriores que se realicen los esfuerzos necesarios para mejorar la calidad del servicio postal, garantizando la seguridad de la correspondencia.

En los casos concretos de pérdida o expolio de certificados, la actuación de esta institución se circunscribe a la admisión individualizada de las quejas recibidas ante la Dirección General de Correos y Telégrafos (actualmente Organismo Autónomo Correos y Telégrafos), que, tras efectuar las oportunas comprobaciones y en el supuesto de que se dé por desaparecido el certificado, procede a ofrecer al imponente del mismo la indemnización reglamentaria. En algunas ocasiones, el interesado muestra su disconformidad con la cuantía

de dicha indemnización (3.000 pesetas en la actualidad), por entender que los perjuicios económicos ocasionados por el extravío no quedan suficientemente cubiertos por dicha cifra.

Como ejemplo de lo anterior, el firmante de la queja 9105575 denunciaba la pérdida de un certificado-carta conteniendo un décimo de lotería que resultó premiado.

En respuesta a nuestro oficio de admisión, la Dirección General de Correos y Telégrafos hace, entre otras, las siguientes consideraciones:

«Como consecuencia de la imposición del certificado carta número 31 en Monforte del Cid el 12-12-88, nace automáticamente para el imponente el derecho de reclamación previsto en los artículos 286, 289 y 292 de nuestro Reglamento de Servicios, ante situaciones como la descrita de ausencia de entrega material del envío al destinatario.

Tras la preceptiva reclamación efectuada en la Oficina impositora con el número 1 el 11-01-89, se inician los trámites pertinentes, y ante la declaración del destinatario manifestando no haber recibido la carta como ordinaria, acompañada del informe de la Oficina de destino poniendo de manifiesto no haber tenido entrada el envío y ante la ausencia de seguimiento de curso por carecer el certificado del carácter de urgencia al darle por desaparecido, se procede a ofrecer al imponente la indemnización reglamentaria, siendo rehusada por el mismo.

A instancias de la Oficina de origen, la Sección de Tráfico Postal pone en conocimiento de aquélla el período durante el que se encuentra en vigor a disposición del reclamante la citada indemnización (cinco años).

El 06-02-89, la interesada presenta escrito de queja rechazando la indemnización y alegando que el contenido del envío se cifraba en un décimo de Lotería para el sorteo navideño y que éste había resultado agraciado con quince mil pesetas, solicitando a su vez que se le devuelva el décimo o el equivalente, y se determinen las responsabilidades personales a que hubiere lugar en derecho.

Parece desprenderse que la interesada no fue apercebida de que con arreglo a lo regulado por el artículo 13, apartado 15.2, de nuestra Reglamentación, el curso de los billetes de Lotería ha de efectuarse preceptivamente bajo la modalidad de "valor declarado", mediante "pliego de valores".»

La queja 9115378 recogía la denuncia del extravío de un paquete postal enviado a Canadá. En su preceptivo informe, Correos atribuye la responsabilidad de la pérdida a la administración de Correos canadiense en los siguientes términos:

«El Paquete Postal número 250 se cursó por Barcelona en despacho número 170 en vuelo IB-0701/91 hasta Madrid y desde Madrid a Montreal por el IB-971.

La Administración canadiense no ha levantado Boleín de falta, por lo que el citado despacho 170 se reci-

bió conforme, siendo la responsable de la no entrega al destinatario la citada Administración.

La Administración canadiense no acepta responsabilidad alguna por la pérdida de paquetes postales dentro de su territorio.

Consecuente con cuanto se expone, sólo nos queda lamentar los perjuicios ocasionados, que son ajenos a nuestro servicio, y solamente imputables a la Administración postal canadiense.»

La queja 9113452 recoge el caso de un ciudadano que el día 23 de abril de 1991 recibió en su domicilio de Tarragona una carta certificada y urgente enviada desde Madrid el día 12 anterior. En dicha carta se le convocaba para unas oposiciones que llevaba varios meses preparando y en las que no pudo participar por haberse celebrado el día 21, es decir, dos días antes de la recepción del certificado, con el consiguiente perjuicio.

En su preceptivo informe, la Dirección General de Correos y Telégrafos afirma lo siguiente:

«El retraso en la entrega del certificado que nos ocupa se debió a la actuación irregular de una contratada en funciones de cartero, la cual al no encontrar al destinatario en su domicilio cuando intentó la entrega del envío, devolvió éste a la Oficina sin pasar el correspondiente aviso de llegada para que el interesado hubiera podido personarse en aquélla para retirarlo.

Esta contratada cesó el 30 de abril del año en curso, figurando nota en su expediente para no ser contratada de nuevo en lo sucesivo.»

Con relativa frecuencia, la Dirección General de Correos y Telégrafos, en sus informes a esta institución, tiende a trasladar la responsabilidad de las deficiencias denunciadas por los ciudadanos hacia los trabajadores eventuales contratados. Sin embargo, parece necesario que, en todo caso, el mencionado centro directivo asuma la parte de responsabilidad que pudiera corresponderle en la selección y control de este tipo de personal.

Las quejas 9116102, 9116449 y 9117236, entre otras, recogen la situación de ciudadanos que se vieron privados del ejercicio del derecho al voto por correo, por demoras atribuibles a Correos, en la recepción de documentación correspondiente.

Concretamente, el firmante de la queja Q/17236/91 recibió el certificado solicitado con fecha 29 de mayo, fuera de plazo para poder ejercer su derecho al voto por correo. En respuesta a la reclamación presentada por el interesado, la Dirección General de Correos y Telégrafos manifiesta lo siguiente:

«Por una serie de detalles, de entre los que destacan dos días de huelga por parte de IBERIA y una semana de huelga por parte de RENFE, el certificado en cuestión, que debió de llegarle a tiempo para ejercer su derecho al voto por correo antes del 24 de mayo, llegó el 29, sin tiempo para ello.

Para determinar si el hecho fue un caso aislado o se suele dar con cierta frecuencia, se ha efectuado un control de toda la correspondencia dirigida a usted en su apartado, sin que se hayan apreciado anomalías o retrasos importantes, de acuerdo con lo manifestado por la Jefatura Provincial de Barcelona.»

En todo caso, parece necesario que por la Dirección General de Correos se adopten las medidas oportunas, al objeto de que los ciudadanos no sean privados de su derecho al voto por correo por irregularidades y retrasos atribuibles en última instancia al servicio de Correos.

6.2.3. Otras actuaciones

La queja 9022343 recogía el caso de un ciudadano que afirmaba no haber recibido notificación de unas actas de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Tras solicitar la exhibición de los acuses de recibo correspondientes, pudo comprobar que en los mismos no constaba ningún dato identificador de la persona que supuestamente recibió el envío, y que las firmas estampadas en los mismos eran, al parecer, unas rúbricas ilegibles no pertenecientes ni al interesado ni a ninguna persona de su entorno.

Admitida la queja ante la Dirección General de Correos y Telégrafos, se nos contesta lo siguiente:

«Esta Dirección General interesó la oportuna investigación en relación con los hechos manifestados en la queja de referencia, no habiéndose podido determinar ninguna conclusión, ya que toda la documentación relativa a la incidencia descrita fue caducada en su día, por haber transcurrido en exceso el plazo de dieciocho meses que se conserva este tipo de documentación, de conformidad con lo establecido en las disposiciones vigentes.»

Efectivamente, en la Circular de la Dirección General de Correos de 21 de junio de 1972 se establecen distintos plazos para la conservación de la documentación relativa a los diversos servicios postales, atendiendo a la naturaleza de los mismos. En el supuesto concreto de la correspondencia certificada, el plazo de conservación es de dieciocho meses, sin establecer distinción alguna entre los certificados en general y las notificaciones administrativas, a pesar de la especial significación que en este caso tiene la documentación del servicio.

En este sentido, el Reglamento de los Servicios de Correos, al regular la correspondencia certificada, establece un régimen específico para la entrega de notificaciones administrativas, dirigido a garantizar la constancia de la recepción en los términos previstos en el artículo 80 de la Ley de Procedimiento Administrativo. Pero este tratamiento diferenciado no tiene su lógica correspondencia en la citada Circular de 21 de junio

de 1972, cuando establece un plazo único de 18 meses para la correspondencia certificada, sin considerar la especial relevancia que en el supuesto de las notificaciones administrativas tiene la conservación de la documentación acreditativa de la fecha de la recepción, así como de la identidad de la persona que se haga cargo de la certificación cuando no se trate del propio destinatario.

Por ello, esta institución acordó recomendar a la Dirección General de Correos y Telégrafos que por ese centro directivo se valore la conveniencia de ampliar el plazo de dieciocho meses, previsto en la Circular de 21 de junio de 1972, para la conservación de la documentación relativa a la correspondencia certificada cuando se trate de notificaciones administrativas.

Mediante escrito de 7 de noviembre de 1991, la mencionada Dirección General informa acerca de la recomendación formulada en los siguientes términos:

«Se ha estudiado con el mayor interés la posibilidad de hacer efectiva la citada Recomendación, estimándose que no resulta aconsejable implantar la medida que en ella se propugna, por las siguientes razones:

1.^a Los certificados que contienen notificaciones administrativas tienen un tratamiento común al resto de la correspondencia certificada en general, es decir, que desde su admisión hasta su entrega van anotados en hojas y libros con el resto de los certificados, siendo únicamente en las operaciones previas a la entrega de dichos certificados-notificaciones a sus destinatarios, donde además de cumplir las formalidades establecidas en cada caso para los certificados en general, se observan sus normas específicas, con la consecuencia de que cualquier ampliación de los plazos de conservación de la documentación de servicio relativa a las notificaciones administrativas afectaría a toda la correspondencia certificada en general.

2.^a La documentación de servicio correspondiente a los envíos certificados es, sin duda, la que alcanza mayores volúmenes en los servicios de Correos. Por ello, si se ampliasen los plazos actuales de permanencia en el archivo de la documentación de este tipo de correspondencia, se incrementaría la documentación a conservar, lo que plantearía problemas de almacenamiento en la mayor parte de las oficinas y dependencias al no disponer de espacio suficiente para archivar el crecido volumen de documentación generada.

3.^a Para llevar a efecto dicha Recomendación habría de singularizarse el curso de las notificaciones administrativas, medida esta que supondría grandes inconvenientes en la operativa del servicio de Correos.

Por otra parte, los plazos de conservación de la documentación del servicio fijado en la mencionada Circular han resultado totalmente positivos, como lo atestigua el hecho de que sean contadas las reclamaciones que se han producido sobre este tema.

En conclusión, ha de señalarse que no es posible atender por las razones expuestas la Recomendación for-

mulada, si bien, y con el fin de no perjudicar a los organismos oficiales y entidades locales que hacen frecuente uso del envío de notificaciones ni menoscabar las garantías debidas a los destinatarios de tales certificados, el personal dependiente de esta Dirección General que tiene a su cargo las entregas extremará su cuidado e interés por tratar de conseguir la mayor operatividad posible de las mismas.»

Aun valorando positivamente la declaración de intenciones que nos ofrece la Dirección General de Correos y Telégrafos, y asumiendo que las razones de gestión y los problemas de almacenamiento a los que se remite pueden responder a la realidad de unas oficinas infradotadas, no se puede olvidar la especial relevancia de este tipo de correspondencia que la diferencia del resto de los certificados, y que aconsejaría, por tanto, un tratamiento diferenciado no sólo por lo que respecta a plazos de conservación de la documentación, sino también en lo referente a la correcta identificación de las personas que se hacen cargo de las certificaciones cuando no se trata del propio interesado.

En síntesis, la Dirección General de Correos sólo aporta razones de organización interna para oponerse a una medida razonable que beneficiaría a los usuarios de Correos.

En los informes de años anteriores, especialmente en los tres últimos, se ha venido insistiendo ante la mencionada Dirección General en la necesidad de emprender importantes reformas al objeto de superar las graves deficiencias que padece el servicio de Correos.

Como parte de esta labor de seguimiento, y con ocasión de diversas quejas recibidas a lo largo de 1991 (9106963 y otras), con fecha 16 de noviembre de 1991, se dirige al Ministerio de Obras Públicas y Transportes escrito en el que, partiendo del análisis de los principales problemas e insuficiencias en el funcionamiento del servicio de Correos detectados por esta institución, así como de la síntesis de las actuaciones realizadas ante la administración competente al objeto de mejorar el mismo, se concluye recomendando la adopción de medidas urgentes con la finalidad señalada.

En el mencionado escrito se recogen, como punto de partida, las siguientes conclusiones que ya dieron lugar a una recomendación incluida en el informe anual de 1988:

a) La existencia de una cierta confusión normativa en la regulación jurídica del servicio de Correos, caracterizada por su extraordinaria dispersión, por lo que se recomendaba que se procediera al estudio y elaboración de un código de derechos de los usuarios con el rango normativo correspondiente, que estableciera de manera clara y sistemática la relación de los ciudadanos con el servicio público de Correos.

b) La pervivencia en el momento actual de dos categorías, la reclamación y la queja, como realidades independientes, por lo que se destacaba la necesidad de aprobar una normativa integradora que regulase de for-

ma sencilla y unitaria la tramitación de las reclamaciones de los ciudadanos, bajo un único concepto que se aplicaría de un modo uniforme en todas las administraciones de Correos, y que, en última instancia, actuaría como instrumento de protección al usuario y de mejora del servicio.

c) La regulación vigente, recogida tanto en el art. 292 del Reglamento de los servicios de Correos como en el art. 16.6 de la ordenanza postal, no reconoce ningún derecho al usuario en los supuestos de deterioro o expoliación, por lo que se recomendaba la modificación de dicha regulación normativa, al objeto de que se reconociera a los usuarios alguna compensación en los casos de expoliación o deterioro de envíos certificados.

d) En lo que se refiere al sistema de indemnizaciones previsto para el caso de extravío de certificados ordinarios o sin declaración de valor, se recomendaba el incremento sustancial de las correspondientes indemnizaciones, por entender que su importe no cubría los perjuicios que en la generalidad de los casos padece el interesado por la pérdida de su envío.

e) Los problemas derivados del servicio de Correos en zonas rurales y urbanizaciones, agravados por la falta de claridad de la normativa existente en este punto y los limitados medios personales y materiales con que cuenta la administración de Correos, llevaron a someter a la consideración de la administración competente la necesidad de clarificar y objetivar los derechos que asisten a los usuarios de Correos según su punto de residencia, lo que implica una definición normativa del concepto «medio rural».

Dicha medida tendría que ir encaminada a lograr un progresivo acercamiento y equiparación en el tratamiento que deben recibir del servicio público de Correos los ciudadanos residentes en medios urbanos y rurales, a través de la dotación de medios suficientes para atender el reparto de correspondencia en las zonas rurales y en las urbanizaciones.

En el informe a las Cortes Generales correspondiente a 1989 esta institución insistía en la urgencia de dictar una normativa clara y unitaria que, superando la actual dispersión normativa, pudiera resultar funcional para la buena marcha del servicio, y estableciera un régimen de derechos y garantías para el usuario. También se analizaba el aumento producido, en términos absolutos y relativos, en los expolios y pérdidas de envíos postales. Este hecho, más allá de la cuantía y procedimiento para indemnizar las pérdidas o sustracciones, llevaba a plantear la necesidad de garantizar al máximo el derecho constitucional al secreto de las comunicaciones postales.

Especialmente significativa, en relación con las recomendaciones formuladas por esta institución, es la creación del organismo autónomo «Correos y Telégrafos», por el art. 99 de la Ley 31/1990, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1991. Este organismo ha asumido, desde el momento de su constitución efectiva, la gestión, entre otros, de los servicios básicos de Correos.

Esta reorganización, dirigida a posibilitar una prestación del servicio más eficaz, debe servir de instrumento para superar las graves insuficiencias actuales en el funcionamiento de las comunicaciones postales.

En base a lo que antecede, y teniendo en cuenta la persistencia de graves disfunciones en el servicio de Correos, que tienen su origen tanto en carencias estructurales como en una inadecuada regulación legal, en el citado escrito de 16 de noviembre de 1991 se formularon las siguientes recomendaciones:

«1. Que se proceda, en el más breve plazo posible, a dictar la normativa que, superando la actual dispersión, refuerce la posición del usuario frente al servicio de Correos, definiendo con claridad sus derechos y garantías.

2. Que se dicten las oportunas normas de desarrollo que permitan que se complete eficazmente la reorganización del servicio público de Correos.

3. Que se dote al servicio público de Correos de los medios personales y materiales necesarios para superar las graves insuficiencias que, en este momento, impiden su correcto funcionamiento.»

Mediante oficio de fecha 28 de enero de 1992, la Secretaría General de Comunicaciones nos da traslado del correspondiente informe del Organismo Autónomo Correos y Telégrafos contestando a los distintos puntos del escrito de esta institución.

En cuanto a la dispersión normativa, se nos dice lo siguiente:

«Como se señala en el escrito del Defensor del Pueblo, la dispersión de las normas que regulan los servicios postales, la antigüedad de su Reglamento y las modificaciones que ha sufrido su articulado, pueden dificultar su conocimiento y aplicación por parte de los funcionarios y de los usuarios y clientes de Correos y Telégrafos.

Si bien es cierto que la dispersión normativa apuntada aconsejaría la redacción de un nuevo texto legal, no lo es menos que el momento actual puede no ser el más oportuno para acometer esta labor. Como consecuencia de las directrices comunitarias, todavía no suficientemente concretadas en el Libro Verde Postal, será preciso reconsiderar algunos de los principios en los que se apoya la actual normativa. Cuando el marco comunitario relativo a la legislación postal sea suficientemente preciso, la Administración española elaborará y aprobará un reglamento definitivo que mitigue los efectos de la dispersión señalada.

Pero también se pone de manifiesto que un Reglamento, aun actualizado, no siempre es un elemento práctico de consulta, por muy funcional que sea la disposición de su articulado, y es por ello que Correos y Telégrafos pretende publicar una Guía Oficial que contenga una información ordenada de datos relativos a los servicios, de modo que constituya un conjunto de

facilidades para el usuario, y que será elaborada de forma inmediata.»

Respecto a la pervivencia de dos categorías distintas de reclamación, se informa de que se va a establecer una categoría única que integre en un solo concepto reclamación y queja, lo que sin duda contribuirá a clarificar los derechos del usuario en este punto.

En lo que concierne a la necesidad de actualizar las indemnizaciones por pérdida o sustracción de certificados mediante las sucesivas modificaciones de tarifas, así como respecto a la importancia de ampliar estos mismos derechos del usuario a los supuestos de deterioro o expoliación de este tipo de envíos, se manifiesta lo siguiente:

«El criterio que viene manteniendo Correos y Telégrafos respecto a las indemnizaciones por pérdida o sustracción de certificados ordinarios o sin declaración de valor, se fundamenta, de una parte, en que dicha indemnización ha de ser proporcional al derecho satisfecho por el usuario o cliente y, por otra, en que aquélla ha de tener un límite máximo en su cuantía. Por ello, el Real Decreto 1849/1991, de 30 de diciembre, por el que se modifican las tarifas postales y telegráficas, fijó el importe de la indemnización en 3.000 pesetas, cantidad ésta que será aumentada en las futuras modificaciones de las tarifas.

Aunque, efectivamente, los artículos 16.6 de la Ordenanza Postal y 292 del Reglamento de los Servicios de Correos establecen que la Administración no está obligada a indemnizar por deterioro o expoliación de los objetos certificados, es cierto que el Real Decreto 1849/1991, de 30 de diciembre, por el que se modifican las tarifas postales y telegráficas, actualmente en vigor, establece una indemnización de 3.000 pesetas para los supuestos de pérdida o sustracción de certificados nacionales sin declaración de valor. Se entiende por sustracción el término equivalente de expoliación al que se refieren los artículos indicados en la Ordenanza y del Reglamento.

En consecuencia, en aplicación del punto VIGESIMO-SEPTIMO del Real Decreto 1849/1991, de 30 de diciembre, procede la indemnización en los supuestos de expoliación, siendo igualmente aplicable, en dichos casos y en los de pérdida de paquetes postales, el contenido del artículo 385 del Reglamento de los Servicios de Correos en relación con el 406 del mismo texto reglamentario. En ambos casos, debe quedar probada la responsabilidad de la Administración.»

En lo que se refiere a los problemas del servicio de Correos en el ámbito rural, hace las siguientes consideraciones:

«Como punto de partida se señala que en el mes de mayo de 1990 se inició la formulación de un Plan General de Ordenación de la Red de Oficinas y Servicios, cuyos puntos determinantes son:

a) Un análisis exhaustivo de la situación actual, referido:

- A la actual tipología de las Oficinas y Servicios.
- A los criterios de aplicación de tal tipología a los distintos supuestos de población y territorio.
- A la cobertura actual de la Red de Oficinas y Servicios.

b) Un estudio general de población y territorio, incluyéndose las proyecciones lógicas a formular y estableciéndose una tipología que, partiendo de la realidad geográfica y de la estructura socio-económica de las poblaciones, permita el establecimiento de soluciones homogéneas para circunstancias coincidentes.

c) La formulación de:

- Una nueva tipología en las formas de atención.
- Una nueva tipología de Oficinas y Servicios.
- Unos criterios objetivos de aplicación de las tipologías de territorio y población.
- Un modo de Red, como imagen a la que conducir todas las actuaciones relativas a la atención de los usuarios/clientes, en cuanto a la estructura y cobertura de la Red de Oficinas y Servicios.

d) La proposición y sanción de las disposiciones de los distintos niveles que resulten técnica y legalmente necesarias para la efectividad del modelo.

e) La formulación de programas de actuación a nivel provincial, conformes al nuevo modelo.

f) La formulación de un Programa Nacional condicionado en su efectividad a los momentos permisibles según las dotaciones presupuestarias con que se cuente:

- Para la aportación de locales.
- Para la aportación de medios de transporte y desplazamiento.
- Para la aportación de equipamiento específico y mobiliario.
- Para las aportaciones de personal.

(...)

Es evidente que una equiparación de los derechos de los ciudadanos residentes en los distintos medios sin otra precisión o matización, tiene que pasar por la previsión presupuestaria de las correspondientes consignaciones para inversión en infraestructura, equipamiento y personal, adecuadas para igualar el nivel de calidad en el medio rural al del medio urbano en acceso a los servicios, plazos, oferta de productos, etc.

Correos y Telégrafos acepta la necesidad de mejorar la situación actual, en términos generales y más profundamente en términos puntuales, y de optimizar la gestión de los recursos de toda índole. Igualmente, acepta la necesidad, conforme a lo expresado en el informe del Defensor del Pueblo, de clarificar los derechos de

los ciudadanos según las circunstancias de sus puntos de residencia y de hacer objetiva la aplicación a cada núcleo o territorio de los criterios de atención que se establezcan en la formulación del Modelo de Red de Oficinas y Servicios.»

Y finaliza su informe manifestando:

«Con base en la atribución de competencias al Organismo Autónomo contenida en la Ley, y al impulso que el desarrollo normativo del citado artículo 99 proporcionará a los Servicios de Correos y Telégrafos —ya iniciado con la publicación en el Boletín Oficial del Estado de 14 de los corrientes, del Real Decreto 1766/1991, de 13 de diciembre, por el que se aprueban los Estatutos del Organismo Autónomo Correos y Telégrafos—, se dictarán las disposiciones necesarias en orden a superar la dispersión legislativa actual, adoptándose todas las medidas necesarias para dotar al nuevo Organismo de los medios personales y materiales que faciliten el cumplimiento de sus competencias y garanticen a los usuarios y clientes el adecuado funcionamiento de los servicios que presta.»

Esta institución, consciente de las graves insuficiencias existentes en la prestación del servicio de correos, efectuará un seguimiento riguroso del cumplimiento de los compromisos aceptados por este Organismo, en respuesta a las recomendaciones formuladas por el Defensor del Pueblo, al objeto de que puedan ser superadas las importantes dificultades que en este momento impiden el correcto funcionamiento de este servicio público.

6.3. RENFE

Las quejas recibidas en esta institución durante 1991 referentes a la actividad desarrollada por RENFE, pueden ser clasificadas en los siguientes grupos: las motivadas por deficiencias en el funcionamiento del servicio prestado; las que denuncian la peligrosidad de determinados pasos a nivel; aquéllas que tienen su origen en problemas derivados de la imposición de expropiaciones y servidumbres; y las que ponen de manifiesto falta de atención e información al usuario.

6.3.1. Calidad del Servicio

Como en años anteriores, se han recibido en esta institución numerosas quejas denunciando diversas deficiencias en el funcionamiento del servicio prestado por RENFE, especialmente demoras sufridas por determinados trenes o irregularidades observadas en ciertas líneas.

Así, la queja 9025646 recogía el caso de un ciudadano que había sufrido un retraso superior a dos horas en la llegada de su tren, lo que le impidió enlazar con

el vuelo que tenía contratado. En informe remitido a esta institución, RENFE manifiesta lo siguiente:

«La Tarifa General dictamina que todo viajero que pruebe haber sufrido determinados daños y perjuicios por incumplimientos imputables a RENFE de su contrato de transporte, tiene derecho a percibir una indemnización compensatoria, cuya cuantía en ningún caso puede sobrepasar el importe satisfecho por el billete y suplementos correspondientes.

Lo anterior no quiere decir que si los viajeros no están de acuerdo, no puedan reclamar judicialmente la parte pretendida y no estimada.

Conforme a lo establecido por la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres (LOTT), para el caso de reclamaciones de cuantía inferior a 500.000 pesetas, sería competencia de la Junta Arbitral del Transporte el conocer el asunto y fijar en su caso la indemnización.

Teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto, al reclamante, desde un punto de vista reglamentario debería corresponderle una indemnización del orden de 17.200 pesetas, importe de los billetes y suplementos correspondientes.»

No obstante, RENFE concluye su informe indicando que, en atención a las especiales circunstancias que concurren en este caso, se ha decidido admitir la compensación requerida por el viajero.

Esta solución se consideró satisfactoria, procediendo al archivo de la queja y comunicándose al interesado.

Por su parte, la queja 9028167 denunciaba diversas deficiencias e irregularidades observadas en el funcionamiento de la línea Granada-Cádiz, entre las que el firmante destacaba frecuentes retrasos, así como la necesidad de hacer varios transbordos con las correspondientes demoras. En respuesta a nuestro oficio de admisión, RENFE hace, entre otras, las siguientes consideraciones:

«Los trenes regionales que durante los doce meses del año 1990 han circulado a su hora o con retrasos no superiores a 5 minutos han sido:

- Línea Granada-Sevilla, el 74.05%
- Línea Sevilla-Cádiz, el 62.47%

Estos mismos datos referidos a los cuatro primeros meses de 1991, se han convertido en:

- Línea Granada-Sevilla, el 75.07%
- Línea Sevilla-Cádiz, el 71.38%

Se facilitan datos globales por líneas, al no mencionar el reclamante tren o trenes concretos.

En la relación Granada-Cádiz no existe una demanda suficiente que justifique la circulación de trenes directos que unan dichos puntos, por lo que la comunicación entre ambas capitales se hace utilizan-

do los trenes regionales que cubren el recorrido Granada-Sevilla y Sevilla-Cádiz, realizándose transbordo en la estación de Utrera.»

La información que contienen los datos aportados por RENFE no es lo suficientemente completa, por cuanto únicamente se refiere al porcentaje de trenes que ha sufrido retrasos superiores a cinco minutos, pero en ningún caso cuantifica la importancia de dichas demoras, ni la distribución temporal de las mismas.

Sería importante que en el futuro RENFE aporte datos estadísticos más elaborados, al objeto de poder conocer con mayor precisión la magnitud de los problemas denunciados.

La queja 9108505, todavía pendiente de contestación oficial, denuncia numerosas deficiencias observadas en la línea de cercanías Orense-Vigo (Filgueira, Ribadavia y Arbo), que la firmante concreta en el sistemático incumplimiento de los horarios, suciedad en los trenes, así como ausencia de calefacción en los mismos.

Por otra parte, en respuesta a oficio de admisión de la queja 9111917, en la que se describían las deficientes condiciones en que tuvieron lugar dos desplazamientos en tren, entre Albacete y Valencia, efectuados por el firmante durante las fiestas de Fallas de 1991, RENFE argumentaba lo siguiente:

«Aún cuando no existen razones para justificar estos hechos, deseamos indicarle que en esta fecha que resultan ser las de máxima afluencia de viajeros de todo el año, se pone en circulación todo el parque de material disponible a pesar de lo cual esta media puede resultar insuficiente para dar cabida a todos los viajeros.»

Mediante queja 9118355 se denunciaba una serie de incidencias acontecidas el día 24 de junio de 1991 en el transcurso de un viaje entre Madrid y Manzanares (Ciudad Real), a bordo del tren Regional Exprés número 2130. El mencionado trayecto, de apenas 190 kms., experimentó un importante retraso sufriendo los viajeros, entre otras penalidades, fuertes oscilaciones en el vagón trasero, un amago de incendio y un total de hasta cuatro transbordos, con los consiguientes períodos de espera en la vía.

En su preceptivo informe, RENFE reconoce que el mencionado trayecto sufrió un retraso de dos horas y quince minutos, tardándose mas de cuatro horas en completar los 198 kms. del recorrido. Se transcriben a continuación algunas de las consideraciones y razonamientos que hace RENFE en su escrito:

El tren «Regional Exprés» 2130 Madrid-Jaén, salió de Madrid Charmartín a las 18:50 hs. y de Madrid/Atocha a las 19:03 hs., con el Electrotrén 432.012.

Al llegar a Pinto quedó inútil a las 19:23 hs. a causa de avería en la suspensión neumática, transbordando a las 20:00 hs. en esta estación a los 170 viajeros, a tren 3194 (Madrid-Puertollano).

Esta decisión se consideró la más adecuada, ante la

dificultad de disponer de autocares en un plazo inferior al utilizado en el transbordo.

A las 20:03 hs., el maquinista del tren 2130 consiguió dar útil el Electrotrén 432.012 que había quedado averiado en Pinto, decidiéndose que reanudase la marcha y recogiese a los viajeros en Aranjuez.

A las 21:00 hs., en el Electrotrén 432.012, con 150 viajeros, se produjo una segunda avería en la estación de El Romeral, por sobrecalentamiento del sistema de frenos del coche central, que definitivamente dejó fuera de servicio este material.

Este hecho provocó un pequeño incendio, que fue rápidamente extinguido con los extintores del tren.

De acuerdo con el destino final de los viajeros y con las ocupaciones de los trenes que pasaban con posterioridad a la hora de la avería, se transbordaron a:

Tren Expreso 340 Irún-Algeciras, hasta Alcázar y Manzanares.

Tren Regional 3002 Madrid-Alcázar de San Juan.

Al objeto de evitar nuevas incomodidades a los viajeros, se autorizó continuar viaje hasta Jaén al tren Regional 3002 que, en principio, su destino final era Alcázar.

La salida de Alcázar se realizó a las 22:43 hs., mientras que la llegada a Manzanares fue a las 23:08 hs., ambos horarios con una demora de 2 horas 15 minutos, respecto al previsto para el tren Regional Exprés 2130.

La cadena de incidencias que se dieron en este tren, constituyen de por sí un hecho excepcional, ya que no es frecuente que un Electrotrén, con sus revisiones correspondientes, como es el caso, se averíe por dos veces consecutivas.

Estas circunstancias excepcionales, provocaron que los viajeros fuesen transbordados por tres veces, en las estaciones de Pinto, Aranjuez y El Romeral, y que se realizase el trayecto de Madrid-Atocha a Manzanares en un tiempo de 4 horas 5 minutos.»

En casos tan graves como el referido, procede determinar en qué proporción responden los hechos descritos a circunstancias excepcionales y en qué parte la responsabilidad es directamente atribuible a falta de coordinación y previsión de la empresa pública, así como a un inadecuado mantenimiento del material ferroviario.

6.3.2. Paso a nivel

El expediente 9028293 recogía la reclamación de un grupo de vecinos de Casariche (Sevilla), que en reiteradas ocasiones se habían dirigido infructuosamente a RENFE, denunciando el peligro que representan los pasos a nivel sin guarda, situados aproximadamente entre los kilómetros 92 y 94 de la línea férrea de Córdoba a Málaga. En uno de dichos pasos a nivel fue arrollado un vehículo en octubre de 1990, causando la muerte a su conductor.

En su preceptivo informe, de fecha 6 de junio de 1991, RENFE hace, entre otras, las siguientes apreciaciones:

«Con fecha 29-9-90 se ha aprobado el Reglamento que desarrolla la Ley de los Transportes Terrestres que en su artículo 234, apartado 3, establece la necesidad de elaborar los programas en donde se recogen las actuaciones relativas a Pasos a Nivel.

Este documento, unido al Plan de Transportes Ferroviarios permitirá, de conformidad con la normativa específica reguladora de los pasos a nivel, fijar cuántos y cuáles de los pasos a nivel sin barreras deberán ser suprimidos, así como fijar las fechas en que deberá efectuarse, estando por tanto pendiente la actuación sobre los mismos de la elaboración y aprobación de los distintos programas que deberán ser desarrollados por los organismos administrativos competentes, sobre los correspondientes ferrocarriles y carreteras y las Empresas Ferroviarias afectadas, correspondiendo dicha programación al Ministerio de Obras Públicas y Transportes con la audiencia de RENFE.

De los antecedentes que existen en la Gerencia de Pasos a Nivel de esta Red, se desprende lo siguiente:

El pasado mes de diciembre por parte de la Gerencia del Eje Sur, se procedió a aumentar, en la medida de lo posible, la visibilidad del paso a nivel donde se produjo el accidente a que se hace referencia en el escrito del señor Moriano, como medida cautelar ante el problema de visibilidad que se presentaba en dicho paso a nivel.

Con anterioridad a esta fecha, por parte de la Gerencia de Pasos a Nivel, en agosto de 1984, se remitió un Proyecto Básico al objeto de que por los Ayuntamientos de Casariche y La Roda de Andalucía, se indicara, a dicha Gerencia, la posible aprobación de dicho proyecto que tenía por objeto la supresión de 3 pasos a nivel sin guarda, entre los cuales se encuentra el paso en que se produjo el accidente a que se hace referencia, sin que hasta la fecha se haya tenido contestación por parte de dichos Ayuntamientos, titulares dominicales de los caminos en que se encuentran ubicados los citados pasos a nivel, aprobación necesaria para poder iniciar la posible contratación de las obras, así como acordar la financiación de las mismas.

Independientemente de lo anterior y en relación con el problema de los pasos a nivel sin guarda en general, entre los cuales se encuentra el que se hace mención en el escrito, se ha podido comprobar que los mismos cuentan, desde el punto de vista legal, con la oportuna señalización en lo que a RENFE se refiere (señalización a la vía), comprobándose asimismo que la señalización cuya competencia sería de los titulares de los caminos (señalización carretera) adolece de defectos al no contar con lo establecido en la legislación vigente sobre pasos a nivel.»

Simultáneamente a la recepción de este oficio, se produce, el 7 de junio, un nuevo accidente mortal en uno

de los tres pasos a nivel objeto de la queja de referencia.

A juicio de esta institución, las dificultades de comunicación con los ayuntamientos de la zona, alegadas por RENFE, no deben impedir que se encuentre una solución que permita eliminar el peligro que se deriva de la poca visibilidad de dichos pasos unida a la alta velocidad desarrollada en la actualidad por los trenes que los transitan.

En base a lo anterior, en noviembre de 1991, esta institución dirigió nuevos oficios a la Presidencia de RENFE, la Dirección General de Infraestructuras del Transporte Ferroviario y los ayuntamientos implicados en el problema, solicitando información respecto a las medidas que pudieran adoptarse en el futuro al objeto de evitar nuevos accidentes mortales, así como acerca de la viabilidad de suprimir los referidos pasos.

A lo largo del mes de enero de 1992, se han recibido los informes solicitados de la Dirección General de Infraestructuras del Transporte Ferroviario y del ayuntamiento de Casariche. Del contenido de los mismos, se deduce que RENFE ha llegado a un acuerdo con ese Ayuntamiento, que se compromete a realizar a su cargo los caminos de enlace, para construir un paso superior que permita la eliminación de estos puntos conflictivos, estando previsto que las obras se realicen dentro del presente año.

Por otra parte, el escrito del Ayuntamiento de Casariche pone de manifiesto su desconocimiento de la existencia de un proyecto de 1984 para la supresión de estos pasos, proyecto que, en cualquier caso, parece que nunca fue sometido a la aprobación de dicho ayuntamiento.

Estos extremos no han podido ser contrastados con RENFE ya que incomprensiblemente, dicha empresa pública, pese a que el problema denunciado ha entrado en vías de solución con la formulación del nuevo proyecto, no ha contestado a nuestro escrito de fecha 23 de diciembre de 1991, por lo que se ha procedido a reiterar el mismo.

6.3.3. Expropiaciones y servidumbres

Con relativa frecuencia se reciben en esta institución quejas poniendo de manifiesto diversos problemas derivados de la imposición de servidumbres, desacuerdos con las indemnizaciones para expropiación de terrenos para llevar a cabo obras de infraestructura de RENFE, demoras en el pago de las mismas, etc.

La firmante de la queja 9027456 denunciaba la tala de árboles, efectuada en una finca de su propiedad por parte de los servicios de RENFE. En su preceptivo informe, dicha empresa pública considera que, dado que los siete árboles talados se hallaban a menos de 25 metros de la vía, y consecuentemente en zona de servidumbre o afección, sería de aplicación el artículo 287.1 del Reglamento de Ordenación de los Transportes Terrestres que prevé la posibilidad de autorizar la plantación de arbolado en estas zonas «siempre que no perjudiquen la visibilidad de la línea férrea y de sus elemen-

tos funcionales, ni originen inseguridad civil en pasos a nivel», en tanto que el artículo 295.3.c) del mismo Reglamento prevé considerables sanciones para las infracciones en esta materia.

En este sentido, RENFE afirma haber comunicado al Ayuntamiento de Tuy en varias ocasiones la necesidad de transmitir a los particulares que poseyeran árboles con riesgo de caída sobre la vía férrea la necesidad ineludible de talarlos o, en su caso, subrogar dicha actuación en los propios servicios de RENFE, sin que exista, por otra parte, previsión indemnizatoria para estas actuaciones en zona de protección, ni en la Ley de Ordenación del Transporte Terrestre, ni en su Reglamento.

6.3.4. Atención al usuario

El firmante de la queja 9113420 manifiesta que la publicidad que RENFE hace del producto «tarjeta dorada», al que tienen acceso las personas mayores de sesenta años, podría mover a equívocos, al no quedar en su opinión suficientemente claras en la misma algunas de las limitaciones que concurren en la aplicación del mencionado descuento.

En concreto, en dicha publicidad se hace constar:

«La Tarjeta Dorada tiene un descuento fijo. Un descuento del 40% sobre el precio total del billete, incluyendo suplementos, independientemente del tren que se utilice.»

Sin embargo, el descuento de la tarjeta dorada se aplica sobre la llamada tarifa general, calculada según una fórmula genérica a partir de multiplicar la distancia comercial por determinados coeficientes, y sobre los suplementos que correspondan.

Por lo tanto, en el caso concreto de trenes que disfrutan de «precio global», tarifa especial que oferta la empresa para promocionar su utilización, el descuento al que da derecho la tarjeta dorada se sigue aplicando sobre la tarifa general, más suplementos, y no sobre el precio final subvencionado del billete, circunstancia ésta que en opinión del interesado no quedaba suficientemente aclarada en la publicidad de dicha tarjeta.

Mediante informe de la Presidencia de RENFE, de fecha 10 de septiembre de 1991, se nos confirma que la tarjeta dorada está regulada por la Circular número 3 de Viajeros, párrafo 7.º, del 4 de junio de 1990 (UNE Largo Recorrido) y por la tarifa especial temporal 1, artículo 2, párrafo 1.º, de la misma fecha.

Asimismo, se nos confirma que en el caso de trenes con «precios globales», regulados por las condiciones de las circulares 11 y 12 de viajeros, no es procedente aplicar a los precios finales subvencionados ni el descuento del 40% de la tarjeta dorada, ni ningún otro descuento. En tal sentido, la citada normativa establece:

«Independientemente de estos precios globales, seguirán siendo de aplicación las Tarifas y Reglamentaciones Especiales con reducciones previstas sobre el precio de la Tarifa General, más abono de complementarios y reservas correspondientes.»

No obstante, RENFE reconoce que dicho condicionante no queda reflejado en el dorso de la tarjeta y «por ello podría interpretarse de una manera muy estricta que la queja del reclamante tiene algún fundamento».

A juicio de esta institución, las limitaciones que concurren en el mencionado descuento tampoco quedan suficientemente aclaradas en la publicidad de la tarjeta dorada.

Aun asumiendo que, bajo un aspecto comercial, puede entenderse como norma común que cuando se establecen precios promocionales no se aplican reducciones sobre ellos y también que en la práctica de la publicidad puede ser relativamente habitual, aunque no por ello es menos incorrecto, que se omita alguno de los condicionantes, no debe olvidarse que la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios establece en su artículo 2.c:

«Son derechos básicos de los consumidores y usuarios:

La información correcta sobre los diferentes productos o servicios y la educación y divulgación, para facilitar el conocimiento sobre su adecuado uso, consumo o disfrute.»

Por ello, esta institución acordó sugerir a la Presidencia de RENFE que, al objeto de proporcionar al usuario de ese servicio público una información lo más correcta posible del producto «tarjeta dorada», en las futuras campañas publicitarias que puedan emprenderse desde esa empresa se ponga especial cuidado en clarificar la forma en que se calcula el descuento a que da derecho la mencionada tarjeta, recogiendo expresamente las limitaciones y condicionantes que pudieran afectar al referido descuento.

Asimismo, se sugiere que los criterios informativos anteriormente expuestos sean tenidos en cuenta en futuras ediciones de la mencionada tarjeta, al objeto de clarificar las instrucciones que figuran en el reverso de la misma.

Mediante escrito de fecha 23 de diciembre de 1991, de la Presidencia de RENFE, se informa que, analizada esta sugerencia, se ha decidido tenerla en cuenta para las próximas ediciones de la tarjeta dorada.

6.4. IBERIA

El firmante de la queja 9011351 manifestaba su disconformidad con el hecho de haberle sido denegada la tarjeta de embarque en un vuelo a la República Fede-

ral de Alemania, por tener el Documento Nacional de Identidad y pasaporte caducados.

Al parecer, requerido el criterio de un agente de la policía de servicio en el aeropuerto, éste indica que la documentación exhibida es válida para cualquiera de los países europeos, excepto Reino Unido, pese a lo cual la Compañía le niega el acceso al vuelo.

Admitida la queja a trámite, en respuesta de fecha 29 de julio de 1991, IBERIA hace, entre otras, las siguientes consideraciones:

«El Sr. ... reclamante en el presente expediente, el día 3 de marzo de 1990 tenía su pasaporte caducado con fecha 13 de julio de 1988 y su DNI caducado con fecha 14 de diciembre de 1989.

Según las normas de la Dirección General de la Policía-Comisaría General de Documentación para el Control en Fronteras, para el paso de fronteras con el DNI, éste tiene que estar en vigor, no aceptándose a tales efectos el resguardo de renovación, estando Alemania entre los países que permiten la entrada y estancia de hasta tres meses, solamente con el DNI, a los españoles, aunque siempre que este documento esté en vigor y no caducado.

Según la publicación TIM (Travel Information Manual), Alemania, en la fecha del incidente, permitía la entrada con Documento Nacional de Identidad en vigor, y pasaporte en vigor o que hubiese caducado en 1989 y 1990, exclusivamente hasta el 31 de diciembre de 1990.

En el caso del pasajero Don ..., el mismo, según su propia reclamación, tenía su pasaporte caducado con fecha 13 de julio de 1988 y su DNI caducado el 14 de diciembre de 1989. En consecuencia tanto por las normas específicas de Alemania, como por las vigentes en aquel momento, de la Dirección General de la Policía-Comisaría General de Documentación, la actuación de nuestra Compañía fue absolutamente correcta.

Por cuanto queda reseñado, entendemos que la actuación de esta empresa fue correcta, y que, en todo caso, la reclamación vino alentada por la «opinión» del Policía de Servicio que desconocía tanto los requisitos que figuran en el TIM, como la existencia del télex mencionado, específicamente para la entrada en Alemania con pasaportes caducados».

Esta respuesta se consideró suficiente y así se hizo saber a las partes implicadas.

Por su parte, la firmante de la queja 9105081 denunciaba que en el transcurso de una escala prevista entre dos vuelos de Iberia que, por motivos meteorológicos, se prolongó entre los días 21 y 23 de diciembre en el Aeropuerto de Málaga, fue objeto del expolio de su equipaje.

En respuesta a nuestro oficio de admisión, Iberia manifiesta que a su llegada al Aeropuerto de Melilla, la interesada pudo comprobar que faltaba de su equipaje un chaquetón de cuero, valorado en 15.000 pesetas.

Formalizado el correspondiente parte de irregularidad por la oficina de Iberia en ese aeropuerto, y tras aportarse los datos necesarios, se procedió a abonar la mencionada cantidad a la interesada con fecha 5 de marzo de 1991.

Al objeto de contrastar diversas informaciones aparecidas en los medios de comunicación, refiriendo una serie de incidentes que tuvieron lugar en el Aeropuerto de Madrid-Barajas el día 26 de mayo de 1991, tras la cancelación de varios vuelos, incidentes que culminaron con la intervención de la Guardia Civil, esta institución acordó abrir una investigación de oficio ante la Presidencia de Iberia.

Se consideraba entonces que el hecho de que el día 26 de mayo de 1991 hubiera convocadas elecciones a las corporaciones locales y a las asambleas legislativas de las distintas comunidades autónomas era una circunstancia perfectamente conocida y que requería, por tanto, la adopción, con la suficiente previsión, de las medidas oportunas tendentes a garantizar el normal funcionamiento del referido aeropuerto.

Mediante escrito de fecha 18 de junio de 1991, Iberia da cuenta de las medidas adoptadas tendentes a conciliar el ejercicio del derecho al voto de sus trabajadores con la prestación, en condiciones normales, del servicio público.

En este sentido, Iberia hace la siguiente reflexión:

«Correspondía al empresario designar, atendiendo a la organización del trabajo, el período en el cual los trabajadores habrían de disponer del permiso para ejercer su derecho a voto, e incluso, la posibilidad de solicitar de tales trabajadores, cuando las necesidades del servicio aconsejaran la permanencia de los mismos en sus puestos de trabajo, el que voluntariamente lo prestaran, ejerciendo su derecho al voto fuera de su jornada laboral, sin hacer uso del permiso legal concedido, en cuyo caso percibirían las horas de permiso que le hubieran correspondido en la cuantía de salario/hora base correspondiente a los trabajadores requeridos, y que voluntariamente aceptaran tal petición».

Como consecuencia de la falta de acuerdo con el comité de empresa del centro de trabajo, Iberia adoptó una serie de medidas excepcionales al objeto de reducir el número de posibles incidencias:

- Todo el personal iniciaría y finalizaría la jornada laboral en el Aeropuerto.
- El uso de los permisos para realizar la votación se haría escalonadamente.
- Se dispuso el cambio de turno, en orden a reforzar el turno "O" —de 18,30 a 01,30 horas— al que no correspondían horas para realizar la votación.
- No concesión de permiso por encima de los ya programados.
- Solicitud de cambio de libranzas de domingo, a los representantes de los trabajadores, que no fue aceptado por éstos.

— Solicitud de renuncia voluntaria al tiempo de votación, con la correspondiente compensación económica.

— Presentación de comprobantes de votación».

No obstante, y ante la inevitabilidad de proceder a la cancelación de vuelos, se seleccionaron los mismos de acuerdo con los siguientes criterios:

«— Posicionamiento de aviones y tripulaciones en los lugares desde los que debían continuar las líneas al día siguiente.

— Reconsideración de las líneas en las que había tripulaciones en vuelos de situación.

— Respeto a las horas de operación de los Aeropuertos de destino.

— Atención preventiva a las posibles polarizaciones de aviones y/o tripulaciones no controladas por límites de actividad de las mismas.

— Extensión de los límites de actividad, de conformidad con las tripulaciones técnicas, y siempre dentro de la legalidad, pero más allá de las restricciones de Convenio».

Finalmente, se pasa a exponer la serie de incidentes producidos tras la cancelación del vuelo IB.951 Madrid-Nueva York, lo que provocó la negativa de un grupo de pasajeros a abandonar el avión.

Iberia concluye su informe manifestando:

«Esta empresa ha dispuesto la incoación de un expediente tendente a establecer con máxima claridad los hechos, y a depurar las responsabilidades a que hubiere lugar, en su caso».

Por considerar que el informe remitido por Iberia no proporciona una información precisa respecto a las medidas que se tomarán en adelante al objeto de que la correcta atención al usuario del servicio público quede debidamente garantizada, con fecha 30 de octubre de 1991, dirigimos nuevo oficio a la Presidencia de dicha empresa pública, solicitando información complementaria por lo que respecta a las conclusiones y medidas que puedan derivarse del expediente abierto a raíz de los sucesos descritos.

7. ADMINISTRACION SANITARIA.

7.1. Sistema de salud.

7.1.1. Ley General de Sanidad: desarrollo reglamentario.

Continúan formulándose ante esta institución quejas cuyo origen ha de imputarse al todavía insuficiente desarrollo reglamentario de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, aspecto éste resaltado en los últimos informes anuales.

En este sentido, un representativo número de quejas está en relación con la reforma que la Ley General

de Sanidad establece en el ámbito de la asistencia primaria, configurada organizativamente en torno a los equipos de atención primaria y a los centros de salud, que deben aumentar su cobertura, hasta llegar a atender a la totalidad de la población.

Entre estas quejas, cabe destacar aquellas que hacen referencia a los cambios de facultativos, tanto de medicina general como especialistas, impuestos a los usuarios del sistema sanitario público, como consecuencia de la configuración de las áreas sanitarias con arreglo a lo previsto en la citada ley y a la reorganización de los recursos. Tal circunstancia ha propiciado que, en ocasiones, se haya asignado a la población asegurada un centro sanitario notablemente más distante de su domicilio que aquel en que tradicionalmente venían recibiendo la asistencia sanitaria, aspecto éste de especial relevancia en los supuestos de enfermos crónicos o personas de avanzada edad.

En tales quejas, se resalta, por otra parte, la imposibilidad de ejercer el derecho de libre elección de médico en la atención primaria del área de salud, consagrado en el artículo 14 de la referida Ley General de Sanidad (quejas 9001362; 9014759; 9112992 y otras).

En estos supuestos, se ha subrayado que, aún reconociendo que la implantación de las áreas sanitarias con arreglo a lo previsto en la Ley General de Sanidad requiere, inicialmente y al objeto de poder planificar los recursos, la distribución de la población entre los distintos centros del área, debería procurarse que la asignación de facultativos se efectúe en los centros más próximos al domicilio de los asegurados.

Entre estas quejas, cabe reseñar la relativa a un beneficiario de la Seguridad Social que señalaba que, estando adscrito a un centro de salud próximo a su domicilio, en el que figuraba su historia clínica, fue asignado al ambulatorio «Isla de Oza», de Madrid, distante unos 30 minutos andando desde su domicilio y sin ningún medio de transporte público.

Admitida a trámite la queja, en base a los criterios antes expuestos, la Dirección Territorial del Instituto Nacional de la Salud de Madrid informó que se procedía a asignar al usuario al centro en el que anteriormente recibía la asistencia sanitaria (queja 9014759).

Igualmente, es de destacar la queja formulada por un asegurado de Palma de Mallorca en la que se refería a que tradicionalmente había recibido la asistencia sanitaria en el ambulatorio de «Capitán Vila», en donde el facultativo de medicina general que le correspondía había atendido y seguido puntualmente el grave proceso de enfermedad que padecía desde el año 1980, añadiendo que, pese a ello, había sido asignado a otro centro, rompiéndose así la relación médico-paciente.

En el informe emitido por la Dirección Territorial del Instituto Nacional de la Salud en Baleares, se significó que, no obstante la señalada adscripción de oficio, ineludible para la constitución de los nuevos cupos, se había procedido a informar al promovente que, por

respeto a la libre elección de médico en el área de salud, podía ejercer tal derecho (queja 9112992).

Por el contrario, otra queja en la que el promovente refería que el cambio operado en su zona de salud por la reforma de la atención primaria había supuesto que se le asignara un centro sanitario distante de su domicilio, aun cuando próximo a él existía otro centro de salud, no obtuvo, como en los supuestos anteriores, una solución satisfactoria, al informar la Dirección Territorial del Instituto Nacional de la Salud que, pese a las diversas gestiones efectuadas, no era posible llevar a cabo el cambio solicitado por el interesado, por sobrecarga en el hospital de referencia (queja 9001362).

Por otra parte, la todavía incompleta implantación de equipos de atención primaria ha dado lugar a la formulación de algunas quejas por profesionales sanitarios del medio rural, en las que se ponían de manifiesto el aislamiento profesional, la carencia de medios materiales suficientes para el cumplimiento de su función y la imposibilidad de poder prestar una asistencia integral a la población de la zona.

En este aspecto, es de destacar la queja formulada por el facultativo de medicina general de la isla de la Graciosa, en la que se exponía que debía desarrollar su actividad profesional durante las 24 horas de todos los días de la semana, siendo el único facultativo existente en la isla, situación que comportaba un total aislamiento personal y técnico, con la consiguiente repercusión en la asistencia a prestar a la población.

En el informe emitido, la Dirección General de Recursos Humanos del Ministerio de Sanidad y Consumo señaló que estaba prevista la creación de un centro de salud en Haría, zona de salud en la que se encuentra comprendida la citada isla, el cual contribuiría a paliar el problema expuesto, al establecerse la rotación de un equipo de atención primaria, que cubriría la asistencia de la zona.

Al mismo tiempo, la señalada Dirección General informó que, con el fin de posibilitar una solución más rápida del problema planteado, se procedía a impartir instrucciones a la Dirección Provincial del Instituto Nacional de la Salud de Las Palmas, a fin de que la isla de la Graciosa se calificara como punto de especial aislamiento y se procediera a la contratación de personal médico eventual, con objeto de superar el aislamiento a que anteriormente se ha hecho referencia (queja 9015237).

Es preciso, por consiguiente, profundizar en el desarrollo normativo de la Ley General de Sanidad, favoreciendo la libre elección de médico entre todos los facultativos de atención primaria del área, de forma paralela a la implantación de la tarjeta individual sanitaria.

7.1.2. Derechos de los usuarios del sistema sanitario público.

En este aspecto, es de destacar que, a lo largo de estos años, se han venido recibiendo un importante nú-

mero de quejas, en relación con los derechos de los usuarios de los servicios del sistema sanitario público que, respecto de las distintas administraciones públicas, establece el artículo 10 de la Ley General de Sanidad.

Entre los derechos sobre los que inciden especialmente las quejas formuladas, cabe destacar el relativo a la constancia por escrito del proceso de enfermedad, a que hace referencia el apartado 11 del citado artículo de la Ley General de Sanidad, en relación con el derecho de información establecido en el artículo 9 del mismo texto legal.

En ese sentido, los promoventes de las quejas ponen de manifiesto que, en algunos centros sanitarios, no existe constancia de la documentación clínica adecuada, circunstancia que dificulta la debida información, e impide el acceso a la historia clínica.

El referido artículo 10 de la Ley General de Sanidad, en su apartado 11, expresa el derecho del paciente a que quede constancia por escrito de todo su proceso, aspecto éste sobre el que puede afirmarse que en todo hospital público o privado existe la correspondiente historia clínica, aunque no hay una metodología común, fijando las comisiones de historias clínicas los objetivos y criterios a seguir en esta materia.

Por el contrario, en el ámbito de atención primaria y en los ambulatorios, queda al arbitrio de cada centro el método a seguir, en cuanto a la confección o no de historia clínica, circunstancia que produce que la existencia de tal documento dependa de la decisión administrativa que, en cada momento, puedan adoptar los responsables de tales centros.

El procedimiento a que se ha hecho referencia en el párrafo precedente, puede impedir o, al menos, obstaculizar el desarrollo de las actuaciones oportunas tendientes a esclarecer las circunstancias que han podido concurrir en la asistencia sanitaria prestada, tal y como ha podido constatar en el curso de actuaciones desarrolladas por esta institución, a través de las cuales han podido detectarse supuestos en los que no existe constancia por escrito del proceso de enfermedad.

Asimismo, puede dificultar el cumplimiento de la obligación de la Administración de dictar, en las reclamaciones presentadas ante la misma, la oportuna resolución administrativa, que debe ser notificada al interesado en los términos previstos en los artículos 78 a 80 de la Ley de Procedimiento Administrativo.

En base a los precedentes fundamentos y resaltando el contenido del artículo 61 de la citada Ley General de Sanidad, en mayo de 1991 se dio traslado de tal situación al Ministerio de Sanidad y Consumo, solicitando informe sobre las líneas de previsión que, tendientes a adoptar las medidas precisas que permitan garantizar tales derechos en el ámbito extrahospitalario, puedan existir en el citado departamento, sin que, hasta la fecha, se haya recibido el informe recabado, por lo que se ha procedido a requerir su remisión.

Por otra parte, y en relación con este importante asunto, es de resaltar que continúan formulándose que-

jas en relación con la falta de cobertura por el sistema sanitario público, del derecho relativo al reconocimiento y expedición de certificados médicos exigidos por otros organismos de la administración, aspecto este al que se hizo detallada referencia en el informe de 1989.

En el informe que, en su día, emitió el Ministerio de Sanidad y Consumo, entre otras consideraciones, se señaló que como quiera que cualquier desarrollo posible del artículo 10.8 de la Ley General de Sanidad modificará los Estatutos de la Organización Médica Colegial, se venían manteniendo conversaciones, aún no concluidas, con dicha corporación.

Con independencia de significar que el hecho de que en los Estatutos Generales de la Organización Médica Colegial se encuentren regulados los certificados médicos no puede condicionar la eficacia de un derecho, que a los usuarios del sistema público de salud les viene legalmente reconocido, es de destacar que desde que se recibió dicha comunicación no parece haberse producido avance alguno a este respecto, por cuanto esta institución no ha recibido otra comunicación del citado departamento en tal sentido.

Por ello, esta institución se ha vuelto a dirigir al Ministerio de Sanidad y Consumo en solicitud de informe sobre las medidas que hayan podido preverse para la aplicación efectiva del precepto antes citado, insistiendo en que el mismo establece, en forma inequívoca, el deber de la administración sanitaria de expedir el certificado médico.

El derecho a que quede constancia por escrito del proceso de enfermedad y a recibir, al finalizar la estancia del usuario en una institución hospitalaria, el informe de alta, a que hace referencia el apartado 11 del señalado artículo, ha dado lugar a la realización de diferentes actuaciones, en relación con una queja en la que exponía haberse infringido tal derecho.

En concreto, el promovente de la queja refería haber estado ingresado en el hospital «La Paz», de Madrid, sin que se le hubiera facilitado el correspondiente informe clínico, una vez dado de alta. Tal situación se resolvió satisfactoriamente, al informar la Dirección Territorial del Instituto Nacional de la Salud que se había procedido a enviar al interesado el señalado informe clínico (queja 9029269).

Igualmente, el derecho a que se dé, en términos comprensibles, al usuario y a sus familiares o allegados, información completa y continuada, verbal y escrita, sobre el proceso de enfermedad, incluyendo diagnóstico, pronóstico y alternativas de tratamiento, establecido en el apartado quinto del citado artículo, motivó la tramitación de una queja en la que se detallaba que, habiendo fallecido una persona en el hospital «Nuestra Señora de Covadonga», de Oviedo, el personal facultativo del centro solicitó autorización a la familia para efectuar una necropsia, señalando que comunicarían los resultados de tal prueba, información que no había sido facilitada, a pesar de los diversos requerimientos efectuados a tal efecto.

En el informe emitido por la Dirección Provincial del

Instituto Nacional de la Salud de Oviedo, se señaló que se había procedido a informar debidamente al promotor de la queja, resolviéndose satisfactoriamente la cuestión planteada (queja 9028967).

El Real Decreto 521/1987, de 15 de abril, por el que se aprueba el reglamento sobre estructura, organización y funcionamiento de los hospitales gestionados por el Instituto Nacional de la Salud, dedica el artículo 32 a las funciones del servicio de atención al paciente, y en el apartado 3.º expresa que «las reclamaciones a que hubiere lugar se tramitarán por escrito a través de este servicio, siendo éstas sometidas a los responsables de la división que corresponda, debiendo darles respuestas por escrito, firmadas por el director gerente, o persona en quien delegue».

El citado Real Decreto establece unas normas reguladoras muy inconcretas y generales, sin prever, entre otros aspectos, los plazos de contestación, circunstancia que remite supletoriamente a la Ley de Procedimiento Administrativo.

Intentando superar tal inconcreción, la Dirección Territorial del Instituto Nacional de la Salud de Madrid elaboró el Oficio Comunicado número 4/91 (21-12), que establece los plazos para dictar las resoluciones sobre las reclamaciones planteadas, si bien no trata de otros aspectos.

En el curso de las investigaciones desarrolladas como consecuencia de la tramitación de quejas, en las que se ponían de manifiesto defectos en la organización y funcionamiento de instituciones sanitarias, se ha tenido ocasión de analizar, entre otros extremos, la actuación de dichos servicios de atención al paciente, habiéndose constatado la carencia de una capacidad efectiva en la tutela y protección de los derechos de los usuarios.

Como consecuencia de lo expuesto, especial mención merecen las resoluciones dictadas por los repetidos servicios de atención al paciente, que carecen de los elementos necesarios para una efectiva protección de los derechos de los usuarios, como pueden ser:

- * La información completa sobre las circunstancias que dieron lugar a la queja o reclamación, significando las causas de las mismas, así como las posibles soluciones.

- * La información sobre los cauces administrativos que seguirá la queja, así como los niveles superiores ante los que ejercitar un posible recurso.

- * La información de las posibles acciones jurisdiccionales que el usuario puede emprender, en supuestos de presunta mala práctica profesional.

- * La información sobre las acciones jurisdiccionales, a fin de reclamar el resarcimiento de los daños causados.

- * La información al usuario perjudicado sobre los servicios sanitarios alternativos, a fin de reparar en lo posible los daños ocasionados.

- * La propuesta de medidas correctoras, a fin de con-

seguir la satisfacción efectiva de los derechos de los pacientes.

- * La actuación de oficio en los casos que supongan presuntas vulneraciones de los derechos fundamentales o de aquellos otros recogidos en la Ley General de Sanidad.

- * La colaboración, el apoyo y la estrecha comunicación con la Inspección de Servicios Sanitarios.

7.1.3. Listas de espera

En este importante aspecto, es menester, en primer término, subrayar la falta de adecuación de los recursos asistenciales a la demanda de la población, siendo fiel reflejo de tal inadecuación la existencia de abultadas listas de espera, que impiden, en algunos casos, garantizar una rápida y correcta asistencia sanitaria ante situaciones de necesidad.

Es conocido que, mediante el Real Decreto 1088/1989, de 8 de septiembre, se extendió la cobertura de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social a las personas que carecen de recursos económicos suficientes, lo que ha supuesto un muy importante y positivo progreso social. Tal ampliación conlleva, no obstante, un aumento de la población asegurada y, paralelamente, de la demanda asistencial, que no ha tenido el correspondiente reflejo en la estructura de los centros hospitalarios o, al menos, en la misma proporción que el incremento de la población asegurada.

En efecto, un apreciable porcentaje de las quejas planteadas ante esta institución en materia sanitaria, siguen resaltando la excesiva extensión de las listas de espera en algunos centros sanitarios.

De otra parte, es preciso tener en cuenta, además de las quejas que plantean tal situación, aquellas otras referentes a reintegros de gastos por utilización de medios ajenos a la Seguridad Social que, en muchos casos, se derivan de la excesiva demora en prestarse la asistencia sanitaria precisa.

La insuficiencia de especialistas en determinados servicios hospitalarios (así, anestesiología y reanimación, oftalmología y reumatología) y el elevado porcentaje de ocupación de algunos servicios médicos (así, servicio de traumatología del hospital «Ramón y Cajal», de Madrid), se han puesto de manifiesto en la tramitación de otras quejas sobre esta materia.

Por otro lado, en algunos casos la dilación en las citaciones para intervenciones quirúrgicas se agrava con la repetición de las pruebas clínicas precisas para dichas intervenciones, dado que, en el momento en que éstas han de llevarse a cabo, los resultados de las pruebas preoperatorias anteriormente realizadas no son ya significativos.

Igualmente, la reorganización de los servicios sanitarios ha producido, en algún supuesto, una distorsión en la gestión de las listas de espera. Así, intervenciones programadas por especialistas de cupo no se han

llevado a cabo por el simple hecho de haberse adscrito al usuario a áreas distintas.

En este aspecto, es de destacar la investigación iniciada en relación con una queja, en la que el promovente señalaba que tradicionalmente había figurado adscrito al ambulatorio ubicado en la calle Hermanos García Noblejas, de Madrid, subrayando que, en abril de 1988, el especialista de oftalmología de dicho ambulatorio diagnosticó que padecía cataratas, por lo que fue incluido, inmediatamente, en lista de espera, para que le fuera realizada la oportuna intervención quirúrgica.

De otra parte, el interesado señalaba que el 11 de diciembre de 1990 recibió una llamada telefónica en su domicilio, al objeto de que aportase determinados datos para su ingreso y posterior intervención, informándosele, en el curso de dicha conversación telefónica, que al haberse modificado el mapa sanitario y corresponderle, en la actualidad, el ambulatorio de Moratalaz y, consiguientemente, ser distinto el cuadro médico oftalmológico, se suspendía la intervención programada, toda vez que la clave médica del nuevo oftalmólogo era diferente.

En el informe emitido por la Dirección Territorial del Instituto Nacional de la Salud de Madrid, se señaló que se había procedido a comunicar al interesado la posibilidad de ser asistido en el hospital «Ramón y Cajal», si bien el promovente indicó que la intervención le fue ya practicada en un centro privado, señalándosele entonces la posibilidad de que le asistía de formular solicitud de reintegro de los gastos efectuados.

Ante tal circunstancia, esta institución resaltó la incidencia que, respecto de intervenciones quirúrgicas programadas por equipos de cupo, podía suponer la reorganización sanitaria, subrayando que, en el caso concreto comentado, la intervención, programada desde hacía varios años, no se llevó a cabo por el simple hecho de haber sido adscrito el usuario, con posterioridad a la citada programación, a un centro de atención especializado distinto.

En este sentido, se subrayó, asimismo, que los reseñados cambios no debían repercutir negativamente en la situación de aquellos usuarios que permanecen a la espera de la intervención quirúrgica prescrita por los especialistas médicos, y son ajenos, por otra parte, a la incidencia o distorsión que, en su situación clínica, puede representar la reorganización sanitaria.

En un nuevo informe, la señalada Dirección Territorial indicó que se habían desarrollado diversas actuaciones, entre las que destacan la descentralización de la gestión a las once áreas sanitarias y la supresión de visados de inspección, así como la voluntad de establecer las medidas precisas, en orden a obviar problemas como el planteado (queja 9100185).

Como se ha indicado, en el curso de las diferentes actuaciones desarrolladas en esta materia, ha podido constatar la persistencia de amplios períodos de espera, tanto para la realización de pruebas de diagnóstico como de intervenciones quirúrgicas, especialmente

en las especialidades de oftalmología y traumatología.

En este aspecto, parece necesario señalar la existencia de procesos, que si bien pueden demorarse, producen graves perjuicios al enfermo, que, al ser incluido en amplias listas de espera, se ve privado del bien de la salud.

Igualmente, tal circunstancia se ha puesto de manifiesto en el acceso a consultas externas de instituciones sanitarias y en la materialización de tratamientos ambulatorios (quejas 9000136; 9018714; 9024123; 9100339, entre otras).

En la primera de las quejas citadas, la demora de varios meses para poder acceder a la consulta externa del servicio de neurocirugía del área 11, de Madrid (distritos sanitarios de Aranjuez, Arganzuela, Villaverde, Carabanchel y Usera), dio lugar a que se planteara tal situación a la Dirección Territorial del Instituto Nacional de la Salud, que informó que se había procedido a reorganizar el señalado servicio, reduciéndose la demora para consulta a unos quince días.

En la segunda de ellas, el promovente ponía de manifiesto que, habiéndose determinado, por un facultativo de medicina general del ambulatorio sito en calle Manresa, s/n de Madrid, la necesidad de ser sometido al oportuno tratamiento rehabilitador, le habían informado desconocer cuándo podría iniciarse dicho tratamiento debido a la amplia lista de espera existente, señalándose, paralelamente, que no podría llevarse a cabo hasta transcurridos, al menos, varios meses. En el informe emitido por el Instituto Nacional de la Salud se indicó, por una parte, la realización de gestiones tendentes a reducir tal demora y, por otra, que el tratamiento prescrito al promovente ya se había efectuado.

En la tercera de ellas, se resaltaban las demoras existentes en la consulta de reumatología de un ambulatorio de León, como consecuencia de existir un solo especialista, que pasaba consulta dos días a la semana, aun cuando el número de enfermos de esta patología era elevado.

Ante una primera comunicación de la Dirección Provincial del Instituto Nacional de la Salud, en la que no se exponía con la suficiente claridad el alcance de la extensión de la lista de espera en la citada especialidad, ni las medidas que para reducir la misma debían establecerse, se procedió a solicitar la ampliación de dicha comunicación, en orden a conocer tales circunstancias.

En el nuevo informe emitido, la citada Dirección Provincial señaló que, a partir del 14 de enero de 1991, se había establecido una consulta diaria de tres horas y media, al haber tomado posesión un nuevo facultativo, lo que había originado la reducción de la lista de espera a unos 10 días, añadiéndose que, dentro de los objetivos del año 1991, se contemplaba la creación de otras tres nuevas plazas de la especialidad, con lo que quedaría cubierta la demanda asistencial.

La notable demora en efectuarse determinadas pruebas de diagnóstico, prescritas por los especialistas del

ambulatorio «San Simplicio», de Madrid, motivó la admisión a trámite de la última de las quejas citadas, en la que el promovente señalaba que habiéndose determinado, en el mes de septiembre de 1990, la necesidad de efectuar una prueba de fondo de ojos, solicitó durante dos meses y de forma reiterada citación para la realización de la misma, informándosele, en cada ocasión, que no existían hojas de citación, comentario que el usuario interpretaba que obedecía a la extensión de la lista de espera.

En el informe emitido por la Dirección Territorial del Instituto Nacional de la Salud de Madrid se significó que, en los meses a que hizo referencia el usuario, existieron dificultades para poder programar las consultas, incidencia que ya había quedado subsanada y que el promovente fue visto en consulta el 18 de abril de 1991, es decir, siete meses después de haberse determinado la necesidad de efectuar la prueba.

Por lo que se refiere al ámbito hospitalario, en el informe del pasado año se hacía referencia a la investigación iniciada sobre el control de las listas de espera en el hospital «Ramón y Cajal», de Madrid, en el que se había detectado la existencia de importantes disfunciones en la gestión de las mismas, así como a la necesidad de que en el reseñado hospital se adoptaran cuantas medidas fueran precisas, a fin de evitar situaciones como las planteadas ante esta institución.

En el curso del año 1991, se ha procedido a la finalización de las actuaciones desarrolladas, al informar a la Dirección Territorial del Instituto Nacional de la Salud de Madrid que se habían adoptado las medidas adecuadas para evitar situaciones como las comentadas.

En concreto, dicha Dirección Territorial reconocía que se habían producido disfunciones en la gestión de las listas de espera en ciertos servicios quirúrgicos del hospital «Ramón y Cajal», como cirugía general y digestivo, si bien, una vez efectuada la oportuna investigación, no pudo determinarse el punto en el que se produjo tal disfunción, añadiéndose que, a fin de evitar circunstancias como las planteadas ante esta institución, se procedía a la recopilación y actualización de todas las listas de espera del centro, efectuándose los ingresos por orden de antigüedad (quejas 9001757 y 9002687).

Las listas de espera en el área de traumatología de determinados centros sanitarios, ha dado lugar a la formulación de un significativo número de quejas, en las que se ponía de manifiesto la existencia de notables demoras, que, en algún caso, superaban los dos años, para la realización de intervenciones quirúrgicas programadas (quejas 9027440; 9100147 y 9100949, entre otras).

En la primera de las citadas quejas, se señalaba que habiéndose programado, en enero del año 1989, la oportuna intervención quirúrgica en el servicio de traumatología del Hospital de la Seguridad Social de Ponferrada (León), no se había efectuado la misma, sin que, por otra parte, se conociera la fecha aproximada en que podría llevarse a cabo, a pesar de haber trans-

currido aproximadamente dos años desde dicha programación.

En el informe emitido por la Dirección Provincial del Instituto Nacional de la Salud de León se señaló que se había propuesto al paciente la posibilidad de ser intervenido en otro centro con menor lista de espera, propuesta que no fue aceptada por el interesado, añadiéndose que se procedía a disponer lo preciso para llevar a cabo la intervención quirúrgica.

En la segunda de las quejas, el reclamante significaba, igualmente, que se encontraba pendiente de intervención quirúrgica, que se programó el 9-2-1990, en el servicio de traumatología del hospital «Ramón y Cajal», de Madrid, sin que se hubiera efectuado la misma. En el curso de las actuaciones desarrolladas pudo constatar el transcurso de aproximadamente un año y medio, desde que se programó la intervención hasta que ésta se llevó a cabo, así como problemas en la disponibilidad de camas del servicio, que agravaron tal demora.

Similar circunstancia se reflejaba en la tercera de las reseñadas quejas, en la que el promovente indicaba que, como consecuencia del proceso de enfermedad que padecía en ambas rodillas, en el mes de junio de 1990 se programó en el centro de traumatología del hospital «Virgen de la Arrixaca», de Murcia, la correspondiente intervención, desconociendo cuando podría materializarse. A este respecto, la Dirección Territorial del Instituto Nacional de la Salud de Murcia, informó que, con fecha 22-4-1991, se había llevado a cabo la intervención quirúrgica, es decir, casi un año después de haberse determinado su necesidad.

Otra de las especialidades médicas sobre las que giran las quejas formuladas en materia de listas de espera, es la de oftalmología, habiéndose evidenciado notables demoras, que alcanzan incluso varios años, en la realización de intervención quirúrgicas programadas.

Así, es de destacar la situación planteada en una queja, en la que se detallaba que, con fecha 17 de octubre de 1988, se programó la oportuna intervención quirúrgica en el servicio de oftalmología del hospital «Ramón y Cajal», de Madrid, sin que se hubiera llevado a cabo, aún cuando habían transcurrido tres años desde la señalada fecha. Iniciada la oportuna investigación, la Dirección Territorial del Instituto Nacional de la Salud manifestó que estaba previsto el ingreso del paciente para el día 27 de septiembre de 1991 (queja 9118532).

La situación descrita, es decir, la existencia de tiempos de espera tan dilatados, exige establecer los mecanismos adecuados que permitan una rápida y correcta atención sanitaria, que debe ser garantizada puntualmente ante situaciones de necesidad de asistencia. A tal efecto, habría de considerarse la implantación de medidas tales como la mejor distribución de los recursos sanitarios, el incremento de la oferta de servicios, ya sean propios o concertados, la ampliación del horario de la utilización del equipamiento y la optimización del uso de los medios existentes.

En este sentido, debe recordarse que el artículo 6.4 de la Ley General de Sanidad impone que las actuaciones de las administraciones públicas sanitarias estén orientadas a garantizar la asistencia sanitaria en todos los casos de pérdida de salud, estableciendo el artículo 7 de la citada Ley que tales actuaciones estarán regidas por los principios de eficacia y celeridad.

De otra parte, no pueden olvidarse los graves perjuicios ocasionados al enfermo, que al ser incluido en las largas listas de espera se ve privado del bien de la salud, que únicamente puede restablecerse mediante la intervención prescrita.

7.1.4. Centros y servicios concertados

En esta materia, es de destacar una investigación iniciada y aún no concluida sobre el procedimiento establecido en el suministro de servicios concertados de oxígeno a domicilio.

Motivo de esta actuación es una queja, en la que el promovente refería diversas circunstancias concurrentes en la asistencia sanitaria prestada a un familiar, resaltando la notable demora en la prestación de oxigenoterapia a domicilio, a pesar de haberse prescrito, con carácter urgente, por un facultativo de la Seguridad Social.

En concreto, el reclamante señalaba que, una vez que el facultativo de medicina general ordenó la administración, con carácter urgente, de oxígeno al paciente y extendió el correspondiente volante para que el especialista autorizara tal servicio, se personó en el ambulatorio de Moratalaz, de Madrid, en donde se limitaron a facilitarle el número telefónico de la empresa concertada, que, pese a los diferentes requerimientos efectuados, no suministró tal servicio hasta transcurridas ocho horas desde que se determinó su necesidad y una vez que el paciente había fallecido.

Resaltando el largo tiempo transcurrido entre el momento en que el facultativo de medicina general determinó la necesidad de administrar urgentemente oxígeno y el momento en que la empresa concesionaria de oxigenoterapia acudió al domicilio de la paciente, se dio traslado de la situación planteada a la Dirección Territorial del Instituto Nacional de la Salud de Madrid.

En el informe emitido por dicha Dirección Territorial, sin entrar a valorar las posibles causas que pudieron propiciar el notable retraso en la prestación del servicio, se señalaba que se había procedido a la apertura de una investigación sobre los hechos y que, una vez concluida la misma, se constató que la aplicación del oxígeno al paciente no hubiera cambiado sustancialmente el luctuoso e invariable desenlace, indicándose que la actuación de todas las personas, empresas y organismos fue correcta en las decisiones que se adoptaron y en las normas que se aplicaron.

Independientemente de la incidencia que la prestación del señalado servicio pudiera haber tenido en el

proceso de enfermedad del paciente, esta institución no puede compartir las afirmaciones contenidas en el reseñado informe, circunstancia por la que se proseguirán las actuaciones iniciadas, en orden a evitar situaciones como la expuesta.

En efecto, no puede olvidarse el hecho de que el interesado demandó asistencia sanitaria, que, por otra parte, revestía carácter de urgencia, dispensándose la misma con una demora de ocho horas, actuación que, en el criterio de esta institución, en modo alguno puede calificarse de correcta.

Añádase a ello que resulta absolutamente inexplicable y criticable de todo punto como habiéndose constatado por el órgano administrativo de referencia que efectivamente prescrito por el médico de un servicio, éste no se prestó por la empresa concertada, no se haya instruido un expediente depurador de responsabilidades y, en su caso, de rescisión del concierto. Resulta igualmente inaceptable que un desamparo e incumplimiento de tal naturaleza se quiera encubrir so pretexto de que el resultado final del fallecimiento hubiera sido el mismo. Tal argumentación resulta no sólo improcedente, pues en el momento de pedirse el servicio ese dato no era conocido y, aunque lo fuera, no correspondía a la empresa decidir por encima de un criterio médico. A nuestro entender, la actuación administrativa ha sido en este caso doblemente censurable, tanto en la no prestación del servicio, como en la negativa a extraer las consecuencias administrativas e incluso penales de un hecho semejante.

Esta institución además de seguir estudiando en profundidad este caso, en sus vertientes administrativa y penal, quiere dejar constancia aquí de ello e insistir ante la administración para que ejerza, en su caso, su potestad sancionadora respecto de dicho servicio concertado (queja 9108301).

7.1.5. Actuaciones en el ámbito hospitalario

Continúan formulándose quejas de muy distinto contenido, referentes a la estructura, organización y funcionamiento de los centros hospitalarios.

Entre ellas, puede señalarse la planteada por representantes del colectivo de enfermos diabéticos de Madrid, en la que se exponía la falta de una adecuada estructura para atender las situaciones de urgencia que puedan presentar estos enfermos, resaltándose que en ninguno de los hospitales de Madrid existe especialista de endocrinología de guardia, circunstancia que impide prestar una adecuada asistencia en tales supuestos y ha dado lugar a inadecuadas prácticas médicas.

Sin perjuicio de reconocer la preocupación de la Dirección Territorial del Instituto Nacional de la Salud de Madrid por arbitrar las oportunas medidas para tratar de mejorar la atención de todas las personas con diabetes, se planteó ante dicha dirección la viabilidad de que, en tanto se estructuran las unidades de diabe-

tes en los centros sanitarios de referencia, pueda establecerse en algún centro sanitario de la ciudad de Madrid un servicio de guardia en la especialidad de endocrinología, para atender las situaciones urgentes que puedan presentar los referidos enfermos.

En tal sentido, se resaltaron las recomendaciones efectuadas por la Organización Mundial de la Salud en esta materia, especialmente la Declaración de San Vicente, en las que, entre otros aspectos, se hace referencia a la necesidad de reforzar los centros existentes de atención a personas con diabetes y a que dicha atención sea prestada por facultativos y equipos especializados.

En el informe emitido por el Instituto Nacional de la Salud se hace referencia a que se encuentra en estudio la posibilidad de establecer un servicio de guardia de la especialidad de endocrinología, sin concertarse las previsiones existentes, circunstancia por la que prosiguen las actuaciones iniciadas (queja 9111156).

Otras quejas versan sobre la necesidad de incrementar la oferta de servicios asistenciales a la población, mediante la reconversión funcional de centros para media y larga estancia.

Así, en una de ellas, se significaba que un enfermo diagnosticado de infarto múltiple se encontraba ingresado en el hospital «Nuestra Señora de la Candelaria», de Santa Cruz de Tenerife, determinando los especialistas de la Seguridad Social que precisaba, para su adecuada atención, un centro de media o larga estancia, a pesar de lo cual fue dado de alta y trasladado a su domicilio, al no existir camas libres en los dispositivos de la Seguridad Social. Sobre ello, la Dirección Provincial del Instituto Nacional de la Salud de Santa Cruz de Tenerife señaló que el paciente fue ingresado en una clínica destinada a enfermos crónicos, resolviéndose la situación expuesta (queja 9110646).

La dotación de tecnología diagnóstica y terapéutica, para garantizar la calidad del servicio y posibilitar la actividad asistencial, ha dado lugar, igualmente, a la formulación de alguna queja sobre esta materia.

Así, es de resaltar una queja en la que se refería que, como consecuencia de la hipercolesterolemia que padecía un paciente, éste estaba siendo tratado en el servicio de endocrinología del hospital «Virgen de la Arrixaca», de Murcia, siendo sometido a plasmaféresis, tratamiento que ha perdido efectividad y presenta algunos riesgos. Asimismo, se añadía que, en la actualidad, existen otros tipos de tratamiento para estos enfermos con mayor eficacia y menor riesgo que no podían aplicarse en el citado hospital, al carecer el mismo de la tecnología precisa.

Corroborando lo expuesto, el promovente de la queja acompañó un informe del jefe del servicio de endocrinología del referido hospital, en el que se señalaba que, efectivamente, el primer tratamiento citado se había perfeccionado en los últimos años, no pudiéndose aplicar en el servicio por la carencia de la tecnología precisa y que la gravedad de la enfermedad aconsejaba este nuevo tratamiento.

En la comunicación enviada por la Subsecretaría del Ministerio de Sanidad y Consumo se resaltaba la solución satisfactoria del caso comentado, al haberse efectuado gestiones ante el servicio de nefrología del hospital «Ramón y Cajal», de Madrid, que cuenta con el equipamiento necesario para tratar al paciente, subrayándose, además, que se había dirigido comunicación a la familia del enfermo, informándole sobre los trámites a seguir para recibir el tratamiento que precisaba el mismo (queja 9101370).

De otra parte, los defectos estructurales que presentaban determinados centros hospitalarios, con la consiguiente repercusión en el aspecto asistencial, han propiciado, igualmente, la formulación de diversas quejas.

En una de estas quejas, se señalaba la existencia de una temperatura inadecuada en el tanatorio del hospital «Virgen de la Salud», de Toledo. En el informe emitido al respecto por la Dirección Provincial del Instituto Nacional de la Salud se indicó que se había procedido a realizar las oportunas mejoras en la instalación del aire acondicionado del centro, resolviéndose así las incidencias reseñadas (queja 9026222).

En otra de ellas, se exponía que, como consecuencia de las reiteradas averías en la sala de hemodinámica del hospital Clínico de Madrid, se producían sucesivas suspensiones de intervenciones quirúrgicas programadas. En este sentido, la Dirección Territorial del Instituto Nacional de la Salud señaló que se había procedido a solicitar la renovación de dicha sala y que se habían cursado instrucciones a fin de evitar perjuicios, en todo lo posible a los pacientes, derivándose a los mismos a otros hospitales (queja 9108595).

7.1.6. Actuaciones en el ámbito extrahospitalario

En este aspecto es menester, en primer lugar, reiterar la necesidad de seguir profundizando en la implantación generalizada de los equipos de atención primaria, previstos en el Real Decreto 137/1984, de 11 de enero, sobre estructuras básicas de salud, dotando de los oportunos medios de diagnóstico a los centros de salud, y superándose la actual diferencia entre la población adscrita a dichos equipos y la que mantiene la estructura tradicional.

Es preciso resaltar, no obstante, el progresivo incremento observado en la implantación de los señalados equipos de atención primaria. Así, según la información obtenida, relativa únicamente al territorio gestionado por el Instituto Nacional de la Salud, el número de equipos de atención primaria autorizados ascendía a 877, en 30 de noviembre de 1991, lo que significaba una cobertura del 72,58 por 100 de la población.

En cuanto a las actuaciones realizadas en el año 1991, puede tan solo destacarse que el deficiente estado del consultorio de Villamayor de Armuña (Salamanca), motivó el traslado de la situación planteada al Alcalde Presidente del Ayuntamiento, quien informó que,

efectivamente, dicho consultorio presentaba un evidente grado de deterioro y un mal estado de conservación. Asimismo, indicaba que, pese a haberse solicitado reiteradamente subvenciones a los organismos competentes para construir un nuevo consultorio, tales solicitudes no habían sido atendidas, añadiendo que, no obstante los escasos recursos disponibles, el Ayuntamiento, consciente de las necesidades del servicio, tiene proyectado el derribo del actual consultorio, para la instalación de uno nuevo en un edificio de nueva planta, próximo a ser construido (queja 9104388).

7.1.7. Trasplantes y donación de órganos

En relación con los trasplantes renales, es de destacar la queja formulada por una asociación, en la que se exponía el insuficiente número de trasplantes efectuados en las islas Baleares, resaltándose que la mitad de las extracciones eran enviadas a Barcelona, cuando podría ser realizado el trasplante en el hospital «Son Dureta», de Palma de Mallorca.

Sobre ello, el Ministerio de Sanidad y Consumo puso de relieve que durante el año 1990 se había reanudado el programa de trasplantes renales en el citado hospital, que había sido suspendido en el año 1983, añadiéndose que el envío de las extracciones efectuadas en las islas Baleares al hospital de Bellvitge «Principes d'Espanya», de Hospitalet de Llobregat (Barcelona), obedecía al hecho de que ambos hospitales compartían las listas de espera de las dos Comunidades Autónomas. Asimismo, se señalaba que estaba prevista la asunción, por el hospital «Son Dureta», de la totalidad de los trasplantes que precisan los habitantes de las islas, objetivo que pretendía cumplirse en el año 1992.

Al mismo tiempo, se señalaba que el número de donaciones, factor limitativo básico, nunca será suficiente para efectuar trasplantes a enfermos sometidos a tratamientos de diálisis y que la actividad de trasplantes, así como la obtención de órganos, en función de la población de la zona Cataluña-Baleares, es superior a la obtenida en otras zonas de España o de los países europeos de nuestro entorno (queja 9014768).

Otro de los aspectos planteados en esta materia es el relativo al elevado número de trámites administrativos que deben superar los familiares de los donantes de órganos, situación que dio lugar a que se comunicara tal circunstancia al coordinador nacional de trasplantes, que señaló compartir este criterio, resaltándose que se estaban llevando a cabo gestiones con el Juez Decano de Madrid, a fin de estudiar la posibilidad de agilizar tales trámites, facilitándose así la actuación de aquellas personas que colaboran de forma altruista en la donación de órganos (queja 9024392).

7.1.8. Servicios de urgencia del sistema sanitario público

En esta importante materia, es de resaltar la queja formulada por personal sanitario y no sanitario del

área de urgencias del hospital «Doce de Octubre», de Madrid, en la que se ponía de manifiesto la existencia de defectos estructurales en dicha área, fundamentalmente la insuficiencia de espacio, con la consiguiente repercusión negativa en la asistencia a prestar a los usuarios del sistema público.

En relación con este asunto, es preciso destacar que, con ocasión del estudio sobre los servicios de urgencia del sistema sanitario público, elaborado en el año 1988 por esta institución, se formuló una recomendación, en orden a que, dada la insuficiencia de espacio del servicio de urgencias del hospital «Doce de Octubre», se procediera a redactar y a aprobar un proyecto de ampliación de dicho servicio.

En contestación a dicha recomendación, el Ministerio de Sanidad y Consumo, en diciembre de 1989, manifestó que se procedía a redactar el proyecto de un nuevo edificio de 3.500 metros, exclusivamente para urgencias, añadiéndose que, previsiblemente, las obras se iniciarían en el año 1990.

Habida cuenta del contenido de la aludida queja, y entendiéndose que la solución definitiva de la situación planteada pasaba, necesariamente, por la construcción de una nueva y adecuada área de urgencias, se procedió a realizar un seguimiento del proyecto de reforma.

En este sentido, en el curso de la investigación iniciada se constató que las obras correspondientes se iniciaron en el mes de enero de 1991, habiéndose establecido un plazo de 14 meses para la ejecución de las mismas.

De conformidad con el proyecto de reforma aprobado, el nuevo servicio de urgencia hospitalaria constará de: área de urgencias médico-quirúrgicas, área de reanimación, área de urgencias traumatológicas, área de radiología, área de personal, acceso y apoyos, quirófanos, áreas de observación y zonas de médicos de guardia.

La reseñada estructura representará una sensible mejora de las instalaciones en las que, en la actualidad, se dispensa la asistencia sanitaria de carácter urgente.

No obstante lo expuesto, es de destacar que el actual servicio de urgencias mantiene los defectos estructurales reflejados, en el año 1988, en el citado estudio sobre los servicios de urgencia del sistema sanitario público.

En este aspecto, únicamente es de destacar la instalación de un tubo neumático para la entrega y recepción de pruebas analíticas, que ha permitido disminuir la demora existente en disponer del resultado de las pruebas, y la potenciación de los recursos asignados a la información de los usuarios.

Por consiguiente, dadas las graves carencias que en la actualidad presenta la referida área de urgencias, con la consiguiente repercusión negativa, tanto en la asistencia a prestar a la población como para el desarrollo de la práctica profesional, urge acelerar la terminación de las señaladas obras en curso (queja 9108171).

7.2. Salud Mental

7.2.1. Situación jurídica y asistencial del enfermo mental

Desde el inicio de las actividades del Defensor del Pueblo se ha venido incidiendo, de una manera especial, en diversos aspectos relativos a la atención a la salud mental y a la asistencia psiquiátrica, dándose cuenta de los mismos en los sucesivos informes presentados a las Cortes Generales.

De este modo, y a título meramente ejemplificativo, pueden traerse a colación los siguientes aspectos, tratados en estos informes:

- La insuficiente cobertura prestada a la atención a la salud mental y a la asistencia psiquiátrica por el sistema de Seguridad Social.

- La denegación de las solicitudes de reintegro de gastos de asistencia psiquiátrica formuladas por beneficiarios de la Seguridad Social, en contra de una reiterada jurisprudencia al respecto.

- La falta de un desarrollo suficiente de las estructuras extrahospitalarias.

- La insuficiencia de los dispositivos asistenciales de carácter comunitario, con la consecuencia de que los enfermos dados de alta hospitalaria sean derivados, en ocasiones, hacia los albergues de transeúntes.

- La conveniencia de establecer los cauces de coordinación precisos entre las estructuras hospitalarias y los dispositivos ambulatorios con el fin de asegurar el funcionamiento del principio de continuidad terapéutica.

- La persistencia de la función de custodia y no terapéutica de algunos hospitales psiquiátricos.

- La existencia en hospitales psiquiátricos de un significativo porcentaje de pacientes no propiamente psiquiátricos, que precisan atenciones de carácter social.

- La necesidad de apoyar, a través de las correspondientes prestaciones, la reinserción laboral y social de los enfermos desinstitucionalizados.

- La conveniencia de que la administración de justicia cuente con los medios suficientes para desarrollar las competencias atribuidas por la Ley 13/1983, de 24 de octubre, respecto de los internamientos de los presuntos incapaces.

- La necesidad de regularizar las situaciones de internamientos producidas con anterioridad a la entrada en vigor de dicha ley.

- Las diferencias del grado de desarrollo de la reforma psiquiátrica según las comunidades autónomas y la ausencia, en alguna de ellas, de un enfoque global, manteniéndose servicios asistenciales con diferente evolución y estructura, dependientes de distintas administraciones, y sin coordinación entre sí.

- La necesidad de poner en práctica las previsiones contenidas en el artículo 20 de la Ley General de Sanidad.

De otra parte, se dejó constancia, en los sucesivos informes, de las visitas que se fueron realizando a distintos hospitales psiquiátricos a lo largo de estos años.

Contándose con estos antecedentes, se consideró que era necesario disponer de un conocimiento sistemático del desarrollo de la reforma psiquiátrica, que permitiera obtener una visión más completa de la atención a la salud mental. A tal efecto, se realizó, por parte de esta Institución, un programa específico de investigación, que fue ejecutado desde el mes de junio de 1990 al mes de octubre de 1991, y al que se ha aludido en anteriores apartados de este informe.

La ejecución del citado programa comportó básicamente el desarrollo de las siguientes actividades:

- La realización de visitas a 37 establecimientos de atención psiquiátrica (17 unidades de psiquiatría de hospitales generales y 20 hospitales psiquiátricos), situados en la totalidad de las comunidades autónomas y dependientes de distintas administraciones públicas (Instituto Nacional de la Salud, administraciones autonómicas, diputaciones provinciales y cabildos y consejos insulares).

- La realización, con carácter complementario, de visitas a otros 12 centros (3 residencias, 3 pisos protegidos, 5 hospitales y centros de día y 1 centro de formación e inserción profesional).

- El mantenimiento de entrevistas con aquellas personas que, dentro del órgano competente de cada comunidad autónoma, tienen encomendada la responsabilidad en el campo de la salud mental, así como la obtención de documentación en torno a la instrumentación de la reforma psiquiátrica y a la situación de la estructura asistencial.

- El análisis de una serie de datos proporcionados por los distintos órganos competentes de las comunidades autónomas, relativos a los centros de internamiento existentes, al número de camas, al número de enfermos, a la edad y al tiempo de internamiento de la población atendida en estos centros y a la red alternativa al internamiento psiquiátrico.

Las actuaciones realizadas desembocaron en la elaboración del documento «estudio y recomendaciones del Defensor del Pueblo sobre la situación jurídica y asistencial del enfermo mental en España», en el que se analizan los aspectos siguientes:

- La situación de la atención a la salud mental y de la asistencia psiquiátrica, examinándose el marco general de la reforma psiquiátrica, los instrumentos normativos y planificadores, y la estructura asistencial, tanto en lo relativo a los criterios básicos de organización, como a las distintas modalidades de atención (asistencia extrahospitalaria, unidades de psiquiatría en hospitales generales, hospitales psiquiátricos, dispositivos intermedios y estructuras sociales).

- Los resultados obtenidos en las visitas realizadas a las unidades de psiquiatría de los hospitales genera-

les, analizándose la capacidad de las unidades, la situación de los hospitales y la ubicación de las unidades dentro de ellos, el estado de conservación de las dependencias, los aspectos estructurales, los recursos humanos y los aspectos asistenciales.

— Los resultados obtenidos en las visitas efectuadas a los hospitales psiquiátricos, examinándose la capacidad de los establecimientos y el porcentaje de ocupación, la situación y medios de transporte, el estado de conservación y las condiciones de las instalaciones, la población atendida, los recursos humanos, los aspectos asistenciales, el alojamiento, el servicio de alimentación y otros aspectos (abono de tasas, asunción del coste de las estancias de enfermos crónicos y registro e información sanitaria).

— Los resultados obtenidos en las visitas giradas, con carácter complementario, a otros dispositivos (residencias, pisos protegidos, hospitales y centros de día y centros de formación).

— Los problemas relativos a los internamientos en establecimientos psiquiátricos y a la intervención de la administración de justicia.

A causa de su extensión, no puede recogerse en su integridad el estudio elaborado, reproduciéndose, no obstante, a continuación las conclusiones obtenidas:

a) Respecto de la situación de la atención a la salud mental y de la asistencia psiquiátrica.

— Tan sólo cuatro comunidades autónomas (Andalucía; Asturias; Castilla y León; y Comunidad Valenciana) cuentan con normas en las que se contempla, de un modo global, armónico e integral, el marco de la atención a la salud mental y la asistencia psiquiátrica. El resto de las comunidades cuentan únicamente con disposiciones que regulan aspectos parciales, han suscrito algún convenio de cooperación o, simplemente, carecen de normativa específica en el campo de la salud mental.

— Por el contrario, la mayoría de las comunidades autónomas disponen de un plan de salud mental, si bien no aprobado formalmente por una norma jurídica, o de un documento equivalente. Más en concreto ocho comunidades cuentan con el citado plan (Andalucía; Baleares; Castilla-La Mancha; Castilla y León; Madrid; Navarra; País Vasco; y Comunidad Valenciana), mientras que en otras tres existen documentos que, sin llegar a ser formalmente un plan, tienen las características necesarias para poder ser considerados como sustitutivos de aquél (Asturias; Cataluña; y Galicia). En las seis comunidades restantes no existe ningún instrumento de planificación.

— En la organización de los servicios de atención a la salud mental y de asistencia psiquiátrica se viene aplicando el principio de delimitación territorial como base para la ordenación funcional de los recursos, acomodándose así la actuación de las comunidades autó-

nomas a lo que al respecto propugnaba el Informe de la Comisión Ministerial para la Reforma Psiquiátrica. No obstante, la plasmación de este criterio en el ámbito normativo y su aplicación práctica es variable según las comunidades.

En cuanto al criterio aplicado para efectuar la distribución de los recursos, se acude en la mayoría de los casos a la ordenación territorial establecida con carácter general en el campo sanitario, si bien algunas comunidades han implantado, sobre esta base, una sectorización específica en el campo de la salud mental (así, Castilla y León; Murcia; y Navarra).

— La situación relativa al logro de la integración funcional de los recursos dedicados a la atención a la salud mental y a la asistencia psiquiátrica es diversa según las comunidades autónomas y no se corresponde exactamente con la mayor o menor complejidad que para cada una de ellas se deriva de la combinación de los distintos factores condicionantes: carácter uniprovincial o pluriprovincial y asunción o no de las funciones y servicios del Instituto Nacional de la Salud.

De este modo, existen comunidades que han logrado la integración funcional de los recursos, acudiendo para ello, en caso necesario, a la coordinación de las distintas administraciones afectadas (Instituto Nacional de la Salud, Comunidad Autónoma, diputaciones provinciales) mediante la suscripción de los oportunos convenios, mientras que en otras comunidades el objetivo se ha logrado tan solo parcialmente, existiendo asimismo otros casos en los que es notoria la ausencia de instrumentos de coordinación, de modo que no hay una conexión institucionalizada entre las distintas administraciones.

— La misma situación de variedad que se viene citando, vuelve a darse respecto de la atención ambulatoria, en la que, dejando aparte la actuación de los equipos básicos de salud, pueden encontrarse modelos diversos según las comunidades autónomas, en función del modo de asegurar el principio de continuidad terapéutica, existiendo incluso, en algunas comunidades autónomas, fórmulas diferentes según las provincias que integran las mismas.

Desde el punto de vista cuantitativo, se observa un notable avance en la implantación de los dispositivos de atención extrahospitalaria de segundo nivel, es decir, centros y equipos de salud mental, si se tiene en cuenta la situación de partida consistente en la casi total inexistencia de estos dispositivos. No obstante, la situación es diversa según las comunidades autónomas en cuanto al grado de desarrollo de estos recursos, existiendo casos en los que las previsiones se han cumplido en su totalidad, mientras que en otros la implantación de estos equipos es mucho menor, aparte de darse fuertes desequilibrios territoriales en su distribución.

De otra parte, la persistencia de neuropsiquiatras de cupo constituye un elemento que distorsiona el modelo de atención.

Por último, se han comenzado a implantar progra-

mas de atención a la salud mental infanto-juvenil, cuya ejecución se lleva a cabo a través de diversos modelos organizativos, siendo necesario que por las distintas comunidades autónomas se acentue la atención a este colectivo sobre el que era notoria la falta de recursos suficientes antes de iniciarse el proceso de reforma psiquiátrica.

— La valoración del grado de implantación de las unidades de psiquiatría en hospitales generales permite constatar, una vez más, la diversidad de la situación según las comunidades autónomas.

De este modo, algunas comunidades autónomas disponen ya de un significativo número de unidades en hospitales generales (así, Andalucía; Aragón; Asturias; Cantabria; Castilla-La Mancha; Castilla y León; Navarra; País Vasco; y La Rioja), mientras que en otras el peso de este tipo de asistencia recae fundamentalmente en las unidades de corta estancia de los hospitales psiquiátricos (así, Baleares; Cataluña; y Extremadura).

— En la mayoría de las comunidades autónomas se encuentran en ejecución programas de transformación y, en su caso, de superación, de los hospitales psiquiátricos, si bien presentan distinta configuración y alcance, encontrándose asimismo en un diferente grado de desarrollo. La consecuencia de todo ello es el acusado descenso del número de hospitales psiquiátricos y del número de camas en estas estructuras específicas. Pese a ello, la situación no ha variado sustancialmente en algunas comunidades autónomas, de modo que en ellas el centro hospitalario dedicado exclusivamente a la asistencia psiquiátrica sigue constituyendo el eje de la atención a la salud mental.

Independientemente de estos programas de transformación de los hospitales psiquiátricos, existe una notable variación en la dotación de camas de corta y de larga estancia entre las diferentes comunidades autónomas.

— El desarrollo de la reforma psiquiátrica se ve condicionado por la carencia en unos casos, o insuficiencia en otros, de dispositivos intermedios, lo que, aparte de distorsionar y frenar el proceso reformador, provoca limitaciones en el funcionamiento del resto de los dispositivos de la atención a la salud mental. Debe significarse, de otro lado, que en la mayoría de los casos ni siquiera se ha podido establecer detalladamente la necesidad de estas estructuras dentro de la planificación de recursos, de modo que su dotación depende, en gran medida, de criterios de oportunidad o de índole financiera.

De otra parte, la escasa disponibilidad de estructuras de carácter social condiciona los planes de desinstitutionalización de los pacientes internados en los hospitales psiquiátricos.

b) En relación con las unidades de psiquiatría de los hospitales generales visitadas.

— Con tres excepciones (hospital «Virgen Macare-

na», de Sevilla; hospital «Marqués de Valdecilla», de Santander; y hospital «Gregorio Marañón», de Madrid), la capacidad de las unidades de psiquiatría de los hospitales generales visitadas se acomoda al criterio contenido en el informe de la Comisión Ministerial para la Reforma Psiquiátrica.

— La ubicación de las unidades de psiquiatría dentro del hospital está, en muchos casos, condicionada por la escasa disponibilidad de espacio, en especial si no se trata de una obra de nueva planta. Este condicionamiento impide, en ocasiones, la idoneidad de la ubicación de la unidad.

— Con una excepción (hospital «Gregorio Marañón», de Madrid), las unidades visitadas presentan un adecuado estado de conservación.

— Salvo algunas cuestiones de detalle, el alojamiento de los enfermos en estas unidades se realiza en condiciones adecuadas. No obstante, en algunos casos, la capacidad de las habitaciones queda desbordada, existiendo camas en los pasillos, o en dependencias no destinadas teóricamente al alojamiento, o instalándose una cama más en las habitaciones (así, hospital «Virgen Macarena», de Sevilla; hospital Clínico Universitario de Zaragoza; y hospital Provincial de Toledo).

— La dotación de equipamiento de las unidades está limitada por la falta de espacio antes reseñada, condicionando las actividades terapéuticas y de ocupación del ocio.

— Se observa una falta de homogeneidad en cuanto a los índices personal/cama en las unidades visitadas.

— Se constata la elevada presión sobre la actividad asistencial desarrollada por estas unidades, que en algunas de ellas se traduce en un porcentaje de utilización superior al 100%, con las consecuencias antes descritas en cuanto a la habilitación de camas en el pasillo, en otras dependencias, o en las habitaciones, así como respecto del funcionamiento del servicio (así, como antes se ha indicado, hospital «Virgen Macarena», de Sevilla; hospital Clínico Universitario de Zaragoza; y hospital Provincial de Toledo).

— Se observa una considerable variación en la estancia media de los pacientes internados en estas unidades, existiendo algún caso en el que se ha detectado la permanencia en ellas de enfermos durante un elevado número de meses e, incluso, de años (hospital «Virgen Macarena», de Sevilla). En los casos de alta estancia media influye, entre otros factores, la suspensión de los ingresos en los hospitales psiquiátricos, así como la inexistencia de estructuras intermedias, que impide la derivación de los enfermos hacia otros dispositivos, alargando el tiempo de estancia en el hospital.

— Se constata asimismo que existe, en ocasiones, una falta de coordinación entre los distintos dispositivos de atención a la salud mental, que se manifiesta en que un elevado porcentaje de enfermos ingresados en estas unidades acuda directamente a demandar asistencia, sin que haya la necesaria interrelación con el primer nivel de la asistencia especializada.

c) Sobre los hospitales psiquiátricos visitados

— Una proporción apreciable de los hospitales psiquiátricos se ubica en lugares aislados, lo que no facilita la integración y el contacto de estos enfermos con el entorno, si bien esta circunstancia se ve paliada por la disposición, en la práctica totalidad de los casos, de medios de transporte que los enlazan con las poblaciones más próximas.

— Es muy frecuente la existencia de hospitales sobredimensionados en relación con la población internada, lo que se deriva no sólo del proceso de desinstitucionalización de pacientes, sino incluso por haber sido diseñados inicialmente en función de una determinada capacidad que nunca llegó a ser cubierta totalmente.

— Entre las características de la población internada en los hospitales psiquiátricos destaca el elevado promedio de edad, cuya consecuencia es la creciente necesidad de asistencia en el aspecto somático.

— Un significativo porcentaje de los enfermos ingresados en los hospitales psiquiátricos lleva internado un largo tiempo, lo que manifiesta, entre otras cuestiones, la función custodial y de asilo, y no terapéutica, que tradicionalmente han venido desempeñando estos hospitales.

— Es asimismo significativo el porcentaje de pacientes no propiamente psiquiátricos que están internados en los hospitales de esta naturaleza y cuya atención debería llevarse a cabo a través de otras estructuras, destacando, en este sentido, las personas con oligofrenia, que representan entre una quinta y una cuarta parte de los enfermos internados. Esta circunstancia pone de manifiesto una vez más la función custodial y de asilo de estos establecimientos.

— Con independencia de lo anterior, existe en los hospitales psiquiátricos un apreciable número de pacientes acreedores a un tipo de asistencia distinta de la prestada en dichos hospitales, si bien las alternativas para la atención se ven mediatizadas por la insuficiente dotación de otros dispositivos.

— Entre los hospitales visitados, hay una gran disparidad en relación al índice personal/usuarios, existiendo un amplio abanico, de modo que la plantilla de algún establecimiento llega a ser cinco veces superior a la de otro, aun cuando la población internada en ambos ofrece un perfil similar.

— Llama la atención la carencia, en algunos establecimientos, de personal especializado en psiquiatría, llegando a existir hospitales psiquiátricos, en los que se atiende a varios centenares de enfermos, y que disponen tan sólo de un psiquiatra (hospital psiquiátrico: «San Salvador», de Oña; complejo sanitario provincial de Plasencia; y centro residencial y rehabilitador «San Rafael», de Castro de Riberas de Lea) o que, incluso, carecen de este especialista en su plantilla (unidad residencial y rehabilitadora de Alcohete, en Yebes).

— Los criterios utilizados para la organización funcional de las unidades asistenciales son diversos, va-

lorándose en unos casos motivos estrictamente clínicos (distribución por diagnósticos), y en otros supuestos, razones de otra índole (posible duración de la estancia; presunta posibilidad de rehabilitación; criterio territorial e, incluso, en algunos de ellos, el factor sexual).

— Entre las actividades rehabilitadoras que se llevan a cabo en los hospitales destacan las relativas a la laborterapia y a la terapia ocupacional, que se desarrollan en la mayoría de los establecimientos visitados. Con mayor o menor extensión se realizan actividades deportivas, recreativas y culturales, que en algunos casos forman parte explícita del programa de rehabilitación. No obstante, es preciso significar que las actividades rehabilitadoras se ponen en práctica, en muchos casos, tan sólo con una parte de la población internada y, más en concreto, con aquellos pacientes que presentan posibilidades razonables de reinserción laboral y social, con frecuente olvido de otros enfermos que podrían mejorar aspectos tales como el ajuste social y la autonomía personal.

— Subsisten en varios de los hospitales visitados grandes salas comunes destinadas al alojamiento de los pacientes, que llegan incluso a contener hasta 39 camas, lo que provoca la absoluta falta de intimidad (así, hospital psiquiátrico «Nuestra Señora del Pilar», de Zaragoza; hospital psiquiátrico de Palma de Mallorca; y hospital psiquiátrico «Santa María de las Nieves», de Vitoria).

— Junto a esta circunstancia, es preciso señalar que, en general, el alojamiento de los enfermos agudos se realiza en dependencias que reúnen mejores condiciones que las utilizadas por los enfermos crónicos, cuando la estancia de los primeros se extiende tan sólo por unos días o semanas, mientras que los segundos permanecen en el hospital incluso durante varios decenios.

— Las condiciones de habitabilidad son variables, dándose casos de hospitales donde estas condiciones son perfectamente adecuadas, mientras que en algunos hospitales se observan graves deficiencias, tales como habitaciones sin ventilación exterior y utilización como alojamiento de antiguos cuartos de aislamiento que no reúnen las mínimas condiciones exigibles (exiguas dimensiones, ausencia de mobiliario, falta de luz artificial, deficiente conservación e, incluso, ausencia de cristales en las ventanas).

— Como regla general, existe intervención médica en la determinación y supervisión de la alimentación, hallándose, de otra parte, las dependencias destinadas a este servicio en correctas condiciones. El almacenamiento de los alimentos se efectúa generalmente en condiciones adecuadas, si bien en uno de los establecimientos no existía la necesaria separación entre los alimentos y los productos tóxicos, que se almacenaban conjuntamente, con el riesgo consiguiente (centro residencial y rehabilitador «San Rafael», de Castro de Riberas de Lea).

— El desarrollo predominantemente horizontal de las edificaciones donde se ubican los hospitales visitados significa una importante atenuación del riesgo en

casos de incendio y otras emergencias, pero aun así se observan carencias, como es, incluso, la inexistencia de extintores en algunos hospitales o en algunos pabellones dentro de ellos.

— Pese a la existencia de una jurisprudencia constante que establece el derecho a los beneficiarios de la Seguridad Social a la cobertura, por parte de la misma, de los gastos de internamiento en hospitales psiquiátricos, aquellos han de continuar sufragando los costes originados por tal concepto, aun cuando el tratamiento haya sido determinado por los propios especialistas de la Seguridad Social. Esta circunstancia, de otra parte, ha originado, en algunas comunidades autónomas o en algunas provincias, discrepancias entre la entidad gestora competente y las consejerías o diputaciones provinciales correspondientes, lo que, en ocasiones, tiene una directa influencia negativa en la asistencia prestada, al haber determinado la suspensión de los ingresos en algunos hospitales (centro de rehabilitación psiquiátrica de Parayas, en Maliaño-Camargo; centro residencial y rehabilitador «San Rafael», de Castro de Riberas de Lea).

A todas estas conclusiones deben añadirse las relativas a los internamientos efectuados tanto al amparo de la legislación civil, como de la legislación penal, procesal y penitenciaria, así como a aspectos tales como la documentación de las personas con enfermedad mental y el derecho de sufragio de estas personas, que se recogen extensamente en otros apartados de este informe.

En cuanto a los establecimientos objeto de la investigación, fueron visitadas diversas unidades de psiquiatría de hospitales generales dependientes del Instituto Nacional de la Salud.

La unidad de psiquiatría del hospital clínico universitario de Zaragoza, si bien dispone de unas habitaciones de aceptables características, presenta carencias como: la instalación, como consecuencia de la fuerte presión asistencial, de camas, en dependencias no destinadas al alojamiento; la existencia únicamente de un baño y una ducha para toda la unidad, lo que resulta notoriamente insuficiente; y la escasa capacidad de la sala de estar. No obstante, se informó que estaba previsto ampliar la unidad, así como instalarla posteriormente en la planta baja.

En cuanto a los aspectos funcionales, los mismos están condicionados por la elevada presión asistencial y la inexistencia de estructuras intermedias.

La unidad de psiquiatría del hospital General de Asturias presentaba un estado de conservación correcto, pudiendo calificarse como aceptables las condiciones de habitabilidad, y debiéndose tan sólo reseñar la escasa capacidad de la sala de visitas, en función de la población internada.

La unidad de psiquiatría del hospital «Marqués de Valdecilla», de Santander, presentaba los inconvenientes derivados de la antigüedad del edificio en donde se

ubica, si bien estaba prevista la realización de obras de remodelación.

Desde el punto de vista funcional, merece una especial atención la falta de acuerdo entre el Instituto Nacional de la Salud y la Diputación Regional de Cantabria sobre qué organismo debe responsabilizarse económicamente de los enfermos ingresados en los centros psiquiátricos de media y larga estancia, discrepancia que motivó que la Dirección Regional de Bienestar Social de la citada diputación determinara que no se autorizarían nuevos ingresos o reingresos de pacientes, afiliados a la Seguridad Social, en centros psiquiátricos de ella dependientes, a no ser que se remitiera el correspondiente modelo P-10, sellado por la Inspección Médica de la Seguridad Social.

Tal circunstancia ha producido una notable distorsión en el funcionamiento de la unidad de psiquiatría del hospital «Marqués de Valdecilla», siendo de destacar entre otros, los siguientes efectos: la fuerte presión asistencial, que se traduce en un elevado porcentaje de utilización (121,3% en 1990); la existencia de enfermos psiquiátricos en otros servicios del hospital; la permanencia en la unidad de enfermos crónicos que no precisan ya la acción terapéutica de la misma; y la quiebra de programas a desarrollar por la unidad (vgr. ruptura del protocolo sobre alcoholismo).

Por su parte, la unidad de psiquiatría del hospital «Nuestra Señora de la Montaña», de Cáceres, si bien dispone de unas habitaciones de aceptables características, presentaba algunas deficiencias estructurales, como son: la inexistencia de local para el desarrollo de actividades de terapia ocupacional; la escasa capacidad de la sala de estar-comedor en función de la población internada, debiéndose tener en cuenta, de otra parte, que es la única zona de recreo; el número relativamente elevado de camas en algunas habitaciones —existen tres de ellas con cuatro camas—, lo que conlleva la permanencia en la misma habitación de pacientes con patologías muy dispares, circunstancia que, en el criterio de los especialistas de la unidad, no favorece el objetivo final de la curación.

De otra parte, el funcionamiento de la unidad se ve mediatizado por el elevado porcentaje de utilización de la misma, con la consiguiente presión asistencial, derivada de la inexistencia de estructuras intermedias y de la falta de coordinación con el resto de dispositivos de atención a la salud mental.

La unidad de psiquiatría del hospital clínico de Valladolid presentaba un buen estado de conservación, a excepción de la habitación de aislamiento, que no se encontraba en un estado adecuado y precisaba su acondicionamiento. Las condiciones de las habitaciones en cuanto a dimensiones, luminosidad y ventilación son correctas. Sin embargo, considerada en su globalidad, la unidad presentaba una notoria carencia de espacio, lo que tiene una influencia directa en las actividades que pueden desarrollar los pacientes internados, que prácticamente se limitan a ver la televisión en la sala de estar.

Se observó, de otra parte, que en el espacio existente entre las dos puertas que dan acceso a la escalera de emergencia estaban almacenados diversos elementos que dificultaban el paso y la consiguiente utilización de esta salida en caso de ser necesaria la misma.

En el orden asistencial, se informó que no existía lista de espera, pero se significó que la presión asistencial obliga a que los pacientes permanezcan, en ocasiones, dos y tres días en el servicio de urgencia antes de poder ser trasladados a la planta. Se indicó asimismo que esta presión de los internamientos por vía de urgencia ocasiona que apenas se produzcan ingresos programados.

Como consecuencia de la investigación realizada se ha procedido a efectuar un total de 45 recomendaciones de carácter general para la mejora de la atención a la salud mental y de la asistencia psiquiátrica y para la mayor garantía de los derechos de los enfermos mentales, así como a dirigir un total de 200 recomendaciones de carácter puntual a 24 organismos de las distintas administraciones públicas, en relación con los establecimientos visitados (queja 9125665).

7.2.2. Otras actuaciones relativas a la atención a la salud mental

Entre el resto de las actuaciones desarrolladas en esta materia, pueden citarse las realizadas con motivo de una queja relativa a un menor que padecía una enfermedad persistente de carácter psíquico que le impedía gobernarse por sí mismo, consistente en trastorno de personalidad, psicópata con conducta antisocial. En concreto, se señalaba que el menor había sido objeto de tratamiento psiquiátrico en diferentes centros e instituciones (centro de salud mental y bienestar social de Ibiza y Formentera, hospital psiquiátrico del Consell Insular de Mallorca, hospital «Can Misses», de Ibiza, y centro de observación de Palma de Mallorca), si bien los resultados terapéuticos habían sido escasos, al carecer Ibiza, lugar de residencia del menor, de los recursos adecuados, habiendo determinado los médicos psiquiatras que le habían atendido la necesidad de seguir un tratamiento en un centro especializado.

Al mismo tiempo, se añadía que se habían realizado diversas gestiones al objeto de determinar si, en el ámbito comunitario o nacional, existía un centro adecuado en el que poder dispensarse el tratamiento que precisaba el paciente, sin que tales gestiones dieran resultado positivo.

Admitida a trámite la queja, se dio traslado de la situación planteada al Ministerio de Sanidad y Consumo, resaltando el contenido de los diferentes informes clínicos emitidos en relación con el estado de salud del paciente, en los que se constataban los problemas psíquicos a que anteriormente se ha hecho referencia, poniéndose de manifiesto, de una parte, la necesidad de que el paciente fuera sometido al oportuno tratamien-

to y, de otra, los escasos resultados terapéuticos obtenidos hasta aquel momento.

En el informe enviado por el Ministerio de Sanidad y Consumo se señaló que el Instituto Nacional de la Salud había procedido al análisis exhaustivo de los diversos informes clínicos y que, a la vista de ellos, se había dado cuenta del asunto al Ministerio de Asuntos Sociales, órgano competente en materia de protección jurídica del menor en la Comunidad Autónoma Balear.

Asimismo, se subrayaba que, como consecuencia de las actuaciones realizadas ante el Ministerio de Asuntos Sociales, el menor se encontraba internado en un centro de acogida de Palma de Mallorca, y que su evolución había sido tan favorable que estaba prevista su próxima incorporación a una de las viviendas que tutela este último Ministerio, en las que residen grupos de jóvenes con apoyo constante de profesionales, como paso previo a su definitiva integración familiar, todo ello de conformidad con los criterios establecidos por los especialistas que han atendido al menor (queja 9013435).

Igualmente, la existencia de diversas deficiencias en la unidad de psiquiatría del hospital «Nuestra Señora de Sonsoles», de Avila (insuficiente dotación de personal de enfermería y de personal subalterno, inexistencia en el hospital, durante los martes y jueves del período vacacional, de especialistas en psiquiatría y carencias estructurales de la unidad, que adolece del adecuado espacio físico y de las oportunas medidas de seguridad), puestas de manifiesto en una queja, motivó que se recabara el preceptivo informe de la Dirección Provincial del Instituto Nacional de la Salud de Avila, solicitándose, al propio tiempo, la documentación que sobre el funcionamiento del servicio pudiera existir.

En el informe emitido, la citada dirección provincial señaló que había puesto reiteradamente de manifiesto a los servicios centrales de la entidad gestora la falta de una infraestructura adecuada, tanto material como personal, de la citada unidad de psiquiatría, destacando que la misma no reúne las condiciones mínimas para garantizar su funcionamiento.

Dado el contenido del informe a que se ha hecho referencia en el apartado precedente, se dio traslado de la situación al Ministerio de Sanidad y Consumo, resaltando la necesidad de establecer las medidas adecuadas, tendentes a superar las señaladas deficiencias y, consiguientemente, a garantizar una adecuada asistencia. Se ha recibido en fecha reciente la contestación del citado ministerio, la cual se encuentra pendiente de ser analizada en el momento de proceder a la elaboración de este informe (queja 9025643).

7.3. Asistencia sanitaria

7.3.1. Prestaciones ortoprotésicas

En este aspecto, se han formulado ante esta institución un significativo número de quejas, en las que se

exponía el problema que representa que el sistema de la Seguridad Social no facilite a los asegurados las prótesis oculares y auditivas, prescritas por los especialistas médicos de dicho sistema (quejas 9028655; 9116496; 9119459 y 9119885).

Las direcciones provinciales del Instituto Nacional de la Salud desestiman sistemáticamente las solicitudes de reintegro de gastos que, por tal concepto, se formulan, en razón a que la norma de carácter interno que regula esta materia (Circular 15/1989, de 19 de diciembre), no contempla tales prótesis.

Entre estas quejas, destacan las referidas a niños que nacen con sordera profunda o severa, cuyo desarrollo integral depende necesariamente de una prótesis auditiva, que estimule en lo posible la fisiología propia y conforme su personalidad, claramente condicionadas por el sentido de la audición.

Igualmente, son de resaltar aquellas otras quejas que señalan que, con anterioridad a la publicación de la citada circular, el Instituto Nacional de la Salud venía implantando las prótesis oculares prescritas por los especialistas médicos, al entender que formaban parte de las prótesis reglamentarias detalladas en el primer inciso del artículo 108 de la Ley General de la Seguridad Social.

En relación con la situación planteada, parece conveniente subrayar, de un lado, que la necesidad de tales prótesis ha sido médicamente establecida por los especialistas de la Seguridad Social y, de otro, que, en ocasiones, los gastos para su adquisición son desproporcionados en relación con la situación económica de quienes han de afrontarlos.

El artículo seis de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, parece venir a dar solución a situaciones como la comentada, al establecer que las actuaciones de las administraciones públicas sanitarias estarán orientadas a promover las acciones necesarias para la rehabilitación funcional y reinserción social del paciente.

En esta línea, el artículo 18 de la citada ley impone a las administraciones públicas, a través de los Servicios de Salud y de los órganos competentes en cada caso, el desarrollo de actuaciones, tendentes a la prestación de los productos terapéuticos precisos.

Tal exigencia se deriva, por otra parte, en el criterio de esta institución, del mandato reflejado en los artículos 43 y 49 de nuestro texto constitucional, precepto este último que compele a los poderes públicos a prestar especial amparo a las personas con minusvalía, a fin de que puedan disfrutar efectivamente de los derechos que la Constitución Española otorga a todos los ciudadanos.

Si bien la publicación del catálogo general de especialidades de material ortoprotésico, a cargo del Instituto Nacional de la Salud, vino a superar la dispersión de criterios existentes en la aplicación del contenido del artículo 108 de la Ley General de Seguridad Social, no parecen existir razones, ni legales ni asistenciales, que justifiquen que las reseñadas prótesis, que nece-

sariamente precisan las personas afectadas, estén excluidas del citado catálogo.

Con base en tales fundamentos, se formuló una recomendación al Ministerio de Sanidad y Consumo, en orden a la inclusión, en el catálogo general de especialidades de material ortoprotésico, de las prótesis auditivas y oculares, en los supuestos en los que tales productos sean prescritos por especialistas de la Seguridad Social.

En contestación a dicha recomendación, la Secretaría General para el Sistema Nacional de la Salud del citado ministerio señaló que las prótesis oculares y auditivas no quirúrgicas están comprendidas en el segundo párrafo del artículo 108 de la Ley General de la Seguridad Social y que, de acuerdo con dicho texto, el Instituto Nacional de la Salud no tiene obligación legal de facilitar dichas prótesis a los beneficiarios de la Seguridad Social.

Asimismo, se indicó que al no existir, en la actualidad, norma interna vigente para la concesión de prótesis oculares y auditivas, las direcciones provinciales del Instituto Nacional de la Salud desestiman sistemáticamente las solicitudes de reintegro de gastos por dichas prestaciones.

De otra parte, se señaló que se había procedido a llevar a cabo un estudio multiprofesional sobre la hipoacusia infantil, concluyéndose que el diagnóstico precoz es posible y el tratamiento protésico factible, aun cuando requiere un apoyo foniátrico difícil y complejo pero efectivo, si bien la sola concesión de una ayuda económica protésica no resolvería el complejo problema.

Esta institución no puede compartir el criterio sustentado por la referida secretaría general en el informe remitido, en el que, de otro lado, se omite cualquier referencia a la Ley General de Sanidad, que determina que las actuaciones de las administraciones públicas sanitarias estarán orientadas a promover las acciones necesarias para la rehabilitación funcional y reinserción social del paciente, imponiendo a las administraciones públicas, a través de los servicios de salud, el desarrollo de actuaciones tendentes a la prestación de los productos terapéuticos precisos.

Igualmente, y aun aceptando la complejidad de algunos tratamientos, no puede compartirse la afirmación vertida en la comunicación comentada, relativa a que la sola concesión de una ayuda económica protésica no resolvería el problema planteado, máxime si tenemos en cuenta que la necesidad de tales prótesis ha sido médicamente establecida por los especialistas de la Seguridad Social y que, en ocasiones, los gastos para su adquisición son desproporcionados en relación con la situación económica de quienes han de afrontarlos (queja 9028655).

7.3.2. Reintegro de gastos

Siguen persistiendo las quejas que hacen referencia a la demora en sustanciarse los expedientes de reintegro.

gro de gastos por la Dirección Territorial del Instituto Nacional de la Salud de Madrid, aspecto que fue objeto de especial atención en el informe del año 1990.

Efectivamente, en el curso de las investigaciones efectuadas, se constató la existencia de solicitudes de reintegro, respecto de las que, a pesar de haber transcurrido un largo período de tiempo, que en muchos casos alcanza varios años, no se ha dictado resolución sobre las mismas, actuación que en modo alguno se compadece con al principio de eficacia que exige a la Administración el artículo 103 de la Constitución Española.

Igualmente, se observa que las resoluciones que sobre esta materia dictan las direcciones provinciales del Instituto Nacional de la Salud adolecen, con carácter general, de la carencia de los requisitos exigidos en la Ley de Procedimiento Administrativo.

En efecto, tales resoluciones se limitan a transcribir determinados preceptos legales, ininteligibles para los interesados, sin motivar suficientemente la resolución dictada, e incluso, en algunos casos, sin cita de aquéllos, remitiéndose genéricamente a la legislación aplicable.

De otra parte, son de destacar aquellas quejas que se refieren a supuestos en los que los ciudadanos se dirigen reiteradamente a las entidades sanitarias a la espera de tratamiento sin conseguirlo, o aquellos en los cuales deben aguardar durante amplios períodos de tiempo en lista de espera, con menoscabo progresivo de su salud, aspectos que la jurisprudencia equipara a la denegación injustificada de asistencia prevista en el artículo 18 del Decreto 2766/1967, de 16 de noviembre.

En este sentido, tales quejas resaltan la desestimación de las solicitudes de reintegro de gastos formuladas por la utilización de medios ajenos a la Seguridad Social, aun cuando tal autorización ha venido motivada por las circunstancias reseñadas en el apartado precedente.

En efecto, en el curso de las investigaciones desarrolladas en este asunto ha podido constatarse que la actuación administrativa presenta, en algunos casos, una excesiva rigidez en la interpretación dada al citado artículo 18 del Decreto 2766/1967, de 16 de noviembre, sin que se corresponda con el criterio jurisprudencial sobre esta materia.

En este sentido, parece razonable pensar que la notable demora en prestarse la asistencia sanitaria, como consecuencia de la excesiva extensión de las listas de espera, debería permitir al beneficiario acudir a medios ajenos a la Seguridad Social, con derecho al reintegro de los gastos satisfechos por tal causa, habida cuenta que el retraso desmesurado produce graves perjuicios en la vida del paciente y es consecuencia del funcionamiento anormal del servicio público.

En el informe del pasado año, se destacó la excesiva demora en llevarse a cabo una intervención quirúrgica (quiste hídático), cuya necesidad se determinó el 15 de abril de 1988, como consecuencia del retraso su-

frido en la realización de las correspondientes pruebas de diagnóstico, pruebas que, como los propios especialistas de la Seguridad Social habían reconocido, se efectúan en un plazo máximo de 15 a 20 días. Tal y como se señaló, dicha circunstancia motivó que se formulara una sugerencia al Ministerio de Sanidad y Consumo, resaltando el criterio jurisprudencial de que la demora excesiva en la prestación es equiparable a la denegación injustificada de asistencia, uno de los supuestos contemplados en el referido decreto, máxime si se tiene en cuenta que en el caso comentado el ciudadano se dirigió reiteradamente a diversas entidades sanitarias a la espera de tratamiento, sin conseguirlo, con menoscabo y perjuicio para su salud.

En el informe emitido por la Subsecretaría del Ministerio de Sanidad y Consumo, se resaltó que el interesado había iniciado un procedimiento judicial, circunstancia esta que, a tenor de lo dispuesto en el artículo 17.2 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, motivó la suspensión de las actuaciones iniciadas (queja 8812165).

En relación con la extensión de las listas de espera, en el informe del pasado año se destacaba la investigación iniciada con ocasión de la admisión a trámite de una queja, en la que se exponía que, en el mes de mayo de 1988, una paciente acudió al hospital «Virgen de la Salud», de Toledo, en donde se efectuaron diversas pruebas, en el curso de las cuales se advirtió la existencia de un quiste, determinándose la necesidad de efectuar una biopsia, y siendo incluida la paciente en lista de espera. Se añadía, asimismo, que, transcurrido un año sin que tal prueba se efectuara, la interesada se vio obligada a acudir a medios ajenos a la Seguridad Social, en donde, con fecha 23 de septiembre de 1989, se procedió a la correspondiente intervención, sin que en ese momento el citado hospital del sector público la hubiera citado, ni hubiera dictado resolución sobre la reclamación de reintegro de los gastos efectuados por tal causa.

Sobre esta queja, el Ministerio de Sanidad y Consumo informó que se había elaborado propuesta de resolución, en virtud de la cual se estima la petición efectuada por la interesada, en la cuantía de 716.372 pesetas (queja 9024262).

Igualmente, han obtenido solución satisfactoria otras quejas, en las que se resaltaba que la Administración no había atendido las solicitudes de reintegro de gastos formuladas por distintos conceptos (quejas 8906758; 8914126 y 9029003).

En las dos primeras quejas citadas, los promoventes, personal al servicio de la administración pública en el extranjero, se referían al notable retraso con que la Dirección Provincial del Instituto Nacional de la Salud de Madrid compensaba los gastos de asistencia sanitaria a dicho personal, reflejándose en la primera de ellas que se había informado que no procedía al reintegro de prestaciones farmacéuticas dispensadas en régimen ambulatorio.

En los informes emitidos por dicho organismo se se-

ñaló que se había procedido ya a valorar los expedientes de compensación de gastos por asistencia sanitaria prestada en el extranjero, habiéndose emitido los correspondientes documentos presupuestarios.

En la tercera de estas quejas, se señalaba que, como consecuencia de un grave proceso de enfermedad que únicamente podía ser tratado en un centro privado, se utilizaron por el reclamante medios ajenos a la Seguridad Social, formulándose solicitud de reintegro de gastos, sin que hubiera recaído resolución sobre la misma. Sobre ello, la Dirección Territorial del Instituto Nacional de la Salud de Madrid señaló que se había resuelto estimar la petición del asegurado en la cuantía de 1.815.282 pesetas.

En relación con los desplazamientos de enfermos en ambulancias privadas, en diversos supuestos planteados ante esta institución ha podido constatarse la indefensión en que se encuentran tales enfermos, que siguiendo fielmente las instrucciones de los especialistas de la Seguridad Social del centro sanitario en el que han sido atendidos en primera instancia, utilizan dichas ambulancias, por insuficiencia o inexistencia de medios propios, para su traslado a centro sanitario distinto.

Aun cuando los especialistas médicos reflejan, en el correspondiente modelo P.10 o en el informe clínico, la necesidad de utilizar tal servicio, el Instituto Nacional de la Salud, especialmente la Dirección Territorial de Madrid, desestima el reintegro de dichos gastos, con base en que no existe justificación médico-quirúrgica para el traslado en ambulancia, bien a un centro sanitario bien al domicilio particular, cuando tras el alta persisten reducciones anatómicas o funcionales que aconsejan tal tipo de traslado (quejas 9117779; 9105560; 9108196, entre otras).

En la primera de estas quejas, el promovente señalaba que su esposa ingresó, con carácter urgente, en el hospital de Alicante del Servicio Valenciano de Salud, en donde permaneció hasta el día siguiente.

Dada la gravedad del proceso de enfermedad que padecía la paciente, el hecho de residir en Madrid y, fundamentalmente, que estaba siendo tratada desde hacía tiempo en la clínica «Puerta de Hierro», de Madrid, los especialistas médicos del hospital de Alicante determinaron que debía ser valorada urgentemente en aquel centro, extremo este reflejado en el informe clínico emitido. A causa de la imposibilidad de trasladar a la enferma en un medio de transporte que no fuera ambulancia, los propios especialistas del Servicio Valenciano de Salud aconsejaron que abonara directamente el importe del desplazamiento a Madrid en ambulancia privada y, posteriormente, reclamara su abono.

En la segunda de las quejas, el reclamante indicaba que, como consecuencia del accidente sufrido durante su estancia en Murcia, fue atendido, en primera instancia, en el hospital «Los Arcos», de la Consejería de Sanidad de la Región de Murcia, diagnosticándose fractura de cadera. Asimismo, añadía que al ser preciso lle-

var a cabo la oportuna intervención quirúrgica y, consecuentemente, permanecer hospitalizado durante algún tiempo, el personal del citado centro le propuso el traslado a Madrid, localidad en la que reside, informando que el coste del desplazamiento en ambulancia correría a cargo de la Seguridad Social, a través del sistema de reintegro de gastos. De otra parte, se señalaba que el día 29 de agosto de 1990 se efectuó el traslado desde el citado hospital «Los Arcos» al hospital «Doce de Octubre», de Madrid, en donde quedó ingresado y, posteriormente, fue intervenido y dado de alta el 18 de septiembre de 1990, es decir, 21 días después de su ingreso.

En la última queja reseñada se significaba que, en el curso de sus vacaciones, una persona se encontró súbitamente enferma, ingresando en el hospital «Santa María del Rosell» de Cartagena, en donde se diagnosticó que el paciente padecía infarto isquémico de tronco cerebral, determinándose, una vez dado de alta y para seguir el tratamiento correspondiente en su localidad de residencia, el traslado en ambulancia a su domicilio, tal como consta en el modelo P.10 expedido por los especialistas médicos.

En todos estos casos, las resoluciones dictadas por la Dirección Territorial del Instituto Nacional de la Salud de Madrid desestimaron las solicitudes de reintegro de gastos formuladas por los interesados, aun cuando, como se ha indicado, los mismos se limitaron a cumplir fielmente las instrucciones dadas por el personal de los centros sanitarios en donde fueron asistidos en primera instancia.

Ante el significativo número de quejas que sobre esta materia se venía formulando ante esta institución, la indicada dirección territorial encomendó a la Coordinación Provincial de Inspección de Servicios Sanitarios la elaboración de un informe en el que se hiciera una exposición detallada de la base normativa que fundamenta las resoluciones de dicha dirección territorial.

En el informe emitido por la reseñada Coordinación Provincial de Inspección, se señaló que la instrucción quinta de la Circular 5/1986, de la Dirección General del Instituto Nacional de la Salud, sobre transporte de enfermos, se refería solamente a «cuando se trate de recibir asistencia que no sea de urgencia en centros de provincia distinta a la de residencia del beneficiario», por la que no parecía indicada su aplicación a los supuestos comentados.

De otra parte, se resaltaba que el traslado a la provincia de origen, sea cual sea el estado del paciente, sólo puede ser con cargo a la Seguridad Social cuando el traslado inicial se deba, precisamente, a motivos sanitarios, lo que no ocurría en las quejas comentadas.

Por último, y a título de resumen, se indicaba que la situación habitual que origina estas reclamaciones es la de un paciente con residencia en la Comunidad de Madrid, que se encuentra transitoriamente en un lugar distante de cualquier hospital de la comunidad, precisando atención médica por cualquier circunstancia y que, tras haberla recibido en el lugar donde se en-

cuentra, no está en condiciones físicas de regresar por medios ordinarios a su domicilio particular o a un hospital de la comunidad autónoma donde posteriormente se complete su asistencia, una vez superada la situación de urgencia, añadiéndose que con la normativa vigente no es posible resolver de forma estimatoria estos reintegros.

Independientemente de no poder compartir en su totalidad el criterio expuesto en el reseñado informe, llama la atención, especialmente, la afirmación de que el traslado a la provincia de origen, sea cual sea el estado del paciente, sólo puede ser con cargo a la Seguridad Social cuando el traslado inicial se deba exclusivamente a motivos sanitarios.

Tal criterio conlleva, en los supuestos de desplazamientos fuera de la residencia habitual, una merma de los derechos de los usuarios del sistema sanitario público a las prestaciones sanitarias, que deben disfrutarse en cualquier parte del territorio nacional.

Por otra parte, las prestaciones que el sistema de la Seguridad Social ponga a disposición de los sujetos protegidos deben dirigirse al restablecimiento de la salud, sin que puedan estar mediatizadas por otras consideraciones, lo que implica que son indiferentes las circunstancias que puedan producir la alteración de la salud, debiendo dispensarse siempre que sean precisas para tal fin.

En este sentido, por esta institución se estudia la formulación de una recomendación, en orden a que tales desplazamientos sean sufragados por la Seguridad Social, cuando los mismos se deban a la imposibilidad de utilizar otros medios de transporte y sean prescritos por los especialistas de la Seguridad Social.

7.3.3. Dietas por desplazamientos de enfermos y gastos de traslado de cadáveres

En esta materia, a la que se ha hecho especial referencia en los informes de años anteriores, siguen persistiendo las quejas que se refieren al problema que representa la insuficiencia de las dietas que se abonan por desplazamiento de enfermo y acompañante, cuya cuantía de 400 pesetas diarias permanece sin revalorizar desde el año 1981, para sufragar los gastos que conlleva el desplazamiento de pacientes a provincia distinta de la de origen, cuando el traslado para tratamiento médico es decidido por los servicios competentes de la entidad gestora (quejas 9110301; 9111937; 9114011 y 9120387, entre otras).

A este respecto, con ocasión de la recepción de quejas de esta naturaleza, se dirigieron comunicaciones a la extinguida Secretaría General de Asistencia Sanitaria y a la Subsecretaría del Ministerio de Sanidad y Consumo constatando la escasa cuantía de las dietas establecidas para enfermos desplazados y preconizando su actualización, a fin de que puedan cumplir la finalidad para la que fueron establecidas.

En esta línea, la citada secretaría informó que, con

el fin de dignificar dicha cuantía, se tenía prevista una actualización del importe actual.

No obstante, es preciso significar que el largo tiempo transcurrido desde la formulación de dicho informe, sin que se haya modificado la situación, agrava, aún más, el problema planteado, fundamentalmente en aquellos supuestos en los que los gastos que conlleva el desplazamiento son desproporcionados en relación con la situación económica de quienes han de afrontarlos.

En este aspecto, es de resaltar la difusión, a través de los medios de comunicación social, de la especial situación en la que se encontraban los familiares de unos enfermos ingresados en la unidad de vigilancia intensiva de la clínica «Puerta de Hierro», de Madrid, que durante varios días y en algún caso hasta cuatro meses, permanecían alojados en la sala de espera de la citada unidad, situación a la que no es ajena la escasez en la cuantía de las dietas a que se ha hecho referencia. Tal situación motivó la apertura de oficio de la correspondiente investigación, dándose traslado de la situación a la Dirección Territorial del Instituto Nacional de la Salud de Madrid y a la Secretaría General para el Sistema Nacional de la Salud.

En el informe emitido por la citada dirección territorial, se señaló, coincidiendo con el criterio sustentado por esta institución, que los familiares de los enfermos no disponen, generalmente, de medios económicos para su hospedaje, dada la escasez de la dieta para acompañante. No se ha recibido, en cambio, todavía el informe recabado a la Secretaría General para el Sistema Nacional de la Salud (queja 9120654).

De otra parte, en relación con el traslado de cadáveres, y tal como se dejó constancia en informes anteriores, en su momento se procedió a formular una recomendación al Instituto Nacional de la Salud, propugnando la necesidad de adoptar las medidas oportunas para compensar los gastos de traslado de cadáveres de personas fallecidas en localidad distinta a la de su residencia habitual, en el caso de que la persona fallecida se hubiera trasladado para tratamiento médico, por decisión de los servicios competentes de la entidad gestora.

En la contestación emitida por la extinguida Secretaría General de Asistencia Sanitaria del Ministerio de Sanidad y Consumo, se subrayó que «atendiendo a los planteamientos del Defensor del Pueblo, se procederá al estudio de las posibilidades económicas para hacer frente a este gasto en los supuestos a que se ha hecho referencia y a la elaboración, si ello es posible, de la normativa correspondiente que contemple este supuesto.»

No obstante tal comunicación, la situación expuesta permanece invariable, sin haberse adoptado medida alguna tendente a su resolución.

7.3.4. Prestación farmacéutica de la Seguridad Social

Uno de los aspectos sobre los que inciden las quejas formuladas en esta materia es el relativo al grave pro-

blema que representa para los enfermos crónicos acceder a la prestación farmacéutica, dado el elevado coste de los medicamentos prescritos por los especialistas de la Seguridad Social.

En este sentido, estos pacientes propugnan que tales medicamentos deberían tener una aportación reducida, dado que precisan los mismos periódicamente y durante toda su vida.

En relación con lo expuesto, debe recordarse que la Ley General de Sanidad, en su artículo 10.14, reconoce que todos los usuarios tienen derecho a obtener los medicamentos y productos sanitarios que se consideran necesarios para promover, conservar o restablecer su salud, en los términos que reglamentariamente se establezcan y, en su artículo 18.4, que las administraciones públicas garantizarán la prestación de los productos terapéuticos precisos.

Entre estas quejas, cabe destacar la formulada por enfermos de Crohn o colitis ulcerosa, en la que se detallaba la imposibilidad de afrontar el coste económico de los medicamentos que se vienen prescribiendo usualmente para el tratamiento de esta enfermedad, dada su elevada cuantía y la periódica necesidad de los mismos.

Resaltando las circunstancias que afectan a estos enfermos y la necesidad de prestar especial atención a aquellos grupos de población que, por una u otra causa, precisan un programa de atención singular y un mayor amparo, se dio traslado de la situación planteada a la Dirección General de Farmacia y Productos Sanitarios del Ministerio de Sanidad y Consumo.

En el informe emitido por la citada dirección general se señaló que se estaba llevando a cabo un estudio en profundidad de todos los grupos y subgrupos terapéuticos con el fin de que la nueva norma que regula la aportación del beneficiario recoja, con aportación reducida, aquellos medicamentos que están indicados para enfermedades crónicas. Al propio tiempo, se añadía que, dada la complejidad de tal estudio, toda vez que existen medicamentos que si bien están indicados para patologías crónicas son también utilizados para otro tipo de patologías, era difícil concretar fecha previsible de publicación de la mencionada norma (queja 9105010).

Igualmente, durante el año 1991 se han proseguido las actuaciones iniciadas con ocasión de la admisión a trámite de varias quejas formuladas por asociaciones de enfermos fenilcetonúricos, a las que se hacía referencia en el informe del pasado año.

En este aspecto, el Ministerio de Sanidad y Consumo, entre otras consideraciones, señaló que el 20 de mayo de 1991, en el marco del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, se estudió la problemática planteada por estos enfermos, determinándose que, en tanto se llegara a un acuerdo sobre el sistema de prestación en el Instituto Nacional de Salud y en los diferentes servicios de salud, se había decidido que la prestación farmacéutica incluye determinadas dietas,

con la aportación de 75 pesetas por parte del beneficiario (queja 8905588).

En relación con la preparación de fórmulas magistrales, debe realizarse una especial mención a una queja, en la que se ponía de manifiesto la falta de los debidos requisitos y garantías exigibles en la prescripción y dispensación de medicamentos utilizados en determinadas dietas de adelgazamiento.

En primer término, se señalaba que en la preparación de algunas fórmulas magistrales, utilizadas en este tipo de dietas, no se habían observado las normas de correcta fabricación y control de calidad, careciendo, por otra parte, de información suficiente que garantice su adecuada identificación y conservación, así como su segura utilización.

De otra parte, se indicaba la frecuente práctica médica de prescribir sustancias medicinales (anorixégenos, productos tiroideos), sin efectuar, previamente, la correspondiente exploración ni realizar los oportunos análisis, práctica que viene dando lugar a que, en ocasiones, personas sometidas a tales dietas presenten trastornos de diverso tipo (neurológicos, hipertiroidismo, etc.).

Resaltando la necesidad de desarrollar cuantas acciones sean precisas, en orden a contribuir a la existencia de medicamentos seguros, eficaces y de calidad, correctamente identificados y con información apropiada, objetivo primordial de la Ley 25/90, de 20 de diciembre, del Medicamento, se dio traslado de la situación planteada a la Dirección General de Farmacia y Productos Sanitarios del Ministerio de Sanidad y Consumo.

Al mismo tiempo, se procedió a recabar informe sobre las previsiones que pudieran existir en relación con la elaboración del formulario nacional previsto en el artículo 55 de la citada ley, al entender que el desarrollo de este artículo vendrá a paliar problemas como el comentado.

En el informe emitido por la referida dirección general se señala que se está elaborando, en colaboración con las comunidades autónomas, un documento que recoge las normas de correcta fabricación que han de cumplir las oficinas de farmacia en la elaboración de las fórmulas magistrales y que asimismo regulará la información suficiente que garantice su correcta identificación y conservación, así como su segura utilización.

Igualmente, se indicó que el desarrollo del artículo 55 de la Ley del Medicamento figura entre los objetivos prioritarios de la dirección general, si bien requiere previamente la constitución de la Comisión de la Real Farmacopea Española, mediante la norma específica que la cree, añadiéndose que, en cualquier caso, la disposición transitoria segunda de la repetida ley preceptúa literalmente que «en tanto se apruebe y publique el Formulario Nacional, la elaboración de fórmulas magistrales y preparados oficinales regulados en los artículos 35 y 36, se ajustará a los principios ge-

nerales y a las normas técnicas y científicas actualmente aceptadas».

Por otra parte, el referido informe expone que los medicamentos prescritos por los facultativos deben atenerse a las condiciones de calidad, seguridad y eficacia que exige la Ley 25/90, de 20 de diciembre, y que, en este sentido, la prescripción debe ajustarse a las normas técnicas actualmente aceptadas por toda la comunidad científica, requiriendo la prescripción de un medicamento el riguroso estudio clínico del paciente al amparo de los más elementales criterios deontológicos.

Asimismo, se subraya que la prescripción indiscriminada de los medicamentos complejos —a los que se hacía referencia en la queja formulada— de cuando menos dudosa eficacia, no parece ajustarse a una práctica deontológica, por cuya observancia vela la Organización Médica Colegial, y que la violación de los principios anteriormente citados puede constituir una falta tipificada en la Ley del Medicamento, sobre la que procedería iniciar procedimiento sancionador.

Por último, y en relación con el asunto comentado, se resalta que la dirección general se propone difundir, entre las diferentes administraciones sanitarias y las corporaciones profesionales, un amplio informe, definiendo las pautas a desarrollar (queja 9110670).

Independientemente de las medidas reseñadas, a las que se hace referencia en el informe emitido, es preciso insistir en la necesidad de agilizar el desarrollo de la Ley del Medicamento, instrumento básico para obviar problemas como el comentado.

De otra parte, es preciso dejar constancia de la finalización de las actuaciones iniciadas en relación con la situación de un paciente, afecto de demencia senil, respecto del que los especialistas médicos habían determinado la necesidad de utilizar colectores de orina, producto que no era sufragado por la Seguridad Social, en base a que la norma de régimen interno que regula esta materia establecía que su dispensación afectaba exclusivamente a las mujeres.

Resaltando que la utilización de dichos colectores había sido determinada por los propios especialistas de la Seguridad Social, así como que la norma interna sobre esta materia (Resolución de la Dirección General del Instituto Nacional de la Salud, de 26 de marzo de 1987) preveía supuestos excepcionales que justifican su dispensación a varones, se dio traslado del asunto planteado a la Dirección Territorial del Instituto Nacional de la Salud de Murcia, que apreció la concurrencia de las referidas circunstancias, aprobando la prescripción del referido producto (queja 9028860).

7.3.5. Asistencia odontológica

Uno de los aspectos sobre los que inciden especialmente las quejas formuladas en los últimos años ante esta institución, es el relativo a la atención bucodental. En este sentido, un significativo número de usu-

rios del sistema sanitario público han puesto de manifiesto que las enfermedades dentales, debido a su alta prevalencia, son una de las principales causas en la alteración de la salud, subrayando, paralelamente, que tal asistencia debería estar incluida entre las prestaciones de la Seguridad Social (queja 9114415).

En efecto, no puede dejarse de soslayar la importancia de la salud dental en el conjunto de la salud general de la población y, consiguientemente, la necesidad de habilitar los recursos necesarios para que los usuarios reciban la asistencia dental adecuada.

En este aspecto, deben destacarse los programas desarrollados por el Departamento de Sanidad y Consumo del Gobierno Vasco, contemplados en el Decreto 118/1990, de 24 de abril, mediante los que se garantiza, a toda la población comprendida entre siete y quince años, los servicios dentales necesarios, implantando la figura del dentista de cabecera.

En esta línea, entendemos que todos los servicios de salud y organismos competentes en materia sanitaria deberían incluir, en sus programas asistenciales, la creación de programas que cubran los requerimientos básicos de la atención dental, incrementándose hasta lograr una asistencia odontológica integral que alcance a toda la población.

7.4. Actividad farmacéutica y control de medicamentos

A lo largo de estos años se han venido recibiendo un importante número de quejas que hacen referencia a distintos aspectos de la ordenación sobre instalación de oficinas de farmacia, a las que se ha hecho puntual referencia en los distintos informes anuales, al tiempo que han dado lugar al desarrollo de las correspondientes actuaciones.

Entre las quejas recibidas, cabe destacar aquellas que resaltan la interpretación restrictiva que, respecto de la Orden de 21 de noviembre de 1979, por la que se desarrolla el Real Decreto 909/1978, de 14 de abril, efectúan el Consejo General y los Colegios Oficiales de Farmacéuticos, usualmente en contra de la abundante y uniforme jurisprudencia del Tribunal Supremo.

En este sentido, se señala que, pese a que la citada Orden de 21 de noviembre de 1979 —que estableció importantes limitaciones al ejercicio de la profesión farmacéutica y que se añadieron a las establecidas en el Real Decreto que desarrolla— fue declarada no ajustada a derecho por el reseñado tribunal, por atentar contra el principio de jerarquía normativa, además de por contravenir los principios «pro apertura» y «pro libertad», los colegios de farmacéuticos, en los que se ha delegado la resolución de los expedientes de autorización de apertura de oficinas de farmacia, tienen en cuenta las restricciones derivadas de tal orden.

Tal circunstancia —añaden los promotores de las quejas— obliga a las personas interesadas en la apertura de un nuevo establecimiento a acudir a la juris-

dicción contencioso-administrativa, produciendo, de un lado, las molestias consiguientes y un elevado coste económico, dada la dilación en la resolución del litigio, y, de otro, una innecesaria sobrecarga de la administración de justicia.

Igualmente, se destaca que, si bien el interés general sanitario justifica un reparto equilibrado de los establecimientos farmacéuticos en función de las necesidades de los usuarios, tal logro se ve condicionado por el interés privado que normalmente representa la oposición de los farmacéuticos ya establecidos a la apertura de nuevos establecimientos.

En esta línea, se subraya la práctica desarrollada por algunos farmacéuticos ya instalados, que se personan como interesados en el expediente iniciado para la apertura de farmacia en una localidad próxima, con el único y exclusivo objeto de dilatar el procedimiento establecido y retardar, en consecuencia, la apertura de otras oficinas cercanas, en detrimento del interés general de un núcleo de cierta entidad de población.

Por otra parte, otro grupo de quejas, formuladas por farmacéuticos en paro, hacen referencia a la exigencia, por parte de los colegios de farmacéuticos, de proceder al pago de elevadas cantidades en concepto de cobertura de gastos de tramitación del expediente, cuantías que difieren según se trate de uno o de otro colegio profesional, circunstancia que, a su juicio, no se corresponde con el criterio permisivo con que han de favorecerse estos establecimientos si propician una prestación más satisfactoria del servicio farmacéutico en interés de la comunidad.

Con fundamento en el interés general que en el asunto comentado aparece representado por una adecuada atención farmacéutica, como consecuencia del derecho a la protección a la salud consagrado en el artículo 43 de la Constitución, el Defensor del Pueblo, tanto en los informes anuales como en actuaciones desarrolladas ante la administración sanitaria, ha puesto de manifiesto la inadecuación, en determinados aspectos, del sistema en vigor para la apertura de establecimientos farmacéuticos, resaltando la necesidad de implantar un nuevo marco jurídico en esta materia.

En este sentido, se ha tenido presente el principio «pro apertura», criterio reiteradamente expuesto por la jurisprudencia del Tribunal Supremo, y expresivo de la prevalencia del interés público, que resultará mejor atendido cuanto mayor sea el número de oficinas de farmacia y más inmediatas estén al vecindario que pueda necesitar la asistencia sanitaria.

Igualmente, se ha considerado lo dispuesto en el artículo 53.3 de la Constitución que advierte que los principios rectores de la política social y económica han de conformar la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos, siendo uno de ellos la protección de la salud, principio contenido en el artículo 43. Dada la trascendental importancia que para dicha protección tienen las farmacias, parece claro que de la Constitu-

ción deriva un principio «pro apertura», en cuanto medida necesaria para la protección de la salud.

La misma conclusión cabe extraer atendiendo al artículo 9.2 de la Constitución que, al proclamar el principio de igualdad sustancial, exigiría, conforme al criterio jurisprudencial, la adopción de medidas que compensaran las mayores dificultades que encuentran los habitantes de determinadas zonas, por las características de éstas, para obtener la asistencia farmacéutica, lo que reclamaría una vez más la aplicación del principio «pro apertura».

En definitiva, en el modelo de convivencia que diseña nuestra Constitución el conflicto de intereses que pueda surgir entre los farmacéuticos establecidos, por un lado, y las necesidades de la salud de los ciudadanos, por otro, debe resolverse, en el criterio jurisprudencial, a favor de estos.

En su momento, el Ministerio de Sanidad y Consumo respondió a esta institución manifestando que se encontraba en avanzado estudio una modificación de la vigente ordenación legal de la materia que, por otra parte, había de hacerse con rango formal de ley, tal y como mantuvo el Tribunal Constitucional en la sentencia 83/1984, de 24 de julio de 1984, a propósito de una cuestión de inconstitucionalidad, promovida ante dicho Tribunal, contra la base XVI, párrafo 9.º, de la Ley de 25 de noviembre de 1944, de Bases de la Sanidad Nacional.

Tal previsión se hizo efectiva con la publicación de la Ley 25/1990, de 20 de diciembre, del Medicamento, que señala los criterios con base en los que las administraciones sanitarias con competencia en ordenación farmacéutica deben realizar la ordenación de las oficinas de farmacia.

Resaltando el derecho a la protección de la salud, para el que el servicio farmacéutico tiene una indudable trascendencia, en orden a una adecuada atención farmacéutica, se dio traslado de las precedentes consideraciones al Ministerio de Sanidad y Consumo y a las administraciones sanitarias con competencia en ordenación farmacéutica, recabando informe sobre las previsiones y líneas de actuación que pudieran existir y fueran susceptibles de contribuir a superar las restricciones a que anteriormente se ha hecho referencia, mediante una nueva regulación, conforme a lo dispuesto en el artículo 88 de la Ley 25/1990, de 20 de diciembre.

Sin perjuicio de la referencia que se realiza en el correspondiente apartado de este informe a las contestaciones remitidas por las distintas administraciones autonómicas con competencia en la materia, en el informe emitido por el Ministerio de Sanidad y Consumo, tras señalarse que las comunidades autónomas que han asumido competencias en materia de ordenación farmacéutica pueden planificar las oficinas de farmacia, en orden a garantizar una adecuada asistencia farmacéutica, se resaltó que la interpretación restrictiva que, respecto de la normativa aplicable, efectúan usualmente el Consejo General y los colegios oficiales de farmacéuticos, podría solventarse, probablemente, si

fueran los órganos correspondientes de las comunidades autónomas los que asumieran el ejercicio de la competencia decisoria de los expedientes de autorización de apertura de oficinas de farmacia, en lugar de delegarle, aplicando en su resolución los principios «pro apertura», y «pro libertate», en los que se basa la jurisprudencia del Tribunal Supremo en esta materia.

7.5. Práctica profesional

En relación con la práctica profesional de los profesionales sanitarios, esta institución ha venido desarrollando diversas actuaciones, de las que se ha dejado constancia en informes anuales anteriores, en orden a que la práctica profesional desarrollada por los facultativos de centros sanitarios se efectúe con arreglo a los niveles mínimos de extensión, calidad y eficacia que imperan en la profesión médica en general.

Igualmente, se ha preconizado la necesidad de proceder al desarrollo reglamentario del artículo 13 de la Ley General de Sanidad, que determina que el Gobierno aprobará las normas precisas para evitar la mala práctica profesional.

De otra parte, es de resaltar la formalización de un contrato de seguro de responsabilidad civil entre el Instituto Nacional de la Salud y una compañía aseguradora, que cubre la responsabilidad civil profesional del personal al servicio de la Administración del Estado por los daños materiales corporales producidos con ocasión de la gestión y prestación de la asistencia sanitaria, en todos y cada uno de los centros dependientes del citado Instituto, siendo de aplicación a los hechos acaecidos a partir del 1 de enero de 1991.

Durante el período al que se contrae el presente informe, han sido varias las quejas que, sobre presunta mala práctica profesional, se han planteado ante esta institución, refiriendo errores de diagnóstico y tratamiento en la asistencia prestada por los profesionales sanitarios.

En estos supuestos las actuaciones desarrolladas se dirigen a señalar la necesidad de que el órgano administrativo competente lleve a cabo las investigaciones oportunas, tendentes a determinar las circunstancias que hayan podido concurrir en la asistencia prestada, y a valorar los aspectos que integran la presunta mala práctica, así como a la necesidad de informar al reclamante acerca del resultado de tales investigaciones (quejas 9003426; 9111205; 9113249 y 9117924).

En una de las quejas recibidas sobre esta materia se señalaban diversas incidencias acaecidas, como consecuencia de presunta mala práctica en la asistencia sanitaria prestada a una paciente en el hospital universitario de La Laguna y en el Hospital «Nuestra Señora de la Candelaria», de Santa Cruz de Tenerife, añadiéndose que, pese a la gravedad de la enferma, se había informado a la familia que se procedía a darla de alta.

En el informe emitido por la Dirección Provincial del

Instituto Nacional de la Salud, se señaló, por una parte, que la Inspección Médica realizó la apertura de una información previa, procediéndose, entre otras actuaciones, al estudio de los informes y de las historias clínicas de los dos centros, y a la comparecencia de las personas que atendieron al usuario, si bien en el curso de la misma no pudo objetivarse una negligencia profesional, y, por otra, que la paciente prolongó su estancia en el hospital durante mes y medio, hasta el alta definitiva (queja 9024169).

Otras quejas formuladas ante esta institución ponen de manifiesto que habiéndose formulado reclamación, por presunta mala práctica profesional, la administración sanitaria no dicta la oportuna resolución o bien que, una vez dictada, su contenido no es congruente con las peticiones formuladas (queja 9118952).

En la mencionada queja, el promovente exponía que la práctica profesional desarrollada en la clínica «Puerta de Hierro», de Madrid, no se desarrolló adecuadamente, circunstancia por la que, con fecha 23 de marzo de 1987, formuló la oportuna reclamación, sin que se dictara la correspondiente resolución, motivo por el que, con fecha 17 de septiembre de 1990, se vio obligado a reproducir su reclamación, recibiendo escrito de la citada clínica, en el que, sin entrar en el fondo del asunto planteado, únicamente se reflejaba que se procedía a enviar copia de los informes clínicos que, en su día, fueron remitidos a su domicilio.

Como quiera que del análisis de la documentación aportada se deducía la posible existencia de irregularidades desde el punto de vista administrativo, toda vez que la resolución dictada sobre la reclamación planteada carecía de los debidos requisitos, no desprendiéndose de la misma, por otra parte, que se hayan llevado a cabo las correspondientes actuaciones, en orden a determinar las circunstancias concurrentes en la asistencia sanitaria prestada, se ha iniciado la oportuna investigación, no concluida aún.

De otra parte, en alguna de las quejas formuladas sobre práctica profesional, se pone de manifiesto la actuación desarrollada por médicos internos y residentes de centros hospitalarios, indicando que no se ha actuado con arreglo a los niveles mínimos de extensión, calidad y eficacia que imperan en la profesión médica en general.

En tales quejas se señala la discrepancia entre los conocimientos y los métodos empleados por el médico y los que se estiman adecuados en la práctica médica en general, observándose, en el curso de las actuaciones desarrolladas por esta institución, que en algunos casos la práctica profesional ha sido desarrollada de forma exclusiva por médicos internos y residentes.

En efecto, no es inhabitual que, en los hospitales y centros de especialidades dependientes funcionalmente de aquéllos, en donde se presta la atención de mayor complejidad a los problemas de salud, en algún servicio o consulta externa la práctica médica sea desarro-

llada por médicos internos y residentes, sin supervisión alguna del personal especialista del centro.

En el curso de alguna de estas actuaciones, pudo constatar que no se prestaron los cuidados objetivamente debidos, calificándose la actuación del médico interno como de negligencia con perjuicio sensible para el paciente, tal y como consta en el informe emitido por la extinguida Secretaría General de Asistencia Sanitaria (queja 8810336).

Tales situaciones motivaron que esta institución dirigiera una recomendación a la extinguida Secretaría General de Asistencia Sanitaria, en orden a que se valorara la conveniencia de dictar las instrucciones oportunas, al objeto de proceder, con carácter general, a supervisar la reseñada práctica profesional de los médicos internos y residentes.

En contestación a dicha recomendación, la Subsecretaría del Ministerio de Sanidad y Consumo señaló las medidas de control y supervisión de la actuación profesional de estos médicos, establecidas en los centros hospitalarios, y que tales profesionales pueden efectuar consulta en caso de duda diagnóstica, añadiéndose que si, en su momento, esta posibilidad no se ejerce por el médico interno, hay que convenir en el carácter personal y no institucional de la imputación de la responsabilidad que pueda generarse.

Sin perjuicio de reconocer el alcance de las formas de control y supervisión de la práctica profesional de los médicos internos y residentes, implantadas en los centros sanitarios, a las que hace referencia la Subsecretaría del Ministerio de Sanidad y Consumo, es de resaltar la situación de tales facultativos, alumnos en período de formación en las unidades docentes de los hospitales, que, tal como señala el artículo 4.1.a) del Real Decreto 127/1984, de 11 de enero, desarrollan en los centros una práctica profesional programada y supervisada, a fin de alcanzar de forma progresiva los conocimientos y la responsabilidad necesarios para ejercer la especialidad de modo eficiente.

En este sentido, se considera que el deber de cuidado, que informa la relación médico-enfermo, exige que aquel esté en posesión de los conocimientos, preparación y experiencia práctica necesarios para el establecimiento de los diagnósticos y la prescripción de los tratamientos, ya que la actividad médica debe desarrollarse con criterios profesionales fundamentados en el estudio y la experiencia.

En esta línea, se estima que el citado real decreto, al establecer la programación y supervisión de la práctica profesional de los médicos en período de formación, pretende salvaguardar el derecho del enfermo al nivel de cuidados que sea razonable y adecuado para su salud, sin que tal supervisión pueda, en modo alguno, entenderse como una actuación paralela del médico especialista respecto a la del médico interno.

No puede olvidarse, por otra parte, que las actividades docentes desarrolladas por el personal de plantilla de los centros tienen que ser compatibles con las

funciones primordiales de la asistencia a la población beneficiaria de la Seguridad Social.

Con base en tales criterios, que motivaron la recomendación formulada, esta institución entiende que la programación y supervisión de los médicos internos y residentes debe contemplarse desde una doble óptica. Por una parte, desde el punto de vista de formación responsable del médico, aspecto al que se hace referencia en el mencionado informe de la Subsecretaría del Ministerio de Sanidad y Consumo y, por otra, en relación a la necesidad de que toda institución sanitaria ofrezca a los enfermos el nivel óptimo de cuidados que requiriere el caso concreto.

Por lo que al primer aspecto se refiere, la vía del médico interno y residente, sistema de formación mayoritariamente hospitalario, permite la adquisición de conocimientos prácticos y teóricos siguiendo un programa docente en centros acreditados.

No obstante, en tanto se adquiere tal formación especializada, se considera, atendiendo a la calidad de los servicios médicos, que deberían extremarse las medidas de control y supervisión de las actuaciones desarrolladas por tales profesionales, que permitan, en los supuestos en que el ejercicio de la actividad no se efectúe de modo suficiente, al no haberse adquirido todavía el nivel conocimientos necesarios, corregir tal actuación, evitándose posibles malas prácticas.

Resaltando tales fundamentos, con fecha 1 de junio de 1991 se dio traslado del asunto al Ministerio de Sanidad y Consumo, solicitando que se valorara la conveniencia de dictar las instrucciones oportunas, a fin de que, en los centros hospitalarios acreditados para la docencia, se extremen las medidas de supervisión de la reseñada práctica profesional, con objeto de garantizar que, en todo momento, se ofrezca a los usuarios el nivel de cuidados, que el caso concreto requiera, evitándose así situaciones como las planteadas ante esta institución, sin que hasta la fecha se haya recibido el informe recabado.

7.6. Colegiación de profesionales sanitarios

En el informe del pasado año se hacía referencia al inicio de una investigación en relación con una queja, en la que el reclamante refería que, estando en posesión del correspondiente título homologado por el Ministerio de Educación y Ciencia al título español de licenciado en odontología, solicitó su incorporación al Colegio Oficial de Odontólogos y Estomatólogos de Zaragoza, sin que se hubiera llevado a cabo la incorporación, y sin que tan siquiera se hubiera dictado resolución sobre la solicitud formulada, a pesar del largo tiempo transcurrido desde que se presentó tal solicitud.

Sobre esta queja, el citado colegio profesional ha informado que el interesado ha causado alta en el Colegio de Odontólogos y Estomatólogos de la Sexta Región, con todos los derechos y obligaciones inherentes a tal

incorporación, acuerdo que se ha procedido a notificar al interesado (queja 9027757).

7.7. Otros aspectos de la administración sanitaria

En este apartado se incluyen aquellas otras quejas, relativas a aspectos muy diversos de la administración sanitaria, que difícilmente pueden encuadrarse en los apartados anteriores, dada su variedad.

Entre estos aspectos, puede destacarse una queja, formulada por el representante de los vecinos de una urbanización próxima al hospital «Ramón y Cajal», de Madrid, en la que se señalaba que el funcionamiento de los servicios de refrigeración y electrógeno del centro producía, como consecuencia de no contar con la debida insonorización, constantes ruidos, cuyos niveles superaban los permitidos por la legislación vigente en esta materia.

Tras varias comunicaciones, respecto de las que esta institución solicitó ampliación de las mismas, al no concretarse la subsanación de la señalada anomalía, el Ayuntamiento de Madrid informó que se había procedido a dictar orden de clausura de la central térmica del citado centro sanitario, que ha de mantenerse hasta que se acredite que se han corregido la totalidad de las deficiencias observadas. Con posterioridad se ha llegado al conocimiento de que en breve plazo pretenden subsanarse las anomalías denunciadas, mediante la insonorización de los locales correspondientes, encontrándose pendientes de fiscalización, en el momento de proceder a la elaboración de este informe, los créditos habilitados al efecto (queja 8901594).

En otras quejas se significa que, en los últimos ejercicios, la administración sanitaria manifiesta una incapacidad para afrontar puntualmente la deuda que mantiene con empresas o centros sanitarios concertados por los suministros o servicios que han venido prestando, circunstancia que obliga a las empresas o centros a estar en permanente provisionalidad en cuanto a las previsiones de tesorería (queja 8905053).

La falta de la debida coordinación entre los servicios médicos y el control de las pruebas solicitadas y efectuadas, que conllevó la pérdida del resultado de una prueba analítica en el ambulatorio de Moratalaz, de Madrid, dio lugar a la oportuna investigación, reconociendo la administración el error padecido y, paralelamente, ofertando al interesado la repetición de la prueba (queja 9100034).

De otra parte, la pretensión formulada por el promotor de una queja, que manifestaba haber formulado solicitud para ser atendido en un centro sanitario distinto a aquel en que se le venía asistiendo, al entender que los diversos tratamientos impuestos no daban el resultado esperado, obtuvo una solución satisfactoria, al ser remitido a otro centro, en donde se procedió a valorar su situación (queja 9026480).

Por último, la especial situación de una beneficiaria de la Seguridad Social, que manifestó ante esta insti-

tución que había acudido a la clínica de la Concepción, de Madrid, remitida por el servicio correspondiente del hospital universitario de Granada, al objeto de ser internada para el oportuno tratamiento, sin que se le proporcionara cama en la citada clínica, motivó el inicio de las correspondientes actuaciones, que finalizaron una vez que la enferma fue ingresada (queja 9111208).

7.8. Consumo

Se incluyen en este apartado diversas quejas que corresponden específicamente a la defensa de los consumidores y usuarios, independientemente de aquellos otros aspectos sobre la materia que se tratan en otros apartados del presente informe.

Un número apreciable de quejas en materia de consumo están referidas a la falta de notificación de las resoluciones adoptadas con motivo de la presentación de denuncias sobre esta materia. En tales supuestos, y entendiendo que esta práctica administrativa es contraria a lo establecido en los artículos 79.1 y 94.3 de la Ley de Procedimiento Administrativo, se ha procedido a su tramitación, requiriendo de la administración el correspondiente informe sobre las actuaciones llevadas a cabo a raíz de las reclamaciones presentadas y solicitando de la misma la notificación a los interesados de las resoluciones adoptadas y las medidas adoptadas en orden a la defensa de consumidores y usuarios.

En cuanto a los aspectos concretos tratados durante el año 1991, debe significarse en relación con la calidad y seguridad de los chupetes, asunto sobre el que ya se ha hecho referencia en informes anteriores, que el Instituto Nacional de Consumo comunicó que se había finalizado por parte de AENOR la redacción de la norma experimental PNE/EXP 93-017/1 («Seguridad de chupetes y tetinas Parte 1, Seguridad mecánica»), siendo los siguientes pasos a seguir la aprobación de dicha norma por el Subcomité de Puericultura y posteriormente por el Comité de Normalización.

Se pone, igualmente, de manifiesto que está en trámite de discusión, en el seno del Comité Europeo de Normalización, una propuesta de norma de seguridad de chupetes, por lo que se prevé la próxima aprobación de una norma sobre esta materia (queja 8920319).

De otra parte, en el campo de la salud alimentaria se planteó una queja relativa a la indicación, en los productos envasados, del tipo de aceite utilizado. El promotor estimaba que la mera expresión, en su caso, de «envasado en aceite vegetal» impedía la distinción de aquellos que pueden tener incidencia negativa en los niveles de colesterol en sangre.

A este respecto, la Dirección General de Salud Alimentaria del Ministerio de Sanidad y Consumo puso de manifiesto que tal indicación no es contraria ni a la norma nacional sobre etiquetado, presentación y publicidad de los productos alimenticios (Real Decreto 1122/1988, de 23 de julio) ni a la directiva comunitaria

sobre la materia (Directiva 79/112/CEE, de 18 de diciembre de 1978), agregando que los aceites vegetales, por su composición en ácidos grasos, no son susceptibles de elevar los niveles de colesterol.

No obstante, se informaba que se sometía a la Comisión Interministerial para la Ordenación Alimentaria la posibilidad de inscribir el tipo de aceite vegetal en el envasado de los productos. Con posterioridad, en un informe complementario se ponía de relieve que, si bien el procedimiento para modificar el anexo de la directiva 79/112 CEE era complejo y laborioso, se consideraba podría ser beneficioso para ciertos consumidores, aquejados de intolerancia a determinados alimentos, conocer con exactitud los ingredientes contenidos en los productos alimenticios que consumen y en este caso concreto el origen del aceite vegetal utilizado (queja 9025582).

8. ADMINISTRACION DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y ACCION SOCIAL

8.1. Campo de aplicación, afiliación, altas y bajas

En el informe de esta institución a las Cortes Generales, correspondiente al año 1989, ya se recogía la necesidad de delimitar el campo de aplicación del Régimen Especial de Empleados del Hogar, como consecuencia de la discordancia existente entre las previsiones contenidas en el artículo 2.1.b) del Real Decreto 1424/1985, de 1 de agosto, por el que se regula la relación laboral de carácter especial del servicio de hogar familiar, y el artículo 3.1.a) del Decreto 2346/1969, de 25 de septiembre, regulador del citado Régimen Especial.

En tal sentido, se iniciaron actuaciones ante la Secretaría General para la Seguridad Social, que emitió informe al respecto, señalando que se estaban tomando las medidas adecuadas para armonizar los efectos del ordenamiento laboral y de la Seguridad Social, de forma que quien tuviera acreditada una relación laboral, común o especial, pudiera encuadrarse en el correspondiente régimen de la Seguridad Social.

Igualmente, se indicaba que era precisa la modificación del número dos del artículo 7 de la Ley General de la Seguridad Social, en orden a posibilitar la inclusión en la Seguridad Social, como trabajadores por cuenta ajena, de los familiares de los empresarios que acreditaran una relación laboral.

Una vez efectuada dicha modificación, se podría abordar una nueva regulación del artículo 3.1.a) del Decreto 2346/1969, de forma que el familiar del cabeza de familia, que probara su condición de asalariado y realizara labores de servicio del hogar familiar, pudiera incorporarse al Régimen Especial de Empleados del Hogar.

La disposición adicional decimocuarta del Decreto Ley 7/1989, de 29 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, financiera y fiscal, modifi-

có el ya citado artículo 7.2 de la Ley General de la Seguridad Social, sin que, por el contrario, se haya procedido a reformar el repetido artículo 3.1.a) del Decreto regulador del Régimen Especial de Empleados del Hogar.

Con posterioridad a dichas actuaciones, se han venido planteando algunas quejas ante esta institución, en las que los interesados mostraban su disconformidad con las resoluciones dictadas por las direcciones provinciales del Instituto Nacional de la Seguridad Social, al serles denegadas las pensiones solicitadas, por no reunir el período mínimo de cotización exigido, al considerar indebidas las cotizaciones efectuadas al repetido régimen especial por los períodos en los que habían prestado servicios a cabezas de familia, con los que les unía parentesco por afinidad.

A la vista de las alegaciones formuladas por los interesados, y teniendo en cuenta las Sentencias del Tribunal Constitucional 79/1991, de 15 de abril, y 92/1991, de 6 de mayo, en las que se otorgaba el amparo a las recurrentes, reconociéndoles el derecho a no ser discriminadas en su afiliación al Régimen Especial de la Seguridad Social de Empleados del Hogar, por el solo hecho de ser parientes del empleador en un grado determinado, siempre que se acreditara la relación laboral especial de servicio del hogar familiar, se solicitó informe de la Secretaría General para la Seguridad Social, al objeto de resolver las cuestiones concretas planteadas en las quejas, así como acerca de si existían previsiones de modificación del artículo 3.1.a) del decreto regulador del régimen especial, para su adecuación a la nueva redacción dada al artículo 7.2 de la Ley General de la Seguridad Social, y también a la doctrina contenida en las sentencias antes mencionadas.

Por el citado centro directivo se ha emitido el informe solicitado, en el que se señala que la Dirección General de Ordenación Jurídica y Entidades Colaboradoras de la Seguridad Social, como consecuencia de las consultas que le había formulado la Tesorería General de la Seguridad Social, ha dictado, con fecha 18 de octubre de 1991, una resolución por la que se viene a dar respuesta a la cuestión suscitada en las quejas formuladas, en el sentido de que las exclusiones del campo de aplicación del régimen especial, a que se refiere el artículo 3.1.a) del Decreto 2346/1969, deberán interpretarse de conformidad con lo previsto en el artículo 7.2 de la Ley General de la Seguridad Social, es decir, que la exclusión es «iuris tantum», en tanto no se pruebe la condición de asalariado del pariente de que se trate.

Asimismo, se informaba que desde la propia secretaría general se han cursado las correspondientes instrucciones a la Tesorería General y al Instituto Nacional de la Seguridad Social, a efectos de que se lleve a cabo la oportuna revisión de los expedientes de su respectiva competencia, de cuyo resultado se daría conocimiento a esta institución.

Con independencia de que en la práctica se han solucionado satisfactoriamente las cuestiones planteadas

en las quejas, esta institución considera que, por razones de seguridad jurídica, resulta necesario dar una nueva redacción al tantas veces repetido artículo 3.1.a) del Decreto regulador del Régimen Especial de la Seguridad Social de Empleados del Hogar, para su adecuación al artículo 7.2 de la Ley General de la Seguridad Social, y a la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional (queja 9119464).

Aparte de ello, y en relación con las situaciones asimiladas a la de alta, pudo resolverse satisfactoriamente el problema derivado de la falta de cobertura de la prestación de asistencia sanitaria en la situación de convenio especial.

En relación con este asunto, puede indicarse que el mismo fue en su momento objeto de actuaciones por parte de esta institución, de las que se dejó constancia en el informe a las Cortes Generales correspondiente al año 1986.

Con posterioridad, en el plan de acción del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en el área de la Secretaría General para la Seguridad Social (1987-1990) se incluyó la previsión de una medida relativa a la ampliación de la acción protectora comprendida en el convenio especial, incorporando a la misma, con carácter voluntario, la prestación de asistencia sanitaria.

El asunto expuesto fue objeto de distintas comunicaciones entre esta institución y la Secretaría General para la Seguridad Social, a causa del retraso en la tramitación del proyecto de norma, debido a la complejidad de la misma, hasta que, por fin, la Orden de 18 de julio de 1991 reguló la situación de convenio especial, incluyendo en la acción protectora del mismo, con carácter voluntario, la prestación de asistencia sanitaria (queja 8914457).

8.2. Cotización y recaudación de cuotas

En materia de cotización al Régimen General de la Seguridad Social, se ha recibido un grupo de quejas, en las que los reclamantes exponían su desacuerdo con las bases máximas de cotización establecidas en el citado régimen para los grupos 6, 7 y 8, correspondientes a las categorías profesionales de subalternos, auxiliares administrativos y oficiales de primera y segunda, ya que se les estaba dando un tratamiento desigual en relación con los trabajadores pertenecientes a los grupos 1, 2, 3 y 4, para los que, en el año 1990, quedó fijada la base máxima en 291.540 pesetas, sin distinción alguna entre cada uno de los grupos, circunstancia que no ocurría con el resto.

Dicho criterio se mantuvo asimismo en el Real Decreto 9/1991, de 11 de enero, por el que se establecieron las normas de cotización a la Seguridad Social para 1991.

También, a propósito del sistema de cotización a que se ha hecho mención, los interesados manifestaban que, de no modificarse los actuales importes de las bases máximas de cotización para los grupos de 5 al 12, se

produciría un trato discriminatorio para los trabajadores afectados, sin causa aparente que los justificara, lo que podría vulnerar el principio de igualdad consagrado en el artículo 14 de la Constitución.

Igualmente, los citados trabajadores sufrirían un claro perjuicio económico, en los casos en que el salario efectivamente percibido fuera superior a la base máxima de cada grupo, lo que también incidiría desfavorablemente en la determinación del importe de las distintas prestaciones, cuando las mismas fueran causadas por contingencias comunes.

A la vista de las alegaciones formuladas en los escritos de queja, se solicitó el correspondiente informe, que fue emitido por la Dirección General de Ordenación Jurídica y Entidades Colaboradoras de la Seguridad Social, en el que se señalaba, en primer lugar, la normativa aplicable en relación con el establecimiento de las bases máximas de cotización al Régimen General de la Seguridad Social, tanto en lo que se refiere a los topes generales como a los correspondientes a cada uno de los grupos de cotización, según las distintas categorías profesionales.

De otra parte, se justificaba la necesidad del establecimiento de las repetidas bases máximas de cotización, con el fin de evitar incrementos artificiales en las cotizaciones próximas a las fechas de los hechos causantes de las prestaciones, incidiendo también en las prestaciones causadas esta limitación en el establecimiento de los topes.

También se hacía referencia a que en un sistema financiero de reparto, como es el caso del sistema español de Seguridad Social, es necesario establecer determinados mecanismos correctores, tanto en la cotización como en las prestaciones, al objeto de conseguir el necesario equilibrio financiero.

Por último se efectuaban una serie de consideraciones en relación con las alegaciones concretas formuladas por los promoventes de las quejas, y, más específicamente, sobre el presunto trato discriminatorio de que podrían ser objeto los grupos profesionales que tuvieran establecida una base máxima de cotización diferenciada, circunstancia que no se produciría con el sistema establecido para las cuatro primeras categorías.

A tal respecto, se resaltaba que existía una corriente progresiva de equiparación de las bases máximas de cotización para las distintas categorías profesionales, lo que se ha venido plasmando, en los últimos años, en los reales decretos por los que se establece la cotización a la Seguridad Social.

Teniendo en cuenta que en el citado informe no se contenía un pronunciamiento expreso sobre si para el año 1992 existía la previsión de extender la repetida base máxima a algunos de los grupos de cotización del 5 al 12, se solicitó informe complementario, al objeto de conocer tal extremo.

Por parte del citado órgano se informó que la política de topes de cotización por categorías profesionales, se aplicaba teniendo en cuenta el acuerdo suscrito, en

fecha 20 de febrero de 1990, entre el Gobierno y las representaciones sindical y empresarial. De acuerdo con el mismo, no existía la previsión de nuevas modificaciones en la estructura de los grupos de cotización por categorías profesionales.

En un escrito posterior, la repetida dirección general informó sobre la sentencia del Tribunal Constitucional número 70/1991, de 8 de abril, en la que se resolvía un asunto similar al planteado por los reclamantes en sus quejas.

En efecto, en la citada sentencia se deniegan los recursos de amparo interpuestos contra las sentencias dictadas por el Tribunal Supremo en recursos contencioso-administrativos, por los que se impugnaban los reales decretos 46/1984, de 4 de enero, y 1/1985, de 5 de enero, sobre cotización a la Seguridad Social en los años 1984 y 1985, respectivamente, por supuestas vulneraciones del principio de igualdad y del derecho a la tutela judicial efectiva.

En los fundamentos jurídicos de la repetida sentencia, se analiza la desigualdad en la fijación de las bases máximas de cotización para las distintas categorías profesionales, sin que se considere tal hecho contrario al artículo 14 de la Constitución.

Teniendo en cuenta las circunstancias expuestas, esta institución dio por concluidas las investigaciones iniciadas con motivo de las quejas presentadas (queja 9027260 y catorce más).

En lo que se refiere a la cotización al Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social, se ha formulado queja por una asociación profesional de agricultores, en la que se cuestionaba la cotización al citado régimen por jornadas teóricas, de acuerdo con lo establecido al respecto en el artículo 44 del Decreto 2123/1971, de 23 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de las leyes 38/1966, de 31 de marzo, y 41/1970, de 22 de diciembre, por las que se establece y regula el régimen especial.

Por parte de la asociación reclamante, se consideraba que el sistema de cotización por jornadas teóricas, aplicable a todos los sujetos pasivos de la contribución territorial rústica y pecuaria, aunque estén exentos de la misma, se efectúa prescindiendo de criterios objetivos, sin que responda a principios equitativos de distribución, pues dicha cotización no tiene incidencia alguna en la cuantía de las prestaciones económicas establecidas en el régimen especial, como sucede en el resto de regímenes que integran el sistema de la Seguridad Social, en los que existe una relación directa entre las cotizaciones realizadas y el cálculo de las distintas prestaciones.

De otra parte, también se ponía de manifiesto que al cotizar ya los empresarios agrícolas que ocupan a trabajadores, por el sistema de jornadas reales, resulta incoherente que los propietarios de fincas rústicas, que no realicen ningún tipo de actividad, soporten parte de la financiación del Régimen Especial Agrario, al aplicárseles, sin excepción, el coste de las repetidas jornadas teóricas.

A la vista de las alegaciones formuladas, y teniendo en cuenta la normativa aplicable al respecto, se solicitó informe de la Secretaría General para la Seguridad Social. A tal efecto, se señalaba que, de acuerdo con la facultad conferida al Gobierno en la disposición final tercera del Real Decreto-Ley 36/1978, de 16 de noviembre, sobre gestión de la Seguridad Social, la salud y el empleo, y con la finalidad de conseguir que los nuevos sistemas de cotización se ajustaran a criterios de progresividad, eficacia social y redistribución, el Real Decreto 1134/1979, de 4 de mayo, modificó la cotización al Régimen Especial Agrario, introduciendo la obligación de los empresarios que ocupasen a trabajadores en labores agrarias, de cotizar por cada jornada que dichos trabajadores realizaran.

Dicha modificación, según se justifica en la exposición de motivos del citado Real Decreto, se basa en el artículo 44.5 del Decreto 2123/1971, en el que se prevé la posibilidad de sustituir el sistema de cotización existente por otro, que recaiga fundamentalmente en los empresarios que ocupen realmente trabajadores, por lo que la intención del legislador era mantener transitoriamente la cotización por jornadas teóricas. No obstante, tal y como también se ponía de manifiesto en la citada exposición de motivos, razones de prudencia aconsejaban que la implantación del nuevo sistema de cotización por jornadas realmente trabajadas se llevara a cabo de forma gradual y paulatina, por lo que, en un primer período, se simultanearía con el de jornadas teóricas, sin que, a pesar de haber transcurrido ya más de doce años de aplicación conjunta de los dos sistemas, se haya producido la sustitución del primero de ellos.

El citado órgano, en la contestación dada a esta institución, tras examinar la normativa por la que se regula el sistema de cotización empresarial en el Régimen Especial Agrario por jornadas teóricas, consideraba que en los reales decretos que, cada año, establecen la cotización a la Seguridad Social, se viene manteniendo congelada la misma cuantía (55,64 pesetas por jornada teórica, importe que de acuerdo con la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1992, también se prevé para dicho ejercicio), por lo que, en términos absolutos y reales, se ha producido una reducción en dicha cotización, al mismo tiempo que se ha incrementando la correspondiente a jornadas reales.

También se ponía de manifiesto que la presión contributiva para todas las personas obligadas a cotizar al repetido régimen, es menor que la que se aplica a los empresarios del régimen general o a los trabajadores incluidos en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores Autónomos, a pesar de que la acción protectora dispensada es equivalente.

Por último, se señalaba que en el marco de los acuerdos suscritos, en su momento, entre el Gobierno y las centrales sindicales, se constituyó un grupo de trabajo para el estudio y análisis del Régimen Especial Agrario, estando previsto que, entre otros asuntos, se trate del régimen económico-financiero del mismo, en el que

habría de encuadrarse la cotización por jornadas teóricas (queja 9119188).

En esta misma materia, cabe también destacar la cuestión planteada en otra queja, en la que el promovente de la misma mostraba su disconformidad con la resolución dictada por la Dirección Provincial de la Tesorería Territorial de Madrid, por la que se declaraba extinguido el convenio especial suscrito, con efectos de 17-12-1973, con la entonces Mutualidad Laboral de la Construcción.

Dicha extinción se había producido por el hecho de que el interesado, al causar baja en el Régimen General de la Seguridad Social, con fecha 16-12-1973, había quedado incluido en la Mutualidad Nacional de Previsión de la Administración Local, al haber adquirido la condición de funcionario de una corporación local, por lo que le era de aplicación la previsión contenida en el artículo 9.b) de la Orden Ministerial de 30-10-1985, reguladora del convenio especial en el Sistema de la Seguridad Social, al establecer el mismo, como causa de extinción del citado convenio, que el interesado quedara comprendido en el campo de aplicación del Régimen General de la Seguridad Social o en algunos de los regímenes especiales, cuya acción protectora incluyera cualquiera de las situaciones o contingencias cubiertas en la indicada situación asimilada a la de alta, considerándose, a dichos efectos, que el estar incluido en la citada Mutualidad era incompatible con el mantenimiento de la situación de convenio especial.

De acuerdo con ello, y con efectos de 25-8-1978, se daba por extinguido el repetido convenio, con lo que, además de quedar imposibilitado el interesado para poder acceder a pensión del sistema de Seguridad Social, se le perjudicaba económicamente, al no ser objeto de devolución las cuotas ingresadas hasta el indicado mes de agosto de 1978.

A la vista de las alegaciones formuladas por el promovente de la queja, y teniendo en cuenta el criterio adoptado en la resolución dictada al efecto, se solicitó el preceptivo informe de la Tesorería General de la Seguridad Social, argumentándose al efecto que el promovente de la queja suscribió el convenio especial, al amparo de lo establecido en la Orden de 1 de septiembre de 1973, en la que, entre otras causas de extinción del convenio (art. 9), figura la de que el interesado quedara comprendido en el campo de aplicación del Régimen General de la Seguridad Social o en alguno de los regímenes especiales, cuya acción protectora incluyera cualquiera de las situaciones o contingencias cubiertas en el convenio especial. De acuerdo con ello, hay que entender que durante la vigencia de la citada orden, no se ha producido ninguna causa de extinción que afecte al interesado, sin que, de otra parte, se considerara procedente aplicar a dichos efectos el Real Decreto 2175/1978, de 25 de agosto, por el que se establece el cómputo recíproco de cotizaciones entre la Mutualidad Nacional de Previsión de Administración Local y diversos regímenes del sistema de la Seguridad Social, que, al parecer, se había tenido en cuenta para fijar los efec-

tos de la extinción del convenio (25-8-78), aunque la citada disposición entró en vigor el 1 de octubre de 1978.

De otra parte, la resolución dictada por la Tesorería Territorial se basaba en el artículo 9.b) de la Orden Ministerial de 30 de octubre de 1985, por la que se regula el convenio especial en el Sistema de la Seguridad Social, en el que se prevé, como causa de extinción del mismo, que el interesado quede comprendido en el campo de aplicación de cualquier régimen de la Seguridad Social que tenga establecido el reconocimiento recíproco de cuotas con el régimen en virtud del cual se suscribió el convenio, en este caso el régimen general, siendo también este precepto de dudosa aplicación al caso planteado, ya que el sistema de previsión de la Mutualidad Nacional de Previsión de la Administración Local no puede considerarse como régimen de Seguridad Social, aunque exista reconocimiento recíproco de cuotas con los regímenes que integran el sistema de Seguridad Social.

Por último, de prosperar el criterio mantenido por la Tesorería Territorial en su resolución, se producirían graves perjuicios económicos al interesado, pues, según manifestaba en su escrito, había ingresado cuotas por un importe de 1.100.000 pesetas, habiéndosele informado que solamente procedería la devolución de los cinco años inmediatamente anteriores a la fecha de notificación de la resolución.

En el informe emitido por el citado servicio común se señalaba que, al no tener la consideración de régimen de la Seguridad Social el sistema de previsión gestionado por la Mutualidad Nacional de Previsión de la Administración Local, solamente había que tener en cuenta el Real Decreto 2175/1978, de 25 de agosto, a efectos del cómputo recíproco de cuotas, sin que afectara a otras cuestiones.

De otra parte, también se hacía referencia a sendas resoluciones dictadas por las ya extinguidas direcciones generales de Régimen Jurídico y Económico de la Seguridad Social, relativas a la concurrencia de la situación de convenio especial y alta en la Mutualidad de Previsión de la Administración local, manteniéndose en las mismas el criterio a favor de la vigencia de los convenios especiales suscritos por los interesados, con anterioridad al 25-8-1978.

De acuerdo con dicho criterio, se daban instrucciones a la dirección provincial afectada, al objeto de que dictara una nueva resolución, dejando sin efecto la inicialmente emitida y, consecuentemente, manteniendo la vigencia del convenio especial suscrito por el interesado (queja 9025342).

Se ha actuado asimismo en el problema expuesto en una queja en la que los promoventes ponían de manifiesto el retraso en el pago de las subvenciones establecidas para la contratación de trabajadores para la formación, establecidas en la Orden Ministerial de 4 de abril de 1989.

Sobre este asunto, el Instituto Nacional de Empleo indicó que entre el período de petición de la subvención y la resolución existe un período de tiempo en que

el empresario tiene derecho a la deducción, pero no puede hacerla efectiva hasta tanto no reciba la notificación, correspondiendo el abono a la Tesorería General de la Seguridad Social.

Por ello, se solicitó informe a la citada Tesorería General de la Seguridad Social, la cual indicó lo siguiente:

«Desde principios de 1989, y por carecer el Instituto Nacional de Empleo de la infraestructura necesaria, las Tesorerías Territoriales se han hecho cargo de todas las devoluciones de ingresos indebidos ocasionadas por la no aplicación por parte de los sujetos cotizantes de las bonificaciones y subvenciones correspondientes al mencionado organismo, lo que ha provocado un verdadero colapso en la Tesorería Territorial de Barcelona, ya que en el caso concreto de las subvenciones que por formación tecnológica concede el Instituto Nacional de Empleo, cada concesión de este beneficio a una empresa, y por la contratación temporal de cada trabajador, ha dado lugar a la apertura de un expediente de devolución de ingresos indebidos, dado que estas subvenciones INEM han de ser descontadas de los documentos de cotización, que debido a la tardanza de la concesión de las mismas, ya estaban pagados.

A todo esto hay que añadir los numerosísimos expedientes que se han abierto como consecuencia de las bonificaciones que a tenor de los diversos Reales Decretos se concedieron a las empresas y que éstas por diversas circunstancias no se dedujeron de los correspondientes documentos de cotización.

La acumulación mencionada supone que, en este momento, la Tesorería Territorial de Barcelona cuente con más de 6.500 expedientes de Devolución de Ingresos indebidos del Régimen General de la Seguridad Social pendientes de tramitación, de ellos más de 4.000 están ocasionados por la concesión de subvenciones y bonificaciones del INEM. A éstos hay que añadir los pendientes en las catorce administraciones descentralizadas (con una media aproximada de 350 expedientes cada una).

Aunque a partir de 1990 el Instituto Nacional de Empleo ha cesado en la colaboración con esta Tesorería General de la Seguridad Social respecto al reintegro de las subvenciones por formación tecnológica y bonificaciones a su cargo, el retraso queda como trabajo pendiente de las Tesorerías Territoriales.

Los expedientes se tramitan por riguroso orden cronológico y las razones expuestas hacen que no puedan resolverse en un plazo adecuado a la fecha de solicitud.»

Estudiado el precitado informe, se solicitó de la Tesorería General de la Seguridad Social que indicase si se habían adoptado medidas para la tramitación, en el menor plazo de tiempo posible, de los expedientes no resueltos en la Dirección Provincial de ese organismo en Barcelona, expresándose en la contestación lo siguiente:

«Ante el excesivo incremento de expedientes de devolución de cuotas (respecto a empresas acogidas a las subvenciones de la Orden de 4-4-89), se ha configurado el programa informático «devolving», para acelerar su resolución. Esta aplicación está soportada por ordenadores personales para facilitar el procedimiento y para disponer de un archivo histórico, de rápido acceso, para control y consulta de todas las devoluciones efectuadas, habiéndose reducido de modo considerable los expedientes pendientes.

Por otra parte, a partir de enero de 1990, el INEM directamente asumió el reintegro de las subvenciones por formación tecnológica, trabajo que hasta entonces venía elaborando la Tesorería General.» (queja 8904450)

8.3. Prestaciones económicas

8.3.1. Consideraciones generales

En primer lugar, debe dejarse constancia de la solución de un problema que, desde el año 1983, ha motivado la formulación de un número de quejas muy apreciable. Se trata, más en concreto, de la falta de percepción de catorce mensualidades de pensión por parte de algunos pensionistas que causaron aquella con anterioridad al 1 de agosto de 1985.

En efecto, el artículo 50 de la Ley 31/1991, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1992, reconoce, a partir del 1 de enero de dicho año, una paga adicional en favor de los pensionistas de los Regímenes Especiales de la Seguridad Social de Trabajadores Autónomos y de Empleados del Hogar que no venían percibiendo catorce mensualidades de pensión al año.

En desarrollo de esta previsión, la disposición adicional primera del Real Decreto 2/1992, de 10 de enero, por la que se aprueba la revalorización de pensiones de la Seguridad Social para 1992, establece las catorce mensualidades de pensión en favor de los pensionistas de los Regímenes Especiales de Trabajadores Autónomos, de Empleados del Hogar y del extinguido Régimen Especial de Toreros.

Sobre este asunto, puede recordarse que, tal y como se dejó constancia en el informe a las Cortes Generales correspondiente al año 1983, se remitió en dicho año al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social una recomendación en la que se propugnaba la posibilidad de modificar la base reguladora de determinados regímenes de la Seguridad social, tales como el de Trabajadores Autónomos y el de Empleados del Hogar, teniendo en cuenta el precedente sentado por los Decretos 395/1974, de 31 de enero, y 1024/1982, de 22 de mayo, relativos a los regímenes especiales Agrario y de los Toreros. La recomendación formulada se extendía también al estudio de cualquier otra fórmula que posibilitara la percepción de mensualidades extraordinarias a los pensionistas que, en aquel momento, carecían del derecho a las mismas.

El proceso de paulatina extensión de las dos mensualidades extraordinarias a la totalidad de los pensionistas, a partir de dicho momento, tuvo un primer paso en la disposición adicional primera del Real Decreto 90/1984, de 18 de enero, por la que se reconoció a los pensionistas del Régimen Especial Agrario que, en virtud de las normas vigentes en el momento de su concesión, solo tuvieran derecho a percibir al año doce mensualidades, la percepción de una paga extraordinaria.

Más tarde, la Ley 26/1985, de 31 de julio, al modificar el cálculo de la base reguladora de las pensiones de jubilación y de invalidez hizo posible que quienes causaran la pensión con posterioridad a la entrada en vigor de la citada ley pudieran percibir las dos mensualidades extraordinarias.

Quedaba, por tanto, subsistente el problema de quienes habían causado su pensión con anterioridad al 1 de agosto de 1985, fecha de entrada en vigor de la Ley 26/1985, de 31 de julio, viniendo a aportar una solución parcial la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1989, al prever el abono de una paga adicional a los pensionistas que no vinieran percibiendo las catorce mensualidades de pensión.

La trayectoria seguida en este asunto culmina, como se ha indicado, con las previsiones contenidas en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1992 y en el Real Decreto 2/1992, de 10 de enero, alcanzándose la solución completa de un problema que había sido reiterado en diversas quejas formuladas por los ciudadanos afectados a lo largo del año 1991 (quejas 9119415, 911955, 9119787, 9119816, 9119863, 9119878 y otras).

De otra parte, ha alcanzado también una solución satisfactoria el problema derivado de la falta de cómputo recíproco de cotizaciones entre el Régimen de Clases Pasivas y los distintos regímenes que integran el sistema de Seguridad Social.

A tal efecto, debe significarse que la disposición adicional quinta de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, dispuso que el Gobierno, mediante real decreto, establecería dicho cómputo. No obstante, y tras las previsiones establecidas por la Ley 50/1984, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1985, la situación existente se caracterizaba por la ausencia de una auténtica reciprocidad, ya que las cuotas abonadas a los regímenes que integran el sistema de Seguridad Social eran computables a efectos del sistema de clases pasivas, mientras que dicho cómputo no actuaba en sentido inverso, originándose, por este motivo, un perjuicio a aquellos trabajadores que causaban pensión en el sistema de Seguridad Social, al no serles computados los períodos en que estuvieron incluidos en el régimen de clases pasivas. Esta situación fue confirmada por el Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril.

Ante dicha circunstancia, esta institución se dirigió en repetidas ocasiones a la Administración, en solicitud de informe sobre la necesidad de desarrollar re-

glamentariamente lo previsto en la disposición adicional quinta de la Ley 30/1984, de 2 de agosto.

Por fin, en el BOE del día 1 de mayo de 1991 apareció publicado el Real Decreto 691/1991, de 12 de abril, sobre cómputo recíproco de cuotas entre regímenes de Seguridad Social, aplicable, conforme determina su artículo 1.º, a quienes acrediten cotizaciones en el Régimen de Clases Pasivas del Estado y en el Régimen General y Regímenes Especiales de la Seguridad Social o sustitutorios de éste.

De este modo, con la publicación de esta disposición ha podido resolverse un problema sobre el que habían venido insistiendo ante esta institución los ciudadanos afectados (quejas 8802025; 8806668; 8905190; 8919742; 9002289; 9009332; 9010668; 9014774; 9110617 y 9113954).

8.3.2. Pensiones de jubilación.

Durante el año al que se contrae este informe, se han seguido recibiendo quejas en las que se continúa exponiendo la disconformidad de los reclamantes con la situación de desigualdad en la que se encuentran aquellos trabajadores que, percibiendo la prestación por desempleo, se ven obligados a jubilarse anticipadamente a partir de los 60 años de edad, por reunir los requisitos exigidos para ello, respecto de aquellos otros trabajadores que, al no reunir los requisitos para poder acceder a la jubilación anticipada, continúan percibiendo el subsidio por desempleo hasta los 65 años de edad, en la que se produce su jubilación.

La citada situación desigual se deriva, en efecto, de la aplicación de los correspondientes coeficientes reductores al anticipar la edad de jubilación, por lo que el importe de la pensión queda considerablemente reducido, pese a que, en la mayoría de los casos, los interesados reúnen una dilatada carrera de cotizaciones que alcanza los 35 años, de modo que el porcentaje aplicable a la base reguladora que les correspondería de haberse jubilado a los 65 años de edad, hubiera sido del 100 %. Esta circunstancia no acaece, en cambio, respecto de aquellos otros trabajadores que, al no reunir los requisitos para jubilarse de forma anticipada, por no haber estado encuadrados en una mutualidad laboral de trabajadores por cuenta ajena el 1 de enero de 1967 o en cualquier otra fecha con anterioridad, continúan percibiendo el subsidio de desempleo hasta la edad fijada con carácter general para la jubilación, sin verse obligados a acceder anticipadamente a la pensión de jubilación.

Tal y como se dejó constancia en el informe del año 1989, sobre este asunto se realizaron en su momento las correspondientes actuaciones, sin que se hayan adoptado las medidas oportunas, por las razones que al respecto fueron esgrimidas en su momento por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, relativas a las dificultades existentes para dar una solución satisfactoria a esta cuestión y que fueron reflejadas asimis-

mo en el informe aludido. Sin embargo, aun reconociendo las citadas dificultades, esta institución considera que debería estudiarse la posibilidad de adoptar las medidas necesarias para encontrar una solución justa y equitativa al problema reseñado (quejas 9117220, 9118110, 9119797, 9119857, 9122961 y otras).

De otra parte a lo largo del año 1991, se han recibido algunas quejas, en las que los interesados manifestaban su desacuerdo con las resoluciones dictadas por algunas direcciones provinciales del Instituto Nacional de la Seguridad Social, en los expedientes de reconocimiento de la pensión de jubilación del Régimen General, al no haber sido computada, a efectos del cálculo de la base reguladora, la base de cotización correspondiente al mes en que se ha producido el cese en el trabajo por cuenta ajena, cuando éste coincide con el último día del indicado mes.

La determinación de la base reguladora se ha venido efectuando, de acuerdo con lo establecido en el artículo 3.1 de la Ley 26/1985, de 31 de julio, sobre medidas urgentes para la racionalización de la estructura y de la acción protectora de la Seguridad Social, dividiendo por ciento doce las bases de cotización del interesado durante los noventa y seis meses inmediatamente anteriores a aquel en que se hubiera producido el hecho causante de la pensión.

Teniendo en cuenta que el Tribunal Supremo (Sala 4.^a) en Sentencia de fecha 22 de diciembre de 1990, recaída en virtud de recurso en interés de ley, se había pronunciado sobre una cuestión similar a la planteada en las quejas, en el sentido de computar para el cálculo de la base reguladora de la pensión de jubilación, la última mensualidad cotizada, siempre que el cese en el trabajo, y consecuentemente, el hecho causante, se hubiera producido el último día del mes, se solicitó informe del Instituto Nacional de la Seguridad Social, al objeto de conocer si, en los expedientes de reconocimiento de pensiones de jubilación, se viene aplicando el criterio jurisprudencial establecido en la citada sentencia, así como el tratamiento dado en los resueltos con anterioridad a la citada resolución judicial.

En la contestación dada por la citada entidad gestora, se señala que, a la vista de las Sentencias del Tribunal Supremo de 22 de diciembre de 1990 y 12 de febrero de 1991, la Dirección General de Ordenación Jurídica y Entidades Colaboradoras de la Seguridad Social, dictó resolución, con fecha 16 de febrero de 1991, transcrita por Circular del propio instituto número 6/1991, de 26 de abril, por la que se adaptaba el criterio administrativo al mantenido en las sentencias, en el sentido de computar el último mes trabajado en la base reguladora de la pensión de jubilación. Se añadía que sobre dicha cuestión se habían dado instrucciones a todas las direcciones provinciales.

En lo que se refiere a los efectos dados a la citada resolución, lo ha sido a los hechos causantes producidos con posterioridad al 22 de diciembre de 1990, fecha de la primera de las sentencias del Tribunal Supremo señaladas, por lo que no serían revisables los

expedientes resueltos y firmes con anterioridad a dicha fecha.

Teniendo en cuenta que sobre la cuestión de fondo planteada en las quejas se han adoptado las medidas pertinentes, esta institución ha procedido a dar por finalizadas las investigaciones realizadas al efecto (queja 9119319).

8.3.3. Pensiones de invalidez

Las principales cuestiones relativas a esta prestación se refieren a la disconformidad de los interesados con las resoluciones dictadas por el Instituto Nacional de la Seguridad Social, denegatorias de las pensiones solicitadas, por no reunir el período mínimo de cotización exigible para causar derecho a las mismas, así como también la no declaración de invalidez permanente, o el desacuerdo con el grado de incapacidad reconocido.

Igualmente, se han recibido un gran número de quejas relativas a expedientes de revisión de grado de invalidez, y, más concretamente, a las revisiones de oficio iniciadas por parte del mencionado instituto.

A este respecto, cabe señalar el problema planteado en una de estas quejas, en la que a la interesada le había sido reconocida, en su día, pensión de incapacidad permanente total, por sentencia de la entonces magistratura de trabajo. Con posterioridad, fue solicitada revisión de grado por agravación, siéndole denegada en vía administrativa, aunque, mediante sentencia del juzgado de lo social, le fue reconocido el derecho a pensión de incapacidad permanente absoluta.

Con anterioridad a dicha resolución judicial, la dirección provincial correspondiente inició expediente de revisión de oficio, dictando resolución por la que se declaraba la no existencia de invalidez permanente y suspendiendo el pago de la pensión que venía percibiendo la interesada.

Ante tal actuación administrativa, fue solicitada la ejecución de la última sentencia dictada, oponiéndose la dirección provincial por considerar que la reclamante no se encontraba afecta de grado alguno de incapacidad, y entendiéndose, en consecuencia, que las repetidas sentencias no producían efecto alguno. Tal hecho dio lugar a que el juzgado de lo social dictara providencia, requiriendo y emplazando a la entidad gestora para que justificara documentalmente el cumplimiento de la sentencia, y advirtiéndole expresamente la improcedencia del criterio administrativo sustentado, ya que las resoluciones judiciales, una vez firmes, deben ser cumplidas en sus propios términos. Como consecuencia de esta última resolución, se repuso nuevamente a la interesada en el pago de la pensión.

No obstante, la dirección provincial afectada, sin tener en cuenta las resoluciones judiciales, inició un nuevo expediente de revisión, dictándose la preceptiva resolución en la que se declaraba a la interesada no afecta de ningún grado de incapacidad permanente, y

suspendiendo definitivamente el pago de la pensión.

Teniendo en cuenta las circunstancias concurrentes en el caso, esta institución admitió a trámite la queja ante el citado instituto, por entender que las actuaciones practicadas por la dirección provincial podrían haber sobrepasado los límites normales del ejercicio de las competencias atribuidas a la entidad gestora en el artículo 1.º del Real Decreto 1071/1984, de 23 de mayo, en materia de revisión periódica de las situaciones de invalidez permanente, de modo que se podría haber producido un abuso de derecho no amparado por la ley (art. 7.2 del Código Civil).

A tal respecto, también se ponía de manifiesto que en la exposición de motivos del citado real decreto se señala la necesidad de que las entidades gestoras conozcan las situaciones de compatibilidad de las situaciones de invalidez con la percepción de un salario, como consecuencia de la realización de actividad laboral por parte de los pensionistas, lo que justificaba la adopción de medidas de seguimiento de dichas situaciones, así como el control de la permanencia en las mismas, circunstancias que no se producían en el caso planteado por la promovente de la queja.

Por último, se resaltaba el hecho de que, por parte de la dirección provincial competente, no se había dado cumplimiento a la última sentencia dictada por el órgano jurisdiccional, teniendo en cuenta el corto período de tiempo transcurrido entre la misma y la nueva iniciación de actuaciones para la revisión de grado de incapacidad.

El Instituto Nacional de la Seguridad Social emitió el informe solicitado, en el que, tras exponer las distintas actuaciones administrativas y judiciales practicadas en el expediente de revisión de grado de incapacidad de la interesada, fijaba el criterio mantenido sobre las revisiones iniciadas de oficio por la entidad gestora.

En tal sentido, se estimaba que, si bien la doctrina general establecida por los tribunales, sobre el principio de los actos propios, se basa en que las entidades gestoras de la Seguridad Social carecen de competencia para revisar los actos declarativos de derechos, existen determinadas excepciones a tal criterio jurisprudencial, cuando un precepto con rango de ley lo autoriza, circunstancia que se produce en la revisión de las declaraciones de invalidez permanente, al estar amparada por el artículo 145 de la Ley General de la Seguridad Social.

De acuerdo con ello, sería indiferente que las declaraciones de invalidez se hubieran reconocido previamente por resolución administrativa o por sentencia judicial firme, sin que en este último supuesto se produzcan los efectos de cosa juzgada.

Teniendo en cuenta lo expuesto, no se consideraba que por la dirección provincial afectada se hubiera actuado con antijuridicidad o irregularidad procesal, sino con un exceso de celo que le había llevado a interpretar literalmente la normativa aplicable al respecto, pues, a efectos de la revisión de la invalidez, un

aspecto básico a tener en cuenta son los dictámenes médicos emitidos, en los que se declaraba la inexistencia de invalidez permanente.

Considerando que dicha interpretación literal no sería compaginable con las situaciones de pendencia en vía jurisdiccional, pues podría llegarse a que por la vía de las revisiones de oficio quedarán sin efecto resoluciones judiciales, como sucedía en el caso planteado en la queja, se estimaba oportuno no ejercitar la facultad revisora, hasta tanto hubiera recaído sentencia del juzgado de lo social competente, que podría ser recurrida, sin acudir a una nueva revisión de oficio iniciada de forma inmediata.

De acuerdo con dicho criterio, se dejaban sin efecto las resoluciones dictadas al respecto, cursándose las pertinentes instrucciones al objeto de regularizar las prestaciones económicas a que hubieran dado lugar las mismas (queja 9013745).

En esta misma materia de revisión de grado de invalidez puede citarse una solicitud denegada por la Dirección Provincial del Instituto Nacional de la Seguridad Social de León, en razón de que la solicitante había cumplido los 65 años de edad, dándose la circunstancia de que la citada solicitud había sido presentada dos días antes del cumplimiento de la citada edad.

Advertido el error cometido, se iniciaron las correspondientes actuaciones para la revisión de oficio del expediente, las cuales, lamentablemente, no pudieron culminar favorablemente al producirse el fallecimiento de la reclamante (queja 9014579).

En otro orden de cosas, se tramitaron varias quejas en las que se sostenía que la declaración de la situación de invalidez en el grado de incapacidad permanente absoluta, sin derecho a prestaciones, suponía una marginación del mundo laboral, al no poder continuar cotizando a fin de acceder a la pensión de jubilación, citándose en apoyo de lo expuesto, entre otras, las sentencias del Tribunal Central de Trabajo de 25 de mayo de 1985 y 2 de diciembre de 1986, en las que se establecía que cuando el trabajador a quien se tramita un expediente de invalidez permanente, no cumple los requisitos exigidos para tener derecho a prestaciones, por faltarle algún requisito esencial (alta, carencia, etc.), ha de abstenerse el órgano administrativo de calificar las secuelas.

En torno a esta cuestión, el Instituto Nacional de la Seguridad Social ha sostenido que habría que estarse a lo dispuesto en los artículos 1.º y 2.º del Real Decreto 2609/1982, de 24 de septiembre, que atribuye en vía administrativa a dicha entidad gestora la función de declarar las situaciones de invalidez permanente en sus distintos grados, por lo que, dado el carácter irrenunciable de esta competencia, deben declararse las situaciones aun cuando la relación jurídica de seguridad social en que se encuentra el interesado no origine derecho a las prestaciones previstas en el artículo 136 de la Ley General de Seguridad Social, por no reunirse el período de cotización exigido.

Se añadía además que, de no efectuarse la declara-

ción de invalidez permanente, se conculcarían indirectamente otras normas legales. Así, el interesado que continuara trabajando o reanudara el trabajo, cuando cubriera el período de cotización exigible, podría obtener la calificación de invalidez permanente (ya que esta calificación no se habría producido con anterioridad) por las mismas lesiones anteriores y, por tanto, obtener el derecho a pensión, con lo que se vulneraría, eliminándole, el requisito de la cotización, que quedaría reducido a una mera demora en el inicio del devengo de la prestación.

A la vista del precitado informe, se solicitó de la Secretaría General para la Seguridad Social cuál era su criterio sobre el asunto planteado. En su respuesta, la citada secretaría general indicó que el criterio de jueces y tribunales sobre el particular no era de pacífica aceptación. Así, la actuación de la citada entidad gestora de la Seguridad Social había sido corroborada en sentencias de varios Tribunales Superiores de Justicia, cuya tesis se basaba en que en las normas que regulan la evaluación y declaración de las situaciones de invalidez (Real Decreto 2069/1982, de 24 de septiembre y Orden de 23 de noviembre de 1982), se atribuyen facultades de evaluación y declaración sin que, ni expresa ni implícitamente, se condicione el reconocimiento de la invalidez permanente al pretendido interés del inválido de obtener la correspondiente prestación económica (TSJ de Cataluña, sentencia de 2 de abril de 1990; TSJ de Baleares, sentencia de 27 de junio de 1990; TSJ de Andalucía, sentencia de 24 de julio de 1990; TSJ del País Vasco, sentencia de 16 de octubre de 1990). Sin embargo, otros Tribunales Superiores de Justicia procedían a dejar sin efecto dicha declaración por considerarla improcedente, dado que, al negársele compensaciones pecuniarias al inválido, se le podían irrogar perjuicios irreversibles, al dificultarle o impedirle definitivamente —según sea parcial, total o absoluta la incapacidad permanente— realizar sus actividades laborales u otras distintas por las que podría seguir cotizando en orden a futuras contingencias (TSJ de Madrid, sentencia de 29 de junio de 1990; TSJ de Castilla y León sentencia de 28 de junio de 1990; TSJ de Aragón, sentencia de 17 de octubre de 1990).

Como consecuencia de ello, se formuló recurso de casación para la unificación de doctrina, ante el Tribunal Supremo, comunicándose que, en tanto se dictara la correspondiente sentencia, el Instituto Nacional de la Seguridad Social seguiría actuando en el sentido en que lo había venido haciendo, sin perjuicio de que si se produjera un pronunciamiento del Tribunal Supremo que impidiera la calificación de la incapacidad si la misma no va a compañada del correlativo derecho a causar las prestaciones económicas correspondientes, se modificara el criterio seguido.

Con posterioridad, se ha dictado sentencia en el citado recurso, en el sentido de que no procede la declaración de invalidez cuando no se reúnen los requisitos para tener derecho a la prestación, por lo que la Secretaría General para la Seguridad Social ha comuni-

dado que se está procediendo al estudio de la adaptación de los criterios aplicados a las consecuencias derivadas de tal pronunciamiento judicial (quejas 8903251; 8906964; 8907532 y 8918797).

Tal y como se dejó constancia en el informe de 1990, en dicho año se remitió al Instituto Nacional de la Seguridad Social una sugerencia al objeto de que se pronunciase, mediante la correspondiente resolución expresa, sobre una solicitud formulada por la Compañía Telefónica Nacional de España en fecha 3 de enero de 1979, a fin de determinar la contingencia de la que se derivaba la situación de invalidez permanente en la que se encontraba el interesado, fallecido durante la tramitación de la queja, con las consecuencias que, en su caso, resultasen de ello en cuanto a la prestación percibida en su momento por el interesado y actualmente por su viuda.

La formulación de tal sugerencia fue motivada por entender esta institución que existía una cuestión no definitivamente resuelta en el expediente de invalidez seguido en su día y a resultados del cual se declaró al reclamante en situación de invalidez, en el grado de incapacidad permanente absoluta, consistiendo la citada cuestión en determinar si la contingencia de la que se derivaba la situación invalidante era una enfermedad común o un accidente laboral.

La sugerencia fue al fin aceptada por el Instituto Nacional de la Seguridad Social, señalándose al efecto que, por parte de la Dirección Provincial de dicho Instituto en Valencia, se había solicitado la emisión de dictamen por la Unidad de Valoración de Incapacidades, procediéndose, una vez recibido el mismo, y tras el informe emitido por la Comisión de Evaluación de Incapacidades, a dictar la resolución correspondiente (queja 8712265).

También fue aceptada por el Instituto Nacional de la Seguridad Social una sugerencia, a la que se hizo mención en el informe del año anterior, relativa a la revisión de oficio de una resolución, por la que se reconoció al interesado el derecho a pensión de invalidez, por aplicación del convenio hispano-alemán de Seguridad Social, conforme a la regla «pro rata temporis», a fin de reconocerle el derecho a la pensión del Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez si la misma fuera de cuantía superior. Se indicaba, no obstante, que la aceptación se refería al criterio a seguir en estos casos, ya que en el supuesto concreto del reclamante no tendría repercusión favorable (queja 8802456).

Por último, puede citarse otra queja en la que el interesado mostraba su disconformidad con la contestación recibida en la Dirección Provincial del Instituto Nacional de la Seguridad Social en Salamanca, que le manifestó no poder proporcionarle copia de su expediente de invalidez permanente, a efectos de comprobar las bases de cotización tomadas en cuenta para el cálculo de su pensión, y ello por haberse resuelto el referido expediente por la Dirección Provincial de Cáceres, que no lo remitió por dificultades técnicas.

Sobre el problema expuesto, por la Dirección Gene-

ral del Instituto Nacional de la Seguridad Social se indicó que el referido expediente había sido remitido desde Cáceres a Salamanca, pudiendo el reclamante comprobar los datos relativos a la tramitación de la pensión de invalidez (queja 9016658).

8.3.4. Lesiones permanentes no invalidantes

En el informe de esta institución correspondiente al año 1986 fue puesto de manifiesto el problema relativo a la escasa cuantía de determinadas prestaciones del sistema de Seguridad Social, como era el caso del baremo de lesiones permanentes no invalidantes, cuyo importe permanecía invariable desde el año 1974.

Al suprimirse en su momento, tal y como había sido recomendado por esta institución, por Orden de 11 de mayo de 1988, determinadas situaciones de discriminación de sexo en el baremo citado, fueron revisadas, como consecuencia de tal medida, algunas de las cantidades fijadas y, más en concreto, las correspondientes a aquellos epígrafes en los que la pérdida de un mismo órgano era indemnizada en una cuantía distinta según fuera el sexo de la persona afectada. En el año al que se contrae este informe, la Orden de 16 de enero de 1991 ha procedido, por fin, a un incremento general de las cuantías previstas, a cuyo efecto las mismas quedan fijadas en el resultado de multiplicar por seis los actuales importes.

8.3.5. Pensiones de supervivencia

Sobre esta materia, hay que destacar la cuestión planteada en una queja, relativa a la determinación de la base reguladora de las pensiones de supervivencia, cuando el sujeto causante de las mismas tuviera en suspenso el abono de la pensión de jubilación, que previamente le ha sido reconocida, como consecuencia de la realización de nuevos trabajos, por los que se encuentra en alta en la Seguridad Social, al producirse el fallecimiento.

En la resolución dictada por la correspondiente Dirección Provincial del Instituto Nacional de la Seguridad Social, la base reguladora tenida en cuenta para el cálculo de la pensión de viudedad había sido la que sirvió para el cálculo de la pensión de jubilación del fallecido, criterio con el que no se encontraba de acuerdo la interesada, por entender que la mencionada base reguladora se tendría que determinar en función de las cotizaciones efectuadas por el trabajador con anterioridad a la fecha del hecho causante.

Considerando que el criterio administrativo mantenido en las resoluciones podría no ser procedente, se solicitó informe del Instituto Nacional de la Seguridad Social, que, en su contestación, manifestó que en el supuesto a que se refería la queja, había que considerar al causante de la pensión de viudedad como trabajador en alta, a efectos de cálculo de las prestaciones de

supervivencia, siempre que dicho sujeto causante reuniera los requisitos exigidos para ello, pues, en caso contrario, se le reputaría, con carácter subsidiario, y a efectos de la determinación de la base reguladora de estas prestaciones, como pensionista de jubilación.

Teniendo en cuenta que la resolución dictada en el caso expuesto no se ajustaba al criterio señalado, se procedió a dar las instrucciones necesarias para que se efectuara la revisión de las resoluciones adoptadas (queja 9029050).

Por último, la subsanación de dos errores sucesivos en la asignación de un número del documento nacional de identidad, al coincidir con el que correspondía a otras personas, permitió aplicar a la promotora de una queja la revalorización de la pensión de viudedad, de la que había sido excluida inicialmente por tal causa, procediéndose al abono de 80.586 pesetas que se le adeudaban en concepto de atrasos por el período de enero a octubre de 1989 (queja 8916736).

8.3.6. Prestaciones por maternidad

Como se indicó en el informe correspondiente al año 1989, se había planteado a los Ministerios de Trabajo y Seguridad Social y para las Administraciones Públicas la posible asimilación, por vía reglamentaria, del acogimiento familiar a la adopción, a los efectos previstos en la Ley 3/1989, de 3 de marzo, por la que se amplía a dieciséis semanas el permiso por maternidad y se establecen medidas para favorecer la igualdad de trato de la mujer en el trabajo.

Los citados departamentos ministeriales expresaron, sin embargo, su criterio adverso a tal asimilación, en base a los siguientes razonamientos:

a) La falta de distinción en el Código civil entre el acogimiento preadoptivo y el acogimiento de otros tipos, así como la falta de autonomía del primero de ellos, con contenido propio y distinto, y sin que la normativa autonómica en la que se contempla esta figura pueda entenderse como una regulación de la misma, al ser la legislación civil competencia del Estado.

b) Los serios impedimentos con que tropezaría la regulación, por parte del Estado, del acogimiento preadoptivo, mediante la reforma del Código civil. Se indicaba además que sería preferible que el plazo para formular la adopción fuera más breve y que no fuera necesario recurrir previamente al acogimiento.

c) La imposibilidad de asimilar por vía reglamentaria el acogimiento a la adopción, por ser el reconocimiento del derecho al permiso por maternidad y otras prestaciones materia reservada a la ley y no admitir los artículos 1.4 y 2.3 de la Ley 3/1989 desarrollo reglamentario, al establecer que el permiso se contará desde la resolución judicial por la que se constituya la adopción.

A la vista del informe de los citados ministerios, esta institución consideró necesario recomendar la adop-

ción de las iniciativas normativas tendentes a la modificación de los artículos 45 y 48 de la Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores y del artículo 30 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, así como de la disposición adicional de la Ley 3/1989, de 3 de marzo, todo ello con el objeto de considerar el acogimiento de menores con fines adoptivos como causa de suspensión del contrato de trabajo, o de concesión del permiso en el caso de personas vinculadas por una relación de naturaleza funcional, y, por consiguiente, como situación protegida a través de las prestaciones comprendidas en el sistema de Seguridad Social, en los términos previstos para el periodo de descanso por adopción.

La citada recomendación se fundamentaba básicamente en los siguientes argumentos:

a) La sustantividad de la figura del acogimiento familiar preadoptivo y la innecesariedad de modificar el vigente Código civil para contemplar esta figura.

En este sentido, puede traerse a colación el preámbulo de la Ley 21/1987, de 11 de noviembre, conforme al cual la regulación de la figura del acogimiento constituye «una novedad importante, que tiene su parangón en diversos Derechos europeos y que supone dar rango legal de primer orden a una institución hasta hoy regulada por dispersas normas administrativas», añadiéndose que «se ha estimado que la figura posee la sustantividad necesaria para ser digna de incluirse en el Código civil...», la ley procura dotar de un contenido jurídico, de carácter esencialmente personal, a la relación que se crea entre el menor y la persona o personas a quienes se le confía...». De este modo, si bien el artículo de la Ley 21/1987, de 11 de noviembre, no distingue, en forma expresa, entre el acogimiento preadoptivo y el acogimiento con otras finalidades, tampoco puede olvidarse la paladina declaración contenida en el preámbulo de dicha ley, cuando señala: «El primero de estos principios (de integración familiar) lleva consigo que en el futuro la adopción sólo cabrá, salvo supuestos muy excepcionales, para los menores de edad y que, como figura previa, no imprescindible, pero que se espera se utilice con frecuencia, se regula el acogimiento familiar con especial detalle.»

Por consiguiente, una hermenéutica basada en el espíritu y finalidad de la norma y que contemple conjuntamente el tenor literal de los preceptos y el preámbulo del texto legal, lleva a constatar que la finalidad esencial que el legislador atribuye al acogimiento de menores es precisamente la de constituir una situación previa a la adopción.

En suma, el legislador, a tenor de la Ley 21/1987, de 11 de noviembre, articula un sistema en el que la regulación del acogimiento se efectúa desde la primordial consideración de aquél como figura previa a la adopción. El acogimiento regulado en el Código civil es fundamentalmente el preadoptivo, sin perjuicio de

que la figura pueda ser utilizada para otros fines. Sin embargo el sistema está concebido con flexibilidad, de modo que no se impone, con carácter necesario, un periodo de acogimiento como paso previo a la adopción. No obstante, el supuesto normal que la Ley 21/1987, de 11 de noviembre, pretende regular es de carácter secuencial, de modo que a la adopción preceda el acogimiento, siendo una excepción el caso inverso. Por último, al ser el acogimiento preadoptivo el regulado primordialmente por el Código civil, la figura adquiere, en suma, la suficiente sustantividad, haciendo innecesaria la modificación del Código civil.

b) Por su parte, la legislación autonómica lleva hasta sus últimas consecuencias la regulación contenida en el Código civil, contemplando el acogimiento preadoptivo incluso con carácter necesario. Diversas comunidades, en efecto, han regulado el acogimiento preadoptivo, como sucede en Navarra (Decreto Foral 90/1986, de 25 de marzo); Comunidad Valenciana (Decreto 23/1988, de 8 de febrero); Galicia (Decreto 196/1988, de 28 de julio); Castilla y León (Decreto 57/1988, de 7 de abril); Aragón (Decreto 119/1988, de 21 de junio); Castilla-La Mancha (Decreto 143/1990, de 18 de diciembre) y Madrid (Orden 175/1991, de 18 de marzo).

c) Resulta necesario armonizar las regulaciones establecidas por las Leyes 21/1987, de 11 de noviembre, y 3/1989, de 3 de marzo. En este sentido, la finalidad perseguida por esta última ley, consistente en favorecer el cuidado del menor en los primeros momentos en que se produce el contacto con los padres adoptivos, se frustra cuando a la adopción precede un periodo de acogimiento, ya que, al no contemplar éste la Ley 3/1989, de 3 de marzo, la suspensión del contrato de trabajo o el permiso funcional tiene lugar, en este supuesto, cuando el menor lleva ya incorporado un largo tiempo a la familia, de modo que la extemporaneidad del disfrute del periodo de descanso hace inútil la finalidad del mismo. Consecuentemente, desde el punto de vista de la protección social, no se logra cubrir, por mor de la citada extemporaneidad, la situación de necesidad prevista en la Ley 3/1989, de 3 de marzo.

De otra parte, resulta conveniente contemplar el acogimiento preadoptivo como causa de suspensión del contrato de trabajo y de concesión del permiso funcional, así como de aplicar la correspondiente protección social. A esta conclusión lleva, en efecto, la consideración de los artículos 39.1 y 41 de la Constitución Española, así como la Declaración de Derechos del Niño, de 20 de noviembre de 1959, y la Convención sobre los Derechos del Niño, de 20 de noviembre de 1990, ratificada por España mediante Instrumento de 30 de noviembre de 1990. La solución armonizadora no puede venir dada, a la vista de todo ello, por hacer innecesario el acogimiento preadoptivo, tal y como se afirmaba en el informe remitido por el Ministerio para las Administraciones Públicas, sino, muy al contrario, por la promoción, desde la perspectiva del interés superior del menor, del citado acogimiento, ya que lo

contrario no sería congruente con la intención del legislador plasmada en el preámbulo de la Ley 21/1987, de 11 de noviembre, ni se coheriría con las características esenciales de un sistema de adopción que se basa en la utilización, como regla general, del acogimiento como estadio previo a la adopción.

e) Por último, y en cuanto al rango de disposición para implantar la medida recomendada, es menester convenir en la necesidad de acudir a una norma con fuerza de ley, tal y como se señalaba en el informe emitido por el Ministerio para las Administraciones Públicas.

Sobre esta recomendación se han recibido las contestaciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y del Ministerio para las Administraciones Públicas, el cual señala en su comunicación:

«Sin perjuicio de lo ya dicho en nuestro anterior informe, el Ministerio para las Administraciones Públicas ha venido propugnando, como consecuencia de las sugerencias de esa institución, la aplicación por analogía del permiso de maternidad en los casos de acogimiento previo a la adopción, dando con ello prioridad a la finalidad social de protección al menor frente a otras consideraciones jurídicas que pudieran hacerse en torno a esta cuestión.

No obstante, tal y como se ponía de manifiesto en nuestro anterior informe era necesaria una modificación con rango de ley para que las recomendaciones de esa institución pudieran llevarse a la práctica.

Haciéndose eco del problema, el Grupo Socialista ha presentado en el Congreso de los Diputados una Proposición de Ley por la que se modifican los artículos 30.3 y 48.4 de la Ley 30/84, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública y Ley 8/1990 del Estatuto de los Trabajadores, respectivamente.

Esta Proposición, que ha sido informada en sentido favorable por dicho Ministerio, salva las dificultades derivadas de la configuración legal y efectos civiles del acogimiento, estableciendo que el correspondiente permiso, en el supuesto de adopción, podrá disfrutarse a elección del funcionario, bien a partir del momento de la resolución administrativa o judicial de acogimiento, bien a partir de la resolución judicial por la que se constituya la adopción.»

En efecto, tal y como se señalaba en el informe transcrito, la proposición de ley citada, cuya toma en consideración se acordó por el Pleno del Congreso de los Diputados, en la sesión del día 12 de noviembre de 1991, y que aún permanece en trámite parlamentario, modifica el artículo 30 de la Ley 30/1984, y el artículo 48 de la Ley 8/1980, contemplando el acogimiento como causa del permiso funcional y de la suspensión del contrato de trabajo, y coincidiendo así con la recomendación formulada por esta institución (queja 8903604).

8.3.7. Prestaciones familiares

Tal y como se señaló en el informe correspondiente al año 1990, el artículo 3.º de la Ley 26/1990, de 20 de

diciembre, al establecer los requisitos exigidos para causar las asignaciones por hijos minusválidos a cargo, acude al criterio del grado de minusvalía, superando así la injustificada distinción que se producía entre unas y otras personas con minusvalía, a la hora de acceder a la extinguida aportación económica por hijos minusválidos, cuya regulación estaba inspirada en un criterio de naturaleza causal y de enumeración cerrada.

En relación con ello, se ha planteado, sin embargo, el problema que afecta a quienes han visto extinguido el derecho a la aportación económica de la Seguridad Social por hijos minusválidos, en virtud de lo previsto por la disposición transitoria segunda de la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, así como de la disposición transitoria del Real Decreto 356/1991, de 15 de marzo, que desarrolló la citada ley en materia de prestaciones por hijo a cargo, y no pueden beneficiarse de la nueva asignación por hijo minusválido a cargo, al no reunir el grado mínimo de minusvalía exigido para acceder a esta última prestación (queja 9107055).

Con independencia de este problema de alcance general, se ha intervenido en un supuesto de extinción de la aportación económica por hijos minusválidos, en el que la Dirección Provincial del Instituto Nacional de Servicios Sociales de Cantabria declaró extinguido el derecho a la mencionada prestación al no acreditar documentalmente el perceptor que continuaba reuniendo los requisitos para el reconocimiento del derecho a la misma, a requerimiento de dicha dirección provincial.

Con posterioridad a este hecho, el reclamante formuló nueva solicitud de reconocimiento de la aportación económica, reconociéndosele el derecho a la misma desde el día 1-3-1990, es decir, desde el día primero del mes siguiente al de la solicitud. Formulada reclamación previa para que se abonara la prestación desde el mes de agosto de 1987, en que el interesado dejó de percibirla, la misma fue desestimada.

En el criterio de esta institución, sobre el caso planteado existían dos cuestiones distintas, que afectaba una de ellas al aspecto procedimental y la otra al fondo del asunto.

En cuanto al aspecto procedimental, se observaba una contradicción entre las afirmaciones del promovente, que señalaba no haber recibido en su día notificación alguna para que justificara que subsistían los requisitos exigidos para continuar percibiendo la aportación económica, y la aseveración de la Administración que indicaba haber remitido dicha notificación. Sin embargo, como la Administración no podía probar, al parecer por extravío del expediente, la citada remisión, era preciso atender a las manifestaciones del interesado, en el sentido de que nunca había recibido la correspondiente notificación, teniendo en cuenta para ello el principio general, que se deriva de la jurisprudencia del Tribunal Supremo, conforme al cual si no aparece acreditado en el expediente cuando tuvo lugar la notificación, hay que atenerse a las manifestaciones del interesado respecto de esta circunstancia.

De otra parte, el examen del fondo del asunto llevaba a la misma convicción de la necesidad de reponer al interesado en la percepción de la prestación desde el momento en que dejó de percibirla en agosto de 1987, ya que el artículo 9 de la Orden de 8 de mayo de 1970 contempla como causa de la pérdida del derecho a la aportación la pérdida de las condiciones exigidas para tener derecho a la misma, lo que no puede confundirse con la mera falta de acreditación de la subsistencia de las mismas cuando se ha demostrado que estas condiciones siguen dándose. De este modo, el incumplimiento de un trámite administrativo no puede afectar a la subsistencia del derecho a la aportación, ni dar lugar a la extinción del derecho, si se demuestra que el interesado continuaba reuniendo las condiciones exigidas.

Tampoco la normativa sobre faltas y sanciones de los beneficiarios de prestaciones de la Seguridad Social, aplicable en el momento en que se produjeron los hechos, tipificaba, entre las infracciones que podían dar lugar a la pérdida de las prestaciones, la simple omisión de una obligación de carácter administrativo.

Por tanto, no existiendo precepto legal y reglamentario que amparese la extinción del derecho a la aportación económica por la causa invocada, era inevitable concluir en la necesidad de reparar al interesado en la percepción de la misma, supuesta la subsistencia ininterrumpida de los requisitos exigidos para su percepción y sin que a tal efecto sea aplicable el plazo de caducidad de un año previsto en el artículo 55 de la Ley General de la Seguridad Social, al encontrarnos ante una presunta extinción de un derecho y no ante unas mensualidades puestas al cobro y no hechas efectivas.

Por todo ello, se procedió a remitir a la Dirección Provincial del Instituto Nacional de Servicios Sociales de Cantabria una sugerencia a fin de que se revisara de oficio la resolución desestimatoria de la reclamación previa formulada y se modificara la fecha de efectos de las prestaciones, abonándose al beneficiario las cantidades derivadas de la fijación de la nueva fecha de efectos económicos.

No se ha recibido aún en esta institución la respuesta de la citada Dirección Provincial, pese a haberse remitido la sugerencia en el mes de marzo de 1991, por lo que se ha procedido a requerir dicha contestación (queja 9006992).

8.3.8. Prestaciones por desempleo

En el informe del año 1990, se indicaba que habían sido frecuentes las quejas acerca del requisito de haber cotizado durante seis años por la contingencia de desempleo, exigible para la obtención del subsidio por desempleo de trabajadores mayores de 52 años, y que afectaba, fundamentalmente, a los emigrantes retornados con cotización en el extranjero.

Sobre esta cuestión, el Instituto Nacional de Empleo, atendiendo al criterio manifestado al respecto por esta institución, ha modificado su posición inicial, diri-

giendo instrucciones a sus direcciones provinciales, para que, a los efectos de acceder al citado subsidio por desempleo de mayores de 52 años, también consideren computables los períodos cotizados por desempleo en el extranjero por los emigrantes españoles retornados, tanto si la cotización se ha realizado en los países comunitarios, como si se ha efectuado en otros países, y ello en base a una interpretación extensiva de lo dispuesto en el Real Decreto Ley 3/1984, de 31 de marzo, dado que a este supuesto no le son de aplicación los Reglamentos Comunitarios 1408/1971 y 574/1972, de Seguridad Social (quejas 8920984, 9005567, 9008937, 9015280 y 9021065).

De otra parte, la denegación del subsidio por desempleo, al interpretar la Administración que la interesada no tenía responsabilidades familiares, ya que las menores que convivían con ella lo eran en condición de acogimiento preadoptivo, ha permitido, pese a no poder actuar en el caso concreto expuesto al haberse interpuesto demanda ante el juzgado de lo social, plantear, de modo general, por aplicación de lo previsto en el artículo 17.2 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, la conveniencia de asimilar la figura del acogimiento preadoptivo a la adopción, a los efectos del reconocimiento del derecho al subsidio por desempleo.

Acerca del asunto expuesto, el Instituto Nacional de Empleo ha comunicado que se está procediendo a analizar la posible modificación del criterio aplicado a estas situaciones, estando pendiente, en el momento de elaborarse este informe, la adopción de una decisión definitiva sobre el asunto (queja 9114010).

En los informes de los años 1989 y 1990 se dio cuenta de la recomendación formulada por esta institución sobre revisión de oficio de los expedientes de subsidio asistencial de desempleo denegados por aplicación del requisito establecido en el artículo 7.3 del Real Decreto 625/1985, de 2 de abril, cuya nulidad fue declarada por la Sentencia del Tribunal Constitucional de 22 de diciembre de 1987, recaída en el recurso de amparo 53/1987, que había sido interpuesto por esta institución. Tal nulidad había sido corroborada, de otra parte, por la Sentencia 78/1990, de 26 de abril, también del Tribunal Constitucional, y por la Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de marzo de 1990.

Sobre esta recomendación, el Instituto Nacional de Empleo comunicó su definitivo criterio adverso a la aceptación de la misma, argumentando que la última de las sentencias citadas no condenaba a la administración al pago de ninguna cantidad, sin perjuicio de que los trabajadores pudieran formular reclamaciones individuales, en solicitud del abono de las cantidades que estimaran que les son debidas como consecuencia de la nulidad declarada.

Se indicaba, de otra parte, que la Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de marzo de 1990 había sido recurrida a través de la formulación de un recurso extraordinario de revisión, habiéndose procedido, por Auto de 12 de marzo de 1991, a la suspensión de la ejecución de la sentencia.

Debe significarse, por último, que por Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de junio de 1991, se confirmó la sentencia recurrida, en cuanto a la declaración de ilegalidad del artículo 7.3 del Real Decreto 625/1985, de 2 de abril (queja 8806334).

Puede también reseñarse el abono al reclamante, como consecuencia de la tramitación de una queja, de la cantidad de 668.403 pesetas, adeudadas a causa del cálculo incorrecto de la prestación por desempleo, en la modalidad de pago único, al no haberse incluido en la base reguladora los importes correspondientes a las horas extraordinarias estructurales (queja 9101020).

Asimismo, se reconoció la prestación contributiva por desempleo a la promovente de una queja, al comprobarse que no se le notificó adecuadamente la exigencia de presentar una determinada documentación para completar su expediente, lo que motivó que se procediera a la cancelación del mismo (queja 9117050).

Por último, se reanudó el abono del subsidio por desempleo, como consecuencia de la tramitación de una queja, al detectarse que, por error, se había dado de baja, por colocación, al reclamante, que estaba realizando un curso de formación profesional (queja 9017781).

8.3.9. Régimen unificado de ayudas públicas a disminuidos

El artículo 24.2 del Real Decreto 620/1981, de 5 de febrero, sobre régimen unificado de ayudas públicas a disminuidos, prevé que la presentación de las solicitudes se efectúe dentro de los tres meses inmediatos a la publicación de la disposición en la que, en cada ejercicio, se determina concretamente el tipo y la cuantía de las ayudas. Junto a ello, el apartado siguiente contempla la posibilidad de que se admitan y tramiten fuera de dicho plazo solicitudes de ayudas en las que se dé la circunstancia de que no admitan demora, dada su naturaleza, siempre que la necesidad haya aparecido con posterioridad al plazo de presentación de las solicitudes y se acredite documentalmente tal circunstancia. De otra parte, en el mismo sentido, el artículo 31 de la Orden de 5 de marzo de 1982, tras regular el plazo de presentación de las solicitudes, señala las ayudas que, además de las excepcionales, podrán admitirse y tramitarse fuera del plazo establecido.

La denegación, por la Dirección Provincial del Instituto Nacional de Servicios Sociales de Zaragoza, de la solicitud de una ayuda presentada fuera de plazo, y cuya motivación radicaba en la «falta de presupuesto para este tipo de ayudas», aconsejó remitir al Instituto Nacional de Servicios Sociales —tras una larga y compleja tramitación de la queja formulada al efecto, en el curso de la cual hubieron de solicitarse sucesivos informes a la citada entidad gestora para esclarecer suficientemente el asunto expuesto— una recomendación a fin de que se valorase la conveniencia de adoptar las medidas precisas para disponer del crédito presupues-

tario necesario que permitiera atender a las solicitudes de ayudas previstas en el artículo 24.3 del Real Decreto 620/1981, de 5 de febrero. Para ello, se enfatizaba la contradicción existente entre la inexistencia de previsión de crédito y el carácter urgente de las ayudas contempladas en este precepto.

En su respuesta, la citada entidad gestora señalaba que los créditos asignados a los servicios centrales de la misma son los que pueden ser aplicados a las solicitudes formuladas conforme a lo previsto en el precepto citado, hasta que se proceda a su redistribución en el tercer trimestre, atendándose así al mayor número de peticiones. No obstante, se indicaba que se adoptarían las medidas oportunas para que pueda disponerse de algún remanente hasta la fecha más avanzada posible del ejercicio.

Respecto de esta recomendación, debe añadirse que, al poder afectar a otros organismos competentes para la tramitación y resolución de las ayudas contempladas en el Real Decreto 620/1981, de 5 de febrero, se puso en conocimiento del Real Patronato de Prevención y de Atención a Personas con Minusvalía, teniendo en cuenta las funciones de coordinación que corresponden al mismo (queja 8904093).

8.3.10. Pensiones extraordinarias derivadas de actos de terrorismo

En el año 1991, se ha recibido un número apreciable de quejas formuladas por personas víctimas de actos terroristas, en las que se solicitaba que esta institución actuara ante los Poderes Públicos, al objeto de que mediante una disposición de rango adecuado, se amplíen los beneficios establecidos en el Real Decreto 1576/1990, de 7 de diciembre, por el que se regula la concesión en el sistema de la Seguridad Social de Pensiones extraordinarias motivadas por actos de terrorismo, ya que, de acuerdo con lo establecido en la disposición transitoria del mismo, los citados beneficios solamente son de aplicación a supuestos acaecidos a partir de 1 de enero de 1987, quedando sin proteger los beneficiarios de las pensiones causadas con anterioridad a la citada fecha.

Estudiada la cuestión planteada en las citadas quejas, así como otros aspectos relacionados con la protección dispensada a las personas afectadas por actos de terrorismo, esta institución, de acuerdo con las competencias que tiene atribuidas, ha considerado la conveniencia de dirigir una recomendación al Ministerio de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría de Gobierno, en la que, entre otros aspectos, se plantea la posibilidad de que, mediante la disposición que resulte procedente, se remuevan los obstáculos actualmente existentes, derivados de la disposición transitoria del ya mencionado Real Decreto 1576/1990, de 7 de diciembre, en cuanto a la percepción de estos beneficios, con independencia del momento en que se hubieran producido las acciones terroristas.

En el momento de la redacción del presente Informe, no se ha recibido la preceptiva contestación sobre la aceptación o no de la Recomendación formulada (queja 9122582).

8.3.11. Incompatibilidad de pensiones

En materia de incompatibilidad de pensiones, cabe hacer mención a las actuaciones realizadas por esta institución, en relación con la cuestión planteada en una queja, en la que el interesado mostraba su disconformidad con la suspensión del pago de la pensión de invalidez permanente total, reconocida en el año 1967, como consecuencia del accidente de trabajo sufrido cuando realizaba labores agrarias, por las que se encontraba incluido en el Régimen Especial Agrario, como trabajador por cuenta ajena.

El promovente de la queja había venido percibiendo dicha pensión, al mismo tiempo que ejercía una nueva actividad, compatible con su grado de incapacidad, y por la que había efectuado las cotizaciones correspondientes al Régimen General de la Seguridad Social, hasta que, con efectos de 1 de abril de 1988, le fue reconocida pensión de jubilación, en cuantía de 56.241 pesetas mensuales.

Como consecuencia del citado reconocimiento, la correspondiente Dirección Provincial del Instituto Nacional de la Seguridad Social, consideró que ambas pensiones eran incompatibles, requiriendo al interesado para que formulara opción por una de ellas, lo que efectuó en favor de la jubilación del Régimen General.

De acuerdo con ello, se dictó la pertinente resolución, por la que se suspendía, con efectos de 30 de noviembre de 1988, el pago de la pensión de invalidez permanente del Régimen Especial Agrario.

Teniendo en cuenta las alegaciones efectuadas por el interesado, y considerando que de acuerdo con la normativa vigente, la percepción de ambas pensiones era compatible, se solicitó informe de la entidad gestora, que en su contestación señalaba que, tras tener conocimiento de las circunstancias que concurrían en el caso, se habían iniciado las oportunas actuaciones revisorias, procediéndose en breve plazo a dictar una nueva resolución, por la que se repondría al interesado en el cobro de la pensión de accidente de trabajo del Régimen Especial Agrario, por ser compatible con la del Régimen General, sin perjuicio de que esta última fuera minorada, al ser calculada computando los períodos de cotizaciones efectuadas al repetido régimen especial (queja 9115200).

8.3.12. Aspectos procedimentales

El principal problema expuesto en las quejas recibidas en el año 1991 atañe al retraso en el trámite y resolución de las solicitudes de pensiones no

contributivas, establecidas en la Ley 26/1990, de 20 de diciembre.

Independientemente de la tramitación individual de las citadas quejas ante la administración pública competente, esta institución inició actuaciones de oficio ante el Ministerio de Asuntos Sociales, las Consejerías de las diferentes comunidades autónomas con competencias en la gestión de dichas prestaciones, y la Secretaría General para la Seguridad Social.

En el informe emitido por el Ministerio de Asuntos Sociales se señalaban las causas que estaban motivando los retrasos en la gestión de las pensiones mencionadas, entre las cuales se indicaban las siguientes:

- El desarrollo normativo de la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, que quedó ultimado con la publicación de sendos reales decretos: el Real Decreto 356/1991, de 15 de marzo, en materia de prestaciones por hijo a cargo, y el Real Decreto 357/1991, de 15 de marzo, sobre pensiones no contributivas.

Tal hecho ha supuesto que hasta finales del mes de marzo, no se contara con los instrumentos jurídicos necesarios para la gestión de las prestaciones.

- La pluralidad de administraciones competentes en la gestión de las pensiones, que corresponde al Instituto Nacional de Servicios Sociales y a las comunidades autónomas que tienen transferidos los servicios del citado organismo. Teniendo en cuenta que la Ley 26/1990 autorizó al Gobierno para establecer con las restantes comunidades autónomas los correspondientes conciertos de gestión de las pensiones, se han tenido que seguir diferentes procesos con las mismas, tales como la redacción pactada del modelo de concierto y su firma con cada una de ellas, el establecimiento del procedimiento administrativo para el trámite y resolución de los expedientes, los cursos de formación a funcionarios, los libramientos de los documentos financieros, y el trasvase de las prestaciones de la Ley de Integración Social de los Minusválidos y de asistencia social.

- El necesario rigor en el procedimiento administrativo seguido para el reconocimiento de las repetidas pensiones.

- La tramitación del crédito presupuestario necesario para efectuar el pago de las pensiones, teniendo en cuenta que, en la fecha de aprobación de la Ley 26/1990, la aportación económica necesaria para su financiación no se encontraba recogida en los Presupuestos Generales del Estado.

Por último, se ponía de manifiesto, sobre las pensiones gestionadas directamente por el Instituto Nacional de Servicios Sociales, correspondientes a beneficiarios de Aragón, Ceuta y Melilla, que en fecha 16 de julio de 1991, ya se habían reconocido 1.649 pensiones (1.063 por nuevas solicitudes, 93 por incorporaciones de subsidios de la Ley de Integración Social de los Minusválidos y 493 procedentes de pensiones públicas asistenciales).

Por su parte, la Secretaría General para la Seguridad Social señalaba en su informe las distintas causas que habían motivado los retrasos en el trámite y resolución de las solicitudes, las cuales son coincidentes con las ya expuestas por el Ministerio de Asuntos Sociales.

En lo que se refiere a los expedientes existentes a fecha 13 de diciembre de 1991, y de acuerdo con los datos facilitados al citado órgano por las comunidades autónomas, de las 242.959 solicitudes presentadas, se habían tramitado 73.385 expedientes, de ellos 27.524 con resolución aprobatoria y 45.861 con resolución denegatoria, por lo que, en aquella fecha, se encontraban pendientes 169.544 solicitudes.

Por lo que específicamente se refiere a la gestión del Instituto Nacional de Servicios Sociales, en la citada fecha se habían resuelto 5.141 expedientes en Aragón (sobre 8.268 solicitudes recibidas), 686 expedientes en Ceuta (sobre 1.281 peticiones formuladas) y 682 en Melilla (sobre 1.436 solicitudes presentadas).

El citado órgano directivo acompañaba un cuadro, que se incluye en el capítulo de este informe relativo a las administraciones autonómicas, en el que se detallan, por comunidades autónomas, el número de solicitudes recibidas y el de expedientes resueltos, en la fecha antes indicada (queja 9118154).

De otra parte, como se ha hecho constar en anteriores informes, especialmente en el correspondiente al año 1989, son numerosas las quejas relativas a la tardanza en el reconocimiento y abono de las prestaciones por desempleo.

Por ello, se solicitaron del Instituto Nacional de Empleo datos actualizados sobre el promedio de tiempo de la resolución de solicitudes de prestaciones por desempleo, el cual remitió el cuadro que se incluye seguidamente:

DEMORA MEDIA DE RECONOCIMIENTO DE PRESTACIONES (en días)

Provincia	Total año 1989	Total año 1990	Total año 1991
Alava	10	9	10
Albacete	30	27	20
Alicante	97	52	62
Almería	56	54	35
Asturias	41	36	34
Avila	20	14	15
Badajoz	33	33	35
Baleares	45	37	34
Barcelona	41	37	30
Burgos	34	36	37
Cáceres	36	33	40
Cádiz	35	38	34
Cantabria	23	27	27
Castellón	30	27	33
Ciudad Real	21	24	27
Córdoba	45	48	53

Provincia	Total año 1989	Total año 1990	Total año 1991
Coruña, La	29	26	27
Cuenca	27	31	33
Gerona	39	45	41
Granada	34	33	34
Guadalajara	23	18	11
Guipúzcoa	41	32	38
Huelva	52	43	43
Huesca	26	33	31
Jaén	42	40	25
León	40	34	35
Lérida	39	30	24
Lugo	26	27	40
Madrid	46	57	39
Málaga	46	48	57
Murcia	73	80	58
Navarra	21	28	31
Orense	45	39	35
Palencia	16	17	15
Palmas, Las	59	58	67
Pontevedra	70	43	36
Rioja, La	16	19	24
Salamanca	25	24	21
SC. Tenerife	49	51	46
Segovia	19	20	22
Sevilla	52	52	54
Soria	26	24	21
Tarragona	41	45	42
Teruel	24	18	24
Toledo	61	39	38
Valencia	65	51	49
Valladolid	40	44	54
Vizcaya	36	37	33
Zamora	17	16	16
Zaragoza	40	34	32
Ceuta	22	20	19
Melilla	22	16	29
TOTALES	43	40	38

* Datos hasta el mes de agosto.

En lo que respecta al término medio de notificaciones, se informó que las mismas se realizan al mismo tiempo que se reconoce la prestación, por estar mecanizadas, debiéndose añadir, no obstante, de 10 a 12 días al incluirse en nómina las solicitudes reconocidas en el mes en que se cierra la misma, las cuales se ponen al cobro y se hacen efectivas, entre los días 10 y 15 de cada mes.

Estudiado el precitado cuadro, se comprueba que, aun habiéndose reducido el término medio con respecto a los años 1989 y 1990, el plazo es superior a los 38 días de media nacional en las direcciones provinciales de Alicante, Cáceres, Córdoba, Gerona, Huelva, Lugo, Madrid, Málaga, Murcia, Las Palmas, Santa Cruz de Te-

nerife, Sevilla, Tarragona, Valencia y Valladolid (queja 8905834).

Con independencia de lo anterior, puede dejarse constancia de un caso en el que, instada solicitud de subsidio por desempleo en abril de 1988, se solicitó, en febrero de 1990, informe al Instituto Nacional de Empleo, al no haberse resuelto aún la misma. En su respuesta, el citado instituto señaló que la tardanza estaba motivada por acreditar el solicitante cotizaciones en Francia y en Alemania, no pudiendo los organismos de enlace remitir los certificados que se precisaban, por no aportarse los números de afiliación del interesado en dichos países. Por su parte, el reclamante indicaba que tales datos obraban en poder del Instituto Nacional de Empleo, por lo que se negaba a proporcionarlos. Ante esta situación, y puesto que los citados números de afiliación constaban en la documentación remitida a esta institución, se proporcionaron los mismos a la Dirección Provincial del Instituto Nacional de la Seguridad Social de Córdoba, informándose que, una vez recibida la correspondiente certificación de cotizaciones, se había reconocido la prestación solicitada con efectos de 4 de abril de 1988 (queja 8917567).

En lo que afecta a la tardanza en resolver los expedientes de prestaciones reguladas, bien por los reglamentos de la Comunidad Económica Europea en materia de Seguridad Social, o por los convenios bilaterales suscritos por España, aun cuando siguen siendo numerosas las quejas recibidas en tal sentido, pudo constatar, como se señaló en el informe del año 1990, que, en su mayor parte, la causa de dicha tardanza era imputable al retraso de los organismos extranjeros de enlace en enviar la documentación (quejas 9009303; 9015164; 9023583; 9023971; 9024274; 9024634; 9025622; 9027726; 9028216; 9028639; 9100117; 9102374 y 9103408).

Entre los problemas de naturaleza procedimental, pueden citarse asimismo otra serie de actuaciones realizadas en torno a las quejas recibidas.

A tal efecto, pueden mencionarse, en primer lugar, dos quejas relativas a la tardanza del Instituto Nacional de Servicios Sociales en resolver sendas reclamaciones interpuestas contra la denegación de prestaciones en favor de personas con minusvalía.

En efecto, en una de estas quejas se exponía que no se había resuelto el recurso interpuesto contra una resolución denegatoria del subsidio de garantía de ingresos mínimos. A este respecto, por el Instituto Nacional de Servicios Sociales, se indicó que no se procedió a emitir resolución definitiva por coincidir con el período de microfilmado de expedientes, sin soporte informático para su consulta, efectuado en la Dirección Provincial de ese Instituto en Madrid. Se añadía asimismo que, al ser de aplicación el artículo 94.1 de la Ley de Procedimiento Administrativo, no se produjo indefensión, al no haber optado la interesada por la vía del recurso contencioso-administrativo.

A la vista de lo anterior, y teniendo en cuenta que el Defensor del Pueblo se encuentra especialmente vin-

culado por lo dispuesto en el artículo 17.2, último párrafo, de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, en la que se afirma que «... en cualquier caso velará porque la Administración resuelva expresamente en tiempo y forma, las peticiones y recursos que le hayan sido formulados», así como por la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional sobre la consideración del silencio administrativo como un mecanismo legal creado exclusivamente en beneficio de los particulares, que no puede, en modo alguno, utilizarse de modo tal que se convierta en una carga para éstos, se dirigió al citado organismo un recordatorio del deber legal de resolver de forma expresa cuantas reclamaciones y recursos sean presentados por los administrados, de conformidad con lo previsto en la Ley de Procedimiento Administrativo (queja 9000994).

De otra parte, tras una tramitación de más de siete meses, pudo resolverse al fin un recurso de alzada presentado en el mes de julio de 1990 contra una denegación de los subsidios de garantía de ingresos mínimos, por ayuda de tercera persona y de movilidad y compensación por gastos de transporte, formulado en el mes de julio de 1990, siendo dictada la resolución en el mes de febrero de 1991 (queja 9024698).

Pudo asimismo solucionarse el caso expuesto en una queja en la que se indicaba que, en fecha 14 de abril de 1988, se presentó, ante la Dirección Provincial del Instituto Nacional de la Seguridad Social de Cádiz, una solicitud con el fin de que se iniciaran actuaciones para declarar la responsabilidad empresarial por falta de medidas de seguridad en la empresa en que prestaba sus servicios el trabajador fallecido, sin que se hubiera dictado resolución por entender la citada dirección provincial que debía condicionar los trámites a la resolución que se adoptase por la Dirección Provincial de Trabajo y Seguridad Social.

No obstante, la Dirección General del Instituto Nacional de la Seguridad Social señaló que cursaba escrito a la dirección provincial, al objeto de que adoptase el oportuno acuerdo en aplicación de la legislación de la Seguridad Social, y en lo que atañe a la responsabilidad específica de la misma, dado que el procedimiento a seguir es compatible con cualquier otro, ya sea de orden civil, penal o administrativo.

De dicho informe se dio traslado a la promovente, la cual, en octubre de 1990, se dirigió nuevamente a esta institución, haciendo constar que aún no se había dictado resolución alguna sobre el caso de referencia, lo que motivó una petición de informe complementario al Instituto Nacional de la Seguridad Social.

En fecha 1 de abril de 1991 dicho instituto remitió el nuevo informe solicitado, en el que se manifestaba que se había procedido a requerir a la Dirección Provincial de Cádiz para que dictara la resolución correspondiente, de conformidad con el artículo 93 de la Ley General de la Seguridad Social y la Orden de 23 de noviembre de 1982, de desarrollo del Decreto 2609/1982, de 24 de septiembre, sobre evaluación y declaración de las situaciones de invalidez en la Seguridad Social.

También se comunicaba a la dirección provincial que debería trasladar la resolución que, en su caso, determinara el recargo de prestaciones a la Tesorería General de la Seguridad Social, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 90 de la Orden de 23 de octubre de 1986, que desarrolla el Real Decreto 716/1986, de 7 de marzo, por el que se aprobó el Reglamento General de Recaudación de los Recursos del Sistema (queja 8914770).

Por último, alcanzaron igualmente una solución satisfactoria unos casos de tardanza en la tramitación de expedientes de pensión de jubilación, solicitada por una persona que era pensionista de la Seguridad Social francesa, de revisión de pensión de vejez del Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez, y de demora en la tramitación de un expediente de invalidez (quejas 9011165; 9022281 y 9111571).

8.3.13. Abono de prestaciones

En este apartado puede traerse a colación la queja formulada por un pensionista de jubilación del Régimen Especial Agrario, sector cuenta ajena, que manifestaba encontrarse a la espera de que se le abonase la mensualidad y la paga extraordinaria de junio de 1990, así como el complemento por cónyuge a cargo. Acerca de este caso el Instituto Nacional de la Seguridad Social indicó que, trasladada la reclamación a la Dirección Provincial de la Tesorería General de la Seguridad Social, se comunicó que se efectuaba la remisión de las mensualidades a la entidad bancaria que correspondía, al haberse detectado la falta de abono de las referidas mensualidades.

En cuanto al complemento por cónyuge a cargo, se señalaba que se cursaban instrucciones a la dirección provincial de dicha entidad gestora en Tarragona, a fin de que se facilitara al interesado modelo oficial de comunicación a efectos del referido complemento de mínimo por cónyuge a cargo (queja 9026623).

Igualmente, puede señalarse la solución satisfactoria de un caso en el que se adeudaban al exponente las mensualidades de septiembre de 1988 a febrero de 1989 y de agosto y septiembre de 1989, en concepto de asignación por hijos a cargo (queja 9008173).

El retraso en el abono de prestaciones por incapacidad laboral transitoria, conforme exponía en su queja una persona que había sufrido un accidente de trabajo, motivó asimismo la realización de las correspondientes actuaciones, que finalizaron una vez resuelto el asunto planteado (queja 9108736).

Por último, la presunta tardanza en el abono de un subsidio de garantía de ingresos mínimos, así como de los atrasos devengados desde la fecha de efectos de la prestación, motivó la realización de las oportunas actuaciones ante la Dirección Provincial del Instituto Nacional de Servicios Sociales de Madrid, finalizando las mismas al abonarse a la reclamante la cantidad de 876.246 pesetas (queja 9108687).

8.4. Servicios sociales

8.4.1. Menores

En el informe correspondiente al año 1990 se dio cuenta de la investigación, realizada a lo largo del citado año, sobre la atención a los menores, tanto en el ejercicio de la función protectora, como de la función reformadora. Se indicaba asimismo que el estudio derivado de las visitas realizadas a los treinta y ocho centros objeto de la investigación se encontraba en fase de redacción, avanzándose, no obstante, las conclusiones extraídas sobre algunos de los aspectos analizados.

Culminada la redacción del estudio en el mes de julio de 1991 se recogen seguidamente, para completar lo ya expuesto en el informe de 1990, las recomendaciones de carácter general que se derivaron de las conclusiones extraídas:

a) Sobre la función protectora

— Parece imprescindible que por las administraciones competentes en la materia se lleve a cabo la correspondiente planificación de los recursos para la protección de los menores, al objeto de lograr la adecuación de los medios existentes a las necesidades reales, procediendo, en el caso de que ello fuera preciso a causa del sobredimensionamiento de algunos centros, a la reconversión parcial del equipamiento para la cobertura de otros fines de carácter social.

— En aquellas comunidades autónomas en las que la protección de menores esté aún apoyada en exceso en el internamiento en centros residenciales, habrían de adoptarse las medidas oportunas para disponer, en un lapso de tiempo razonable, de la suficiente oferta de plazas en hogares funcionales, que vengan a sustituir, en la mayor medida posible, a las plazas de atención residencial.

— Sin perjuicio de dejar constancia del alto grado de implantación de la coeducación, debería proseguirse la tendencia en este sentido, de manera que los centros que en la actualidad se dirigen de modo exclusivo a uno de ambos sexos se transformen en centros mixtos.

— Con el fin de evitar el internamiento en centros habría de acentuarse la aplicación de medidas alternativas para la atención a los menores, tales como las medidas de apoyo a la familia y la figura del acogimiento familiar.

b) Sobre la función reformadora

— Parece necesario que por las administraciones competentes se proceda a la planificación de los recursos destinados a esta finalidad, con el fin de conseguir su adecuación a las necesidades, así como para lograr una mejor distribución territorial de los medios, previniéndose una diversificación de dichos recursos ade-

cuada a los distintos tipos de medidas reformadoras que puedan ser judicialmente impuestas.

— En relación con lo anterior, sería además aconsejable una mayor coordinación de las administraciones autonómicas competentes, a través de fórmulas que favorecieran, en lo posible, el óptimo aprovechamiento de los recursos existentes.

— Que en el supuesto de que se utilicen entidades privadas colaboradoras para el cumplimiento de medidas judiciales reformadoras, por las administraciones competentes se establezcan los mecanismos de inspección y control necesarios para garantizar la adecuada prestación del servicio público que se les encomienda.

Por lo que se refiere a los establecimientos objeto de la investigación, fueron visitados tres centros dependientes de la Administración central y, más en concreto, de la Dirección General de Protección Jurídica del Menor, del Ministerio de Asuntos Sociales, sito uno de ellos en la isla de Mallorca y los dos restantes en la ciudad de Ceuta.

Respecto del Centro «Es Pinaret», de Marratxi, no se apreciaron, tras la visita efectuada, problemas dignos de mención, desde el punto de vista estructural. Sin embargo, en cuanto a los aspectos funcionales, se observaron algunas deficiencias en el campo educativo, a las que se ha hecho referencia en el apartado referente al derecho a la educación.

Por su parte, el Centro de Primera Acogida, de Ceuta, desde una perspectiva de conjunto, no presentaba graves problemas en cuanto a su estructura y conservación, salvo en aspectos concretos. Debe señalarse, sin embargo, el problema de la inseguridad del establecimiento, que demandaría alguna solución, dificultada, no obstante, por la ubicación del establecimiento.

Por lo que se refiere al personal, parecería conveniente asegurar la actualización de los conocimientos del mismo, bien a través de la impartición de los correspondientes cursos en la ciudad de Ceuta, atendida la situación geográfica de esta ciudad, o, en su caso, en la forma que se estime más oportuna.

Particular mención debe hacerse a las denominadas habitaciones de retención (utilizadas bien para el cumplimiento de la sanción de aislamiento, bien para ingresar a los menores detenidos por orden gubernativa), cuyas condiciones de habitabilidad podían considerarse como manifiestamente inadecuadas al carecer de toda clase de mobiliario, pernoctando los menores en colchones ubicados directamente en el suelo.

Debe tenerse en cuenta, no obstante, que, según la información obtenida con posterioridad a la visita, existía un proyecto para construir un nuevo centro de reforma en la ciudad de Ceuta que sustituya al centro de primera acogida.

Por último, la visita girada al colegio «Cristo Rey», también de Ceuta, puso de manifiesto la total inadecuación del mismo para cumplir la función residencial a la que está destinado, dadas las muy deficientes con-

diciones de habitabilidad, así como el excesivo número de menores por habitación atendidas las exiguas dimensiones de éstas.

De otra parte, y en cuanto al personal, parece conveniente que se asegure la actualización de conocimientos de aquél, mediante medidas que tengan en cuenta la especial situación geográfica de la ciudad.

Se ha de tener en cuenta, por último, que existía el proyecto de remodelar este establecimiento.

A todo ello deben añadirse las conclusiones y recomendaciones relativas a aquellos otros aspectos estudiados, a los que se hace alusión en otros apartados de este informe (queja 9118387).

8.4.2. Personas con minusvalía

Entre las quejas recibidas durante el año 1991 puede hacerse referencia a la dificultad para obtener plaza en residencias para personas con minusvalía, a la permanencia de estas personas en centros no adecuados para su atención o no acordes con las circunstancias del afectado, y a la expulsión de centros por problemas de convivencia con otros usuarios.

Así, con carácter general, se ha puesto nuevamente de manifiesto el problema relativo a la falta de número suficiente de plazas para personas con determinadas minusvalías que han superado la etapa de escolaridad. Más en concreto, la queja citada se refería a las personas autistas, exponiendo la preocupación derivada del déficit de plazas para su atención (queja 9101543).

De otra parte, se ha actuado en el caso de una persona ingresada en un centro, que expresaba que no le correspondía ser atendido en el mismo, por no resultar adecuado para su estado físico y mental. Por la dirección facultativa del centro se manifestó que, una vez recibido el tratamiento oportuno y ante su mejoría, el interesado era susceptible de estancia en una residencia de válidos, ingresando finalmente en un centro de este tipo del Instituto Nacional de Servicios Sociales (queja 9008919).

En otro de los casos, que afectaba a una persona con deficiencia mental, no podía la familia hacer frente a los gastos de estancia en el establecimiento en el que había ingresado y no se había obtenido respuesta a la solicitud de plaza en un centro dependiente del Instituto Nacional de Servicios Sociales. Sobre este asunto, tras las actuaciones oportunas, se comunicó que se había procedido al ingreso del enfermo en un centro ocupacional concertado con el referido organismo (queja 9026840).

También se ha actuado en un caso en el que, por un familiar de una persona aquejada de lesiones cerebrales graves y con un acusado deterioro psicológico, se comunicó que le había sido denegada una plaza en un centro de atención a minusválidos, careciendo de la suficiente motivación la resolución dictada. Contra ella interpuso el interesado recurso, no habiéndole sido no-

tificada la resolución adoptada. Evacuado por el Instituto Nacional de Servicios Sociales el preceptivo informe, se puso de relieve que, una vez revisadas las valoraciones efectuadas en la denegación inicial, se procedía nuevamente a su estudio, siendo el dictamen favorable a su ingreso, que se ha producido con posterioridad en un centro de dicha entidad gestora (queja 9111233).

Asimismo, una persona con minusvalía que venía siendo atendida en un centro de recuperación de minusválidos físicos, dependiente del Instituto Nacional de Servicios Sociales, formuló queja por haber sido expulsada del referido centro sin que, a su juicio, hubiera motivo que justificara tal medida. Acerca de este caso, la entidad gestora citada remitió informe en el que se señalaba que no se trataba de una expulsión, sino de una baja voluntaria por parte del interesado, pudiendo si lo desea solicitar el reingreso (queja 9117044).

Por último, por un parapléjico, actualmente internado en una residencia de ancianos, se relató que había sido expulsado de un centro de atención de minusválidos físicos, habiéndosele denegado la solicitud de reingreso por «mantener la coherencia con la resolución de expulsión». Indicaba igualmente que la residencia donde se hallaba no se acomodaba ni a su edad ni a sus expectativas de rehabilitación. El informe evacuado por el Instituto Nacional de Servicios Sociales manifestaba que los motivos de su expulsión y la denegación del reingreso radicarón en pautas de comportamiento del interesado intimidatorias hacia otros residentes. No obstante, se indicaba que se estaba estudiando la oportunidad de dictar una nueva resolución de ingreso en dicho centro, condicionando la permanencia del interesado a su correcto comportamiento (queja 9116198).

8.4.3. Otros aspectos relativos a los servicios sociales

En el informe correspondiente al pasado año se aludía a la Orden de 26 de diciembre de 1990, que modificó el artículo 7.º de la de 15 de marzo de 1989, determinando que pudieran ser beneficiarios de las plazas concertadas en establecimientos termales los pensionistas de jubilación y de invalidez, así como los de viudedad cuando el beneficiario sea mayor de sesenta años de edad. En relación con ello, una nueva Orden, de 16 de enero de 1991, corrigió la anterior, en el sentido de que los beneficiarios de otras pensiones también quedarán incluidos entre quienes pueden disfrutar de las plazas ofertadas, siempre que, como acaece con los pensionistas de viudedad, hayan cumplido los sesenta años de edad (queja 9007285).

De otra parte, obtuvieron una solución favorable las quejas formuladas por dos usuarios de la residencia de la tercera edad de la Seguridad Social, sita en Santa Cruz de La Palma, a quienes no se les habían abonado los gastos del desplazamiento realizado desde la península hasta la citada isla, para incorporarse a la

mencionada residencia, finalizando las actuaciones con el abono de la cantidad adecuada por el Instituto Nacional de Servicios Sociales (quejas 9108934 y 9111915).

Por último, la falta de previsión, en la Orden de 9 de abril de 1990, por la que se convocó la participación en las actividades que integran el programa «Juventud y Naturaleza 1990», de los criterios que habrían de servir para efectuar la selección de los aspirantes a quedar incluidos en el mismo, motivó la formulación de una queja, finalizando las actuaciones al determinarse en la base quinta del anexo de la Orden de 16 de mayo de 1991, por la que se convocó el citado programa para dicho año, que las plazas convocadas serían adjudicadas por el Instituto de la Juventud, siguiendo el orden de presentación de las solicitudes de inscripción (queja 9022901).

8.5. Patrimonio de la Seguridad Social

En el año 1989, se iniciaron actuaciones por parte de esta institución, como consecuencia de una queja que afectaba a un centro de recuperación y rehabilitación que había sido creado por un grupo de mutuas de accidentes de trabajo, en régimen de comunidad de dominio. En la citada queja, sustancialmente, se exponía que la titularidad patrimonial del citado centro correspondía a las mutuas agrupadas, aunque de acuerdo con lo previsto en la Ley General de la Seguridad Social y en el Reglamento General de Colaboración de Mutuas de Accidentes de Trabajo, había que entender que era patrimonio de la Seguridad Social, de modo que su titulación e inscripción correspondía a la Tesorería General de la Seguridad Social, de acuerdo con lo dispuesto en el Real Decreto 255/1980, de 1 de febrero, por el que se atribuía a dicho servicio común la titularidad y administración del patrimonio único de la Seguridad Social.

Asimismo, se señalaba en el escrito de queja que se estaban incumpliendo las previsiones contenidas en la Orden de 2 de abril de 1984, en la que se establecía que las mutuas de accidentes de trabajo deberían realizar, a partir de los tres meses de su entrada en vigor, la separación contable de los bienes cuya titularidad correspondía a dichas entidades, respecto de los que constituyen patrimonio de la Seguridad Social, operación que no se venía realizando.

Sobre esta queja, se procedió a solicitar informe de la Tesorería General de la Seguridad Social, que en su contestación ponía de manifiesto las dificultades surgidas con las mutuas de accidentes de trabajo, en lo que se refiere a la titulación y registro de los inmuebles que se encontraban a nombre de las mismas, ya que, a pesar de colaborar en la gestión de la Seguridad Social en las contingencias de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, mantenían una cierta oposición para atribuir al mencionado servicio común la titularidad del patrimonio adquirido con fondos procedentes del 80% del exceso de los excedentes,

en el período comprendido entre el 1 de enero de 1967 y el 1 de diciembre de 1975, lo que iba en contra de lo previsto en el artículo 3.º del Real Decreto ya citado. También se detallaban las distintas actuaciones llevadas a cabo respecto del centro objeto de la queja, que habían resultado negativas, al no cumplir la comunidad de dominio del establecimiento las instrucciones cursadas, por lo que se daba cuenta de ello a la entonces Dirección General de Régimen Económico de la Seguridad Social, para que por el citado centro directivo se adoptaran las medidas que resultaran procedentes, incluidas las de carácter sancionador, si ello resultara preciso.

A la vista de lo manifestado por el repetido servicio común, se solicitó la emisión de informe a la Secretaría General para la Seguridad Social, que, en su contestación, tras analizar la normativa aplicable en la materia, se refería al problema concreto surgido con el centro.

En este sentido, teniendo en cuenta que el centro había mostrado oposición a la titulación a favor de la Tesorería General, negándose reiteradamente a cumplir las instrucciones cursadas por la misma, se había dado traslado de la totalidad de las actuaciones practicadas a la Dirección General de Inspección de Trabajo y Seguridad Social (Unidad Inspectoría Central de Entidades de la Seguridad Social), requiriendo su actuación, de acuerdo con las competencias que tiene atribuidas y con lo dispuesto en la Ley 8/1988, de 7 de abril, sobre infracciones y sanciones de orden social.

Asimismo, se indicaba que por parte de la Intervención General de la Seguridad Social se había realizado una auditoría al centro referenciado, en relación con su situación y operaciones llevadas a cabo durante el ejercicio de 1987, habiéndose emitido el preceptivo informe, en el que, entre otras cuestiones, se constataba la falta de titulación del centro en favor de la Tesorería General, recomendando la necesaria subsanación de dicha situación.

De las investigaciones realizadas hasta ese momento, se dio traslado al promovente de la queja, sin que se dieran por finalizadas las actuaciones iniciadas, puesto que, con posterioridad, se solicitó nuevo informe de la Dirección General de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, a la que se dio conocimiento de los distintos aspectos planteados en la queja, así como de los trámites seguidos ante los organismos ya señalados.

Por parte de dicha dirección general se dio traslado de un amplio informe, en el que se detallaban, a la luz de la normativa vigente, los bienes que serían privativos de las mutuas de accidentes de trabajo y los que deberían quedar integrados en el patrimonio único de la Seguridad Social.

En relación con el centro objeto de la queja, se analizaba el proceso de su constitución, aportaciones de cada una de las mutuas mancomunadas, ingresos obtenidos por servicios prestados, gastos, así como otros aspectos.

A continuación, se hacía referencia a la situación re-

gistrada del centro, así como al tratamiento jurídico que debería darse a los bienes adquiridos, con un pormenorizado estudio de la normativa aplicable, en función de las fechas de adquisición, señalándose, igualmente, el procedimiento que debería seguirse para la titulación e inscripción de los repetidos bienes.

También fue remitida el acta de advertencia que había sido dirigida a las mutuas de accidentes de trabajo que participaban en la comunidad de dominio, que da forma jurídica al centro de recuperación y rehabilitación, en la que se requería a la representación en la junta general del centro y, en su caso, en la junta de gobierno del mismo, para que planteara y defendiera las modificaciones de la situación registral de los bienes actualmente inscritos a nombre del establecimiento, a fin de que su titulación e inscripción se tramitara a nombre de la Tesorería General de la Seguridad Social. En el acta se significaba que la negativa a prestar la indicada colaboración supondría un ilícito administrativo, resultando una omisión tipificada como falta grave en el apartado 6 del artículo 20 de la Ley 8/1988, ya mencionada.

Igualmente, en la repetida acta se contemplaba la necesidad de comunicar fehacientemente las cifras que hubieran aportado cada una de las mutuas al centro mancomunado, en plazo que finalizaba el 30-6-1990, instando también para que en el dicho plazo se realizaran gestiones ante los órganos de gobierno del centro, con el apercibimiento a las mutuas interesadas que la falta de remisión de dichos documentos al inspector actuante sería considerada como acto de obstrucción a la labor inspectora.

Por parte de esta institución se solicitó un nuevo informe complementario de la repetida Dirección General de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, al objeto de conocer si las mutuas de accidentes de trabajo afectadas habían dado cumplimiento a las actuaciones requeridas en el acta de advertencia, así como si, en caso contrario, se habían adoptado medidas sancionadoras.

En la respuesta facilitada, la dirección general citada comunicaba que la junta de gobierno del centro había acordado realizar las gestiones necesarias para la normalización de la situación registral de los bienes que pertenecían a la Tesorería General de la Seguridad Social. Asimismo, informaba que, celebraba junta general extraordinaria de las mutuas comuneras, se había designado a las personas encargadas de realizar, en nombre y representación de la comunidad de dominio, la escritura al citado efecto.

Por último, se ponía de manifiesto que se encontraba pendiente, como trámite que impedía a los representantes del centro cumplir con el mandante recibido de la junta general extraordinaria, la elevación a escritura notarial de los acuerdos de tres mutuas partícipes, a las que se les había formulado tres requerimientos.

En el mismo sentido, la Secretaría General para la Seguridad Social, a la que se le había dado cuenta, por

parte de esta institución, de lo informado por la Dirección General de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, en una nueva contestación confirmaba los extremos contenidos en la información remitida por la dirección general, manifestando que, una vez que la junta de gobierno del centro hubiera acordado formalmente el cambio de titularidad a favor de la Tesorería General de la Seguridad Social, podría considerarse resuelta, en la práctica, su situación patrimonial, puesto que únicamente quedarían pendientes de ultimar los trámites precisos y de salvar las incidencias que pudieran presentarse en su realización.

En consecuencia, en julio de 1991, y al quedar resuelta satisfactoriamente la cuestión de fondo planteada en la queja, se procedió a dar por finalizada la laboriosa y múltiple investigación realizada ante los distintos organismos señalados (queja 8902302).

9. ADMINISTRACION LABORAL

9.1. Formación profesional

En este apartado tan sólo cabe reseñar las actuaciones llevadas a cabo con motivo de la denegación de la compulsa o visado de los certificados expedidos, a nombre de la promovente de una queja, por el centro colaborador del Instituto Nacional de Empleo donde aquella había impartido cursos del Plan de Formación e Inserción Profesional como profesora.

Sobre esta queja, la Subdirección General de Servicios Técnicos del Instituto Nacional de Empleo indicó que, en función de la norma reguladora del Plan FIP, el Instituto Nacional de Empleo podía acceder a lo solicitado por la exponente y proceder al visado de los certificados, circunstancia que puso en conocimiento de la reclamante y del área de formación de la correspondiente Dirección Provincial del Instituto Nacional de Empleo (queja 9028064).

9.2. Colocación y empleo

Desde el inicio de las actividades de la institución del Defensor del Pueblo han comparecido numerosos ciudadanos presentando quejas relativas a deficiencias en la información prestada en las oficinas de empleo.

Ello dio lugar a que en los sucesivos informes anuales, y especialmente en el del año 1986, se recomendase la necesidad de reorganizar las actuales oficinas de empleo, dado que la variedad y complejidad de funciones que tienen atribuidas dificultan el funcionamiento eficaz y ágil de sus servicios. Dicha reorganización —se añadía— debería estar inspirada por criterios de división y separación de funciones y contar con la asignación de medios materiales y humanos adecuados.

Con independencia de lo anterior, en el año 1991 se tramitaron diversas quejas en las que los ciudadanos mostraban su disconformidad con la información re-

cibida en estas oficinas, a consecuencia de la cual se les habían causado perjuicios de distinta índole, como eran la denegación de prestaciones o el reonomiento de las mismas en fecha posterior a la que les hubiese correspondido, con la consiguiente pérdida de cantidades a percibir.

Por todo ello, y atendiendo a la desconcentración de la tramitación de las prestaciones y subsidios por desempleo, que pasan a ser competencia de las oficinas de empleo, se solicitó informe del Instituto Nacional de Empleo en orden a conocer si se habían adoptado las medidas oportunas a fin de que, tal y como se establece en el artículo 9.4. del Convenio número 88 de la Organización Internacional del Trabajo, relativo a la organización del servicio de empleo, ratificado por España mediante instrumento de 14 de enero de 1960, el personal del servicio de empleo reciba formación adecuada para el desempeño de sus funciones.

Igualmente, se solicitó que se indicase si las oficinas de empleo contaban con un servicio de información, suficientemente formado y que adecuara su funcionamiento a la Orden de 22 de octubre de 1958, por la que se dictan normas para el funcionamiento de las oficinas de información previstas en el artículo 33 de la vigente Ley de Procedimiento Administrativo.

En su contestación, el citado instituto indicó que, a efectos de mejorar el servicio a los ciudadanos y disminuir el plazo que transcurre entre la presentación de las solicitudes y el abono de las prestaciones por desempleo, la Dirección General del Instituto Nacional de Empleo, en fecha 14 de marzo de 1991, emitió unas instrucciones para el reconocimiento y mecanización de las prestaciones por desempleo por las oficinas de empleo. Tales instrucciones insisten en las garantías de la formación planificada del personal de estas oficinas para realizar las nuevas funciones. Se hace notar, de otra parte, que la función de información ya la venían desarrollando las oficinas de empleo puesto que eran las unidades encargadas de informar y recoger las solicitudes y tramitarlas a las respectivas Subdirecciones Provinciales de Prestaciones, indicándose además que el personal ha venido recibiendo formación adecuada al puesto que desempeñaba.

Por su parte, la Subdirección General de Prestaciones del Instituto Nacional de Empleo remitió, en fecha 22 de marzo de 1991, a todas las direcciones provinciales instrucciones por las que se establece el plan general de formación del personal del área de prestaciones de las oficinas de empleo, que se ha venido desarrollando según las previsiones, habiendo afectado, en el año 1991, a 5.677 personas.

En relación con el segundo de los asuntos antes citados, en la desconcentración operada se otorga una posición preeminente al servicio de información al público, señalándose unas líneas de atención a los usuarios mediante la recepción inicial y, posteriormente, con una información personalizada sobre el conjunto de los servicios del Instituto Nacional de Empleo.

La ejecución de estas funciones se realiza por un área

específica de recepción, información y tramitación administrativa, que se estima que cumple suficientemente los objetivos previstos en el artículo 33 de la vigente Ley de Procedimiento Administrativo.

Por parte de esta institución se continuará efectuando, a través de las quejas que hagan referencia a este asunto, el seguimiento del desarrollo de la función informativa que llevan a cabo las oficinas de empleo (quejas 9016490, 9022759, 9024966, 9025434, 9026215, 9027311, 9027960).

Además de lo anterior, se ha actuado en el caso expuesto en una queja en la que aducía la reclamante que no pudo renovar su demanda de empleo en la fecha que le correspondía por haber sufrido un accidente, procediendo a personarse en su oficina de empleo días después para aportar justificante de la causa de la demora, a pesar de lo cual fue dada de baja como solicitante de empleo, con la consiguiente pérdida de antigüedad en la demanda.

En el informe emitido por el Instituto Nacional de Empleo se significó que la interesada podía recuperar la antigüedad como demandante de empleo previa presentación del parte de baja correspondiente a la fecha en que tenía que renovar la demanda, procediéndose, de acuerdo con ello, a subsanar el error y finalizándose las actuaciones al recuperar la reclamante dicha antigüedad (queja 9024584).

Asimismo, se han tramitado algunas quejas relativas a la denegación de permisos de trabajo a extranjeros. Entre ellas, merece destacarse el caso de una persona de nacionalidad turca y de ascendencia sefardí, a quien se le había denegado dicho permiso, sin tener en cuenta las preferencias que establece a este respecto el artículo 18.3. de la Ley Orgánica 7/1985.

Sobre esta queja, la Dirección Provincial de Trabajo y Seguridad Social de Barcelona comunicó que había sido estimado favorablemente el recurso interpuesto por el interesado, por lo que se le había concedido el correspondiente permiso de trabajo (queja 9024329).

Por último, es preciso dejar constancia del notable descenso del número de quejas formuladas por trabajadores minusválidos, antiguos empleados de la extinta sociedad Prodiecu, en relación con su posible integración en la Organización Nacional de Ciegos Españoles.

No obstante, debe significarse que, con motivo de la tramitación de una de estas quejas, por parte de la Dirección General de la Organización Nacional de Ciegos Españoles, sin perjuicio de dejar constancia del inequívoco ánimo de colaboración de la misma con esta institución en el esclarecimiento de las quejas que formulan los ciudadanos respecto de los actos y resoluciones de dicha organización, se venía a sostener que la misma, por su naturaleza jurídica, podría encontrarse fuera de la órbita de atribuciones del Defensor del Pueblo, al no hallarse entre los organismos susceptibles de ser supervisados, conforme a lo previsto en la Constitución y en la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril.

En relación con la citada objeción se consideró ne-

cesario transmitir a la citada organización las siguientes consideraciones:

a) El artículo 54 de la Constitución y la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril (arts. 9 y 28), facultan al Defensor del Pueblo para iniciar y proseguir de oficio, o a petición de parte, cualquier investigación sobre la actuación de las administraciones públicas y sus agentes, entendiéndose incluido entre éstos, no solamente al personal a su servicio, sino también a quienes ostentan alguna suerte de delegación o concesión a través de un acto administrativo habilitante.

b) Según establece el artículo 1.2.c) de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, de 27 de diciembre de 1956, se entenderá por Administración Pública... «las Corporaciones e Instituciones sometidas a la tutela del Estado o de alguna Entidad local».

c) El artículo 1.º del Real Decreto 358/1991, de 15 de marzo, establece que «la Organización Nacional de Ciegos Españoles es una corporación de derecho público, de carácter social, con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar, que desarrolla su actividad en todo el territorio español, bajo el protectorado del Estado».

d) En consecuencia, la Organización Nacional de Ciegos Españoles se encuentra dentro del ámbito de la supervisión de esta institución, al tener la misma la naturaleza de corporación de derecho público, correspondiendo específicamente a esta institución la citada supervisión sobre las resoluciones en materia de concesión de venta del cupón, dada la naturaleza de acto administrativo de las mismas.

Por último, se añadía que siempre ha sido criterio de esta institución mantener una relación directa con este tipo de organismos, que simplifica además cualquier otra actuación duplicada a través de los órganos ministeriales de tutela y ha facilitado un positivo diálogo entre instituciones en aras de la mejor defensa de los legítimos derechos e intereses de los ciudadanos, ánimo éste que siempre se ha apreciado en la Organización Nacional de Ciegos Españoles, así como en otras de idéntica naturaleza jurídica (queja 8915425).

Respecto de la recomendación formulada en torno a la revisión del Decreto de 26 de julio de 1957, sobre trabajos prohibidos a mujeres y a menores, de la que se dejó constancia en el informe del año 1984, es preciso señalar que en el Boletín Oficial del Estado del día 10 de mayo de 1991 se publicó la denuncia por España del artículo 84.5 de la Carta Social Europea, a cuyo tenor las partes contratantes se comprometen a prohibir el empleo femenino en trabajos subterráneos en la minería y, en su caso, en cualesquiera otros trabajos que no sean adecuados para la mujer por su carácter peligroso, penoso e insalubre (queja 8413708 y otras).

Por último, la falta de contestación a una solicitud de ayuda del plan de prestaciones constituido como consecuencia del ajuste laboral operado a causa del

proceso de reducción de capacidades de laminados en caliente, dio lugar a que se dirigiera a la Gerencia Siderúrgica, del Ministerio de Industria y Energía, un recordatorio del deber de resolver expresamente las solicitudes formuladas por los ciudadanos, conforme a lo establecido en la Ley de Procedimiento Administrativo (queja 9027168).

9.3. Emigración

Durante el año 1991 se han recibido diversas quejas de españoles de edad avanzada, emigrantes en países de ultramar, exponiendo la difícil situación en la que se encuentran.

La exposición de motivos de la Orden Ministerial de 9 de enero de 1991, sobre protección asistencial a los emigrantes, señala que la crisis económica que sufren muchos de aquellos países y el envejecimiento de las colectividades españolas, sin renovación generacional al haberse interrumpido el flujo emigratorio hace varias décadas, ha supuesto que muchos de los emigrantes carezcan de recursos propios para atender a sus necesidades básicas, sin poder acudir a sistemas públicos de protección social que, o no existen, o resultan insuficientes.

En cumplimiento del imperativo de velar especialmente por los derechos económicos y sociales de los trabajadores españoles en el extranjero, que el artículo 42 de la Constitución impone al Estado, se ha venido procediendo, a través de las sucesivas órdenes ministeriales sobre protección social y programas de actuación en favor de los emigrantes, a dotar a los mismos de una protección, en correlato con el incremento de protección social que se disfruta en España.

Este principio de correlación entre el incremento de protección social que se disfruta en nuestro país y el que deben disfrutar nuestros emigrantes, formulado como tal en la exposición de motivos de la Orden Ministerial antes citada, se expresa en el artículo 11 de la Ley 33/1971, de 21 de julio, de emigración, en los siguientes términos: «en los casos en que no existan convenios (multilaterales o tratados y acuerdos con los Estados receptores) o por cualquier causa o circunstancia éstos no cubran determinadas prestaciones de la Seguridad Social, el Gobierno, mediante las disposiciones correspondientes, extenderá su acción protectora en la materia, tanto a los emigrantes como a sus familiares residentes en España».

El umbral mínimo de protección social en nuestro país se ha incrementado recientemente mediante la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, de prestaciones no contributivas de la Seguridad Social. Aunque la citada ley excluye de su campo de aplicación a los españoles no residentes en territorio nacional, se establece en la nueva redacción dada al artículo 7.3 del texto refundido de la Ley General de Seguridad Social que «el Gobierno, en el marco de los sistemas de protección social pública, podrá establecer medidas de protección social

a los españoles no residentes en España, de acuerdo con las características de los países de residencia».

Teniendo en cuenta lo anterior, esta institución solicitó al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social informe sobre la posible existencia de previsiones para el desarrollo de medidas de protección social a los españoles no residentes en España, en correlación con las nuevas prestaciones establecidas por los españoles residentes en territorio nacional por la Ley 26/1990, de 20 de diciembre.

En su contestación, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social manifestaba que la aprobación de la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, había creado una gran expectación entre la colectividad de emigrantes, acerca de la posible aplicación automática de esta ley en el exterior. Sin embargo, una mera traslación al exterior del sistema de protección establecido podría tener efectos no deseados, distintos de los que constituyen la finalidad del sistema, dado que esa protección en el exterior tiene que contemplar las particularidades del país de residencia del colectivo al que se aplica, ya que la situación de cada país es muy distinta en lo económico y en lo social.

Pese a ello, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social manifestaba la clara voluntad de proteger a los emigrantes españoles en situaciones de necesidad, señalando que no sólo existía la previsión de desarrollar el contenido del artículo 7.3 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, sino que se estaba ya trabajando en la realización de los estudios necesarios para determinar el universo protegible y cuantificar el montante económico, como tareas indispensables previas a la reglamentación jurídica que lleve a cabo el desarrollo del mencionado precepto (queja 9113260).

9.4. Infracciones y sanciones

Conforme se adelantaba en el informe correspondiente al año 1990, se ha dirigido, en el año 1991, una recomendación al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, con el fin de que se adoptaran las iniciativas normativas que permitieran graduar las sanciones a los trabajadores eventuales del campo, perceptores del subsidio de desempleo, por infracciones de orden social, en atención a la negligencia o intencionalidad del sujeto infractor, perjuicio causado, cantidad defraudada, así como cualquier otra circunstancia que pueda atenuar o agravar la infracción cometida.

Se recomendaba también que en tanto no se plasmará este criterio en la correspondiente norma, se impartieran las instrucciones pertinentes a las inspecciones de Trabajo y Seguridad Social y a las direcciones provinciales de Trabajo y Seguridad Social para que cuando tuvieran conocimiento de que un perceptor del subsidio de desempleo para trabajadores eventuales agrarios hubiera declarado un número de jornadas trabajadas en el mes anterior diferente al declarado por los empresarios que le hubieran empleado en dicho

mes, se comprobaba cuál de las dos declaraciones se ajustaba a los hechos.

Igualmente se recomendaba que en los casos así comprobados no se excluyera al infractor del derecho de la percepción de cualquier prestación económica durante un año, salvo en los supuestos en los que se apreciaran circunstancias agravantes, que habrían de ser consignadas en el cuerpo del acta de infracción. Y se concluía que en los supuestos en que la incorrecta declaración de las jornadas trabajadas en el mes anterior no implicara una efectiva defraudación económica, ni, por tanto, compatibilización del subsidio con el trabajo, se considerara la posibilidad de no levantar acta de infracción o, en todo caso, que se levantara por la comisión de la infracción leve contemplada en el artículo 16 de la Ley 8/1988, de 7 de abril, sobre infracciones y sanciones de orden social.

El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, en la contestación remitida, exponía, sustancialmente, que dadas las especiales circunstancias de la realidad social que regula la normativa sobre las prestaciones de desempleo para trabajadores eventuales del campo, la modificación normativa que se proponía resultaba difícilmente compatible con la finalidad de la norma sancionadora.

No obstante, el citado ministerio manifestaba compartir la preocupación por la amplia problemática que encierra el subsidio de desempleo para trabajadores eventuales del campo, y, en esta línea, anunciaba el progresivo perfeccionamiento de la regulación.

Señalaba, sin embargo, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social su acuerdo con las consideraciones manifestadas por esta institución, en el sentido que no podía ignorarse que el tipo legal sancionador establece una presunción que la autoridad sancionadora no puede desconocer, si bien la comprobación de los hechos constituye una actuación obligada en todo caso y no procede la imposición de las sanciones cuando aquella presunción legal de simultaneidad de trabajo y percepción del subsidio resulte desvirtuada.

Por último, manifestaba que podían haber existido disfuncionalidades en la actuación sancionadora, como casos de posible comprobación insuficiente de hechos o de actas deficientemente fundamentadas. Por ello, con el fin de eliminar en lo posible estas situaciones, se remitía a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social copia de las recomendaciones formuladas por esta institución para su conocimiento.

Por su parte, en la contestación del Gobierno al informe de esta institución correspondiente al año 1990, se expresa la posibilidad de que en el futuro reglamento de desarrollo de la Ley 8/1988, pueda abordarse y matizarse alguno de los aspectos reseñados, teniendo en cuenta la recomendación formulada.

Es de destacar que, si bien en años anteriores a la formulación de esta recomendación se recibieron en esta institución un gran número de quejas de trabajadores perceptores de este subsidio, a partir de la fecha de la contestación del Ministerio de Trabajo y

Seguridad Social a la citada recomendación no se ha recibido ninguna queja más en esta materia, por lo que podría deducirse una posible mejora de la actuación sancionadora.

Respecto del fondo de la cuestión planteada en la recomendación, es decir, la necesidad de adecuar las sanciones del orden social a los trabajadores a criterios de graduación, tal y como se prevé en relación con las sanciones a los empresarios, es de destacar la presentación, en noviembre de 1991, de una proposición no de ley que recoge en sus propios términos la recomendación formulada por esta institución (queja 8919816).

Por otra parte, se han recibido algunas quejas relativas a la actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, que hacen referencia, fundamentalmente, a actas de infracción que los reclamantes consideran injustificadas y a la posible insuficiencia de la actividad desarrollada en la comprobación de las denuncias formuladas.

Dentro del primer supuesto, merece destacar la queja de un ciudadano que contrató como empleada del hogar a una persona de nacionalidad peruana que llevaba residiendo en España desde hacía quince años y cuyo permiso de trabajo se encontraba en trámite de renovación, habiendo procedido la Inspección de Trabajo y Seguridad Social a levantar acta de infracción, que fue confirmada por la Dirección Provincial de Trabajo y Seguridad Social de Barcelona.

Del informe remitido por la citada dirección provincial, se desprendía que el compareciente había presentado el 24 de febrero de 1987 solicitud de permiso de trabajo para su empleada, a quien ya había tenido a su servicio en 1983, constando documentalmente que la ciudadana peruana había trabajado legalmente en España desde el 20 de abril de 1983.

Igualmente se constataba que el 30 de noviembre de 1987 se concedió a dicha trabajadora el permiso de trabajo inicial, por un año de validez, y que, un mes más tarde, un funcionario de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social levantó el acta de infracción a la que se ha hecho referencia, por falta de permiso de trabajo. Tras la cita de los correspondientes artículos infringidos, se imponía una multa de 100.100 pesetas por la comisión de una infracción muy grave.

Sin embargo, ni en la resolución sancionadora de la dirección provincial ni en el acta de infracción se expresaba cuál era la prueba que el expediente administrativo, que dio lugar a que se levantara aquella, aportaba para deducir que el reclamante empleara a una ciudadana peruana sin haber obtenido previamente permiso de trabajo, ni cuándo ocurrieron los hechos que se denunciaban, debiéndose además tener en cuenta que el permiso de trabajo ya estaba concedido cuando se levantó el acta de infracción.

De otra parte, parecía existir una contradicción, ya que del cuerpo del acta podía deducirse que la infracción cometida consistía en haber empleado a una trabajadora extranjera sin contar previamente con el

correspondiente permiso de trabajo, cuando en el informe a la Inspección de Trabajo, que se incluía en uno de los resultandos de la resolución sancionadora, se hacía constar que la carencia del perceptivo permiso de trabajo lo era «por no haber sido renovado éste en tiempo y forma».

A la vista de todo ello, se dirigió a la repetida dirección provincial una sugerencia para que fuera revisada de oficio la sanción impuesta, teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 48 del Real Decreto 1119/1986, de 26 de mayo y demás circunstancias del caso.

A tal efecto, se señalaba que, si la dirección provincial citada entendía que la infracción no era por no haber renovado el permiso, habría de tenerse en cuenta lo dispuesto en el precepto citado, conforme al cual el resguardo acreditativo de haberse presentado la solicitud de permiso de trabajo, en el caso de renovación, produce los mismos efectos que el permiso mientras no se resuelve el expediente.

De otra parte, era preciso tener en cuenta que la empleada de hogar trabajaba en España desde el año 1983, debiendo, por tanto, ser tratada, a la hora de disfrutar del permiso de trabajo, con la preferencia que la ley dispone. Así, el artículo 18.3.f. de la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, establece que tendrán preferencia para la obtención, y, en su caso, renovación, del permiso de trabajo, entre otros, los iberoamericanos, preferencia que se concreta en el reglamento de dicha ley (Real Decreto 1119/1986, artículo 39.3.a) de la siguiente forma: Los iberoamericanos sólo necesitan llevar dos años trabajando y residiendo legalmente en España en lugar de los cinco comúnmente exigidos, para poder obtener un permiso de trabajo con validez para trabajar en cualquier actividad y ámbito geográfico por un período de cinco años (permiso de trabajo clase C). Todo ello no concordaba con el hecho de que la mencionada dirección provincial concediera a la ciudadana peruana un permiso de trabajo inicial, como si fuera a trabajar por primera vez en España, prolongando así la situación de precariedad que la ley había previsto no fuera tal.

A mayor abundamiento, el convenio de doble nacionalidad entre España y Perú, de 16 de mayo de 1959, establece en su artículo 7.º párrafo segundo, que los españoles en Perú y los peruanos en España (aunque no gocen de doble nacionalidad) pueden ejercer oficios y profesiones en las mismas condiciones que los nacionales (queja 9022046).

Respecto a la insuficiente investigación de denuncias formuladas ante la Inspección de Trabajo, merece reseñarse el caso de un ciudadano que exponía que presentó ante la Inspección Provincial de Trabajo y Seguridad Social de Almería una denuncia contra una empresa por falta de alta en el Régimen General de la Seguridad Social de determinados trabajadores, inhibiéndose en su día la Inspección de la pertinente investigación al argumentar que la cuestión debía de ser planteada ante el juzgado de lo social.

Sobre este asunto, la Dirección Provincial del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en Almería comunicó que la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, a raíz de la solicitud de informe remitida por esta institución, había procedido a realizar una investigación completa de los hechos denunciados, finalizando las actuaciones al levantarse las correspondientes actas de liquidación de cuotas (queja 9100094).

En el mismo sentido, fueron realizadas actuaciones respecto de otra queja en la que se señalaba la falta de una contestación adecuada a una denuncia formulada ante la Inspección Provincial de Trabajo y Seguridad Social de Madrid. Revisado el expediente seguido a resultas de la citada denuncia, se consideró que la investigación realizada sobre la misma era insuficiente, de modo que por la jefatura de la inspección se ordenó la continuación de las actuaciones iniciadas, por lo que, de este modo, quedó satisfecha la pretensión del reclamante (queja 9025726).

Asimismo, puede citarse un caso de falta de alta en la Seguridad Social, denunciado ante la Inspección de Trabajo y Seguridad Social de Jaén, no realizándose por ésta la correspondiente investigación al entender que la pretensión debía plantearse previamente ante la jurisdicción laboral, ya que la denunciante había dejado de trabajar hacía ya algún tiempo. Ante ello, se formuló una sugerencia para que se investigara la denuncia formulada (queja 9024323).

9.5. Trabajos de colaboración social

A lo largo de los últimos años se han venido recibiendo diversas quejas de trabajadores empleados por distintas administraciones públicas en régimen de colaboración social reclamando, en síntesis, iguales o similares derechos que el resto de los trabajadores empleados por la Administración en materia de salario, cotización a la Seguridad Social, antigüedad, vacaciones, etc.

Solicitada información al respecto a los organismos en los que dichos trabajadores prestaban servicios, éstos han sostenido que, en virtud de la normativa legal aplicable, los trabajadores de colaboración social no son propiamente trabajadores por cuenta de estos organismos sino desempleados perceptores del correspondiente subsidio, dependientes, en cuanto a su relación jurídica, del Instituto Nacional de Empleo, por lo que no se considera procedente aplicarles el Estatuto de los Trabajadores y el convenio colectivo correspondiente.

El régimen legal de los trabajos de colaboración social parece, en efecto, excluirlos, según criterio de la Administración, de cualquier tipo de relación jurídica fundada en el trabajo, y ello pese a que la actividad es prestada por períodos considerables de tiempo y en iguales o similares condiciones que el resto de los trabajadores.

Un informe elaborado por la Inspección de Trabajo

y Seguridad Social de Sevilla, en septiembre de 1989, puede ofrecer una idea cabal de en qué consisten en la práctica dichos trabajos de colaboración social, cuando indica: «en la actualidad, el número de dichos trabajadores empleados en el Ayuntamiento de Sevilla es de, aproximadamente, 500, y la gran mayoría vienen a prestar sus servicios en la limpieza de colegios públicos, desarrollando sus trabajos en idénticas condiciones que el resto de los trabajadores por cuenta del Ayuntamiento, pasando a ser integrados en las cuadrillas correspondientes...».

Conforme a lo expuesto, nos encontramos con unos ciudadanos que trabajan para la Administración hasta cuatro años, que es la duración máxima de las prestaciones por desempleo; que reciben por ello una contraprestación en dinero, completando así las prestaciones por desempleo hasta el total de la base reguladora que sirvió para el cálculo de la prestación y quedando garantizado, en todo caso, el importe del salario mínimo interprofesional; y que, sin embargo, siguen legalmente desempleados y se les aplica el régimen jurídico propio de los perceptores de prestaciones por desempleo. En consecuencia, en el ámbito de sus relaciones de trabajo reales con el organismo que les emplea, carecen de derechos laborales y no les es de aplicación ninguna norma legal o paccionada, ya sea de naturaleza laboral, estatutaria o civil, que regule aspectos tales como el horario, los descansos, las sanciones, las reclamaciones y recursos, etc., pudiendo perder, de no desarrollar su actividad en tales condiciones, no sólo lo que podría denominarse «salario», sino también el subsidio de desempleo.

La ambigüedad de la naturaleza de estos trabajos radica en que los mismos, tal y como los configura su normativa reguladora, participan de la relación laboral, en cuanto prestación de trabajo por cuenta y dentro del ámbito de organización de un empresario —en este caso, la administración—, pero no en cuanto a la aceptación de dichos trabajos que se presenta como obligatoria.

Sin embargo, pese a la defectuosa regulación jurídica de esta figura, no parece que la misma pueda ser considerada como una prestación personal obligatoria, ya que de un lado, el trabajo de colaboración social es, básicamente, una medida de fomento del empleo, con la que se pretende facilitar el empleo de trabajadores desempleados financiando una parte del salario en el Instituto Nacional de Empleo; y, de otro, la percepción económica que reciben estos trabajadores por sus servicios puede conceptuarse como salario, conforme a lo previsto por el artículo 2.º del Decreto 2380/1973, de 17 de agosto, sobre ordenación del salario.

Por último, el trabajador, al acabar su adscripción puede encontrarse sin trabajo y sin prestación de desempleo, pues ha agotado la misma mientras realizaba su trabajo y durante ese tiempo no ha cotizado por dicha contingencia para poder generar el derecho a un nuevo período de prestaciones.

Por todo ello, se dirigió al Ministerio de Trabajo y

Seguridad Social una recomendación, a fin de que se adoptaran las iniciativas legales pertinentes para que se garantizaran a los participantes en estos trabajos de colaboración social los derechos propios de toda relación laboral.

En la contestación dada por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, después de examinar la base legal de los trabajos de colaboración social, se concluía que no podía aceptarse la recomendación formulada por no tratarse de una auténtica relación laboral, no ser la situación de los afectados discriminatoria respecto al resto de perceptores de prestaciones por desempleo y ser, además, beneficiosa para los que participan en ellos.

Añadía el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social que el trabajo de colaboración social puede tener la consideración de una prestación personal obligatoria, establecida por ley, al igual que las previstas en la legislación del régimen local o del régimen penitenciario, y que, tratándose de obligaciones de hacer, su incumplimiento se sanciona con la pérdida del derecho a las prestaciones cuando el trabajador se niegue «infundadamente» a participar en las actividades (o con la imposición de una multa o la limitación del derecho de comunicación en los otros dos supuestos).

En relación con todo ello, esta institución debe dejar constancia, con pleno respeto a cualquier otra opinión diferente, de su desacuerdo con la equiparación que se hace entre los trabajos de colaboración social y las prestaciones personales obligatorias, como las que establece la legislación del régimen local o del régimen penitenciario.

En este sentido, y además de los argumentos ya expuestos, debe recordarse que la doctrina ha sostenido que los trabajos de colaboración social podrían calificarse «de trabajo forzoso, en el sentido del artículo 2.º del Convenio núm. 29 de OIT al no corresponderse con ninguno de los supuestos que dicho Convenio excluye de tal consideración, y realmente no es otra cosa, ya que se trata de un trabajo exigido coactivamente y que para el supuesto de no aceptar su realización se deriva como consecuencia negativa la suspensión de la percepción por un período de seis meses» (cfr. J. I. García Ninet y J. J. Morro López, en Comentarios a las leyes laborales. El Estatuto de los Trabajadores. Tomo I. Madrid, Edersa, 1980, p. 115).

Conviene significar, en este sentido, que el Convenio núm. 29 de la Organización Internacional de Trabajo obliga, en su artículo 1.1., a todo miembro de la organización que ratifique el mismo, a suprimir el empleo del trabajo forzoso obligatorio en todas sus formas. En su artículo 2.º se establece que, a los efectos del convenio, la expresión trabajo forzoso u obligatorio no comprende: El servicio militar obligatorio; cualquier trabajo o servicio que forme parte de las obligaciones cívicas de los ciudadanos; cualquier trabajo o servicio que se exija en virtud de sentencia judicial; cualquier trabajo o servicio que se exija en casos de fuerza ma-

yor; y los pequeños trabajos comunales, no existiendo ninguna otra excepción.

Asimismo, ha de destacarse que el citado artículo 2.º determina que, salvo las excepciones señaladas, a los efectos de ese convenio «la expresión trabajo forzoso u obligatorio designa todo trabajo o servicio exigido a un individuo bajo la amenaza de una pena cualquiera y para el cual dicho individuo no se ofrece voluntariamente», siendo preciso señalar la existencia de una enmienda para que se añadiera, a continuación de «una pena cualquiera», «o de privación de cualquier derecho o ventaja», que fue retirada después de haberse demostrado que la expresión «abarcaba en realidad los casos a que se refería la enmienda» (cfr. Código Internacional del Trabajo, Ginebra, OIT 1957, p. 1154 (queja 9010899 y otras).

9.6. Aspectos procedimentales

Como se adelantó, en el informe del año 1990, se ha procedido a formular una recomendación al Ministerio de Asuntos Exteriores, para que imparta instrucciones a las representaciones diplomáticas y consulares de nuestro país a fin de que sean recibidos y tramitados los escritos de carácter administrativo presentados por extranjeros, en las mismas condiciones que los nacionales.

Si bien el Ministerio de Asuntos Exteriores no ha respondido expresamente a dicha recomendación, por lo que se ha procedido a requerir la remisión de la oportuna respuesta, en la contestación del Gobierno al informe de esta institución del año 1990 se afirma que en el nuevo Proyecto de Ley de Régimen Jurídico de la Administración Civil del Estado se adaptará la Ley de Procedimiento Administrativo a las exigencias que imponen la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales ratificados por España, lo que evitaría en un futuro el problema señalado por esta institución respecto de la posición de los extranjeros no residentes en nuestro país en el procedimiento administrativo, a la hora de presentar documentos en las oficinas consulares españolas (queja 8710273).

Con independencia de lo anterior, se han recibido quejas sobre la tramitación de ayudas económicas a emigrantes ancianos e incapacitados para el trabajo.

Así, puede citarse el caso de una persona que solicitó esta ayuda en mayo de 1988, siéndole concedida en su momento, y que en enero de 1989 volvió a solicitar la renovación de la ayuda, no recibiendo contestación expresa a esta segunda solicitud.

Requerido informe a la Embajada de España en Caracas, en el mismo se exponía que la concesión, en un momento dado, de estas ayudas no genera el derecho a su percepción futura, como era el caso del compareciente, a quien, efectivamente, se le había concedido en 1988, pero en 1989 no se le pudo hacer efectivo el pago por no existir disponibilidades presupuestarias.

No obstante, informaba que, solicitada de nuevo ayuda por el interesado en agosto de 1989, en esta ocasión se le había concedido. Por último, se reconocía que no existía constancia de que se le hubiera notificado la denegación de la solicitud de ayuda solicitada en 1989.

Ante ello, se formuló una recordatoria del deber legal de dictar resolución expresa sobre las solicitudes presentadas por los ciudadanos (queja 9029064).

Merecen asimismo reseñarse las actuaciones desarrolladas con motivo de la denegación de una solicitud de ayuda económica por parte de la Dirección General del Instituto Español de Emigración, sin que figurasen en la notificación los recursos que podían presentarse contra el acto denegatorio, reconociéndose por dicho órgano la omisión en que había incurrido (queja 9028851).

Asimismo, se realizaron las actuaciones correspondientes en otro caso de denegación de la ayuda solicitada, sobre la que se informó por la Consejería Laboral de la Embajada española en la República Argentina que, revisado el expediente, se había apreciado un error en la tramitación del mismo, al haberse asignado un código informático distinto al que correspondía y que, en consecuencia, había elevado un escrito a la Dirección General del Instituto Español de Emigración, con propuesta favorable para que se concediera la ayuda económica a la solicitante. Las actuaciones finalizaron al comunicar la Dirección General de Migraciones que se había concedido la ayuda solicitada (queja 9117307).

Por último, se actuó asimismo respecto de un problema expuesto en la queja formulada por un ciudadano argelino, casado con una española en la que exponía que no se había resuelto un recurso de reposición contra la resolución denegatoria del permiso de trabajo, dictada por la Dirección Provincial de Trabajo y Seguridad Social de Valencia.

Solicitada información de la citada dirección provincial, ésta contestó argumentando que el recurrente del acto denegatorio era persona distinta del solicitante, ya que la solicitud la había realizado la empresa correspondiente y no el ciudadano extranjero. También afirmaba esta dirección provincial que no se consideraba competente para resolver el recurso de reposición contra su propia resolución denegatoria, ya que, a resultados de la documentación obrante en el expediente, se deducía que el trabajo para el que se solicitaba permiso habría de realizarse en Alicante, siendo la dirección provincial de esa provincia la competente para resolver el recurso.

Sin embargo, esta institución considera que las razones expuestas no eximían a la citada dirección provincial del deber inexcusable de resolver el recurso de reposición y ello, en primer lugar, porque la ley no exige que exista identidad de personas entre el solicitante inicial de una petición ante la Administración y el recurrente del acto que resuelve la petición, pues basta, de conformidad con el artículo 113.1 de la Ley de Procedimiento Administrativo, que el recurrente sea titular de un derecho subjetivo o de un interés direc-

to, personal y legítimo en el asunto, circunstancias que sin duda concurrirán en el empresario que pretendía contratar al trabajador extranjero. Es más, la posible irregularidad en el procedimiento administrativo se habría dado, en todo caso, al admitirse una solicitud de permiso de trabajo presentada por el propio trabajador inmigrante, cuando, de conformidad con el artículo 44 del Real Decreto 1196/1986, de 26 de mayo, es precisamente el empresario que pretenda emplearlo quien está obligado a solicitar el permiso.

En segundo lugar, no puede entenderse que un órgano administrativo se declare incompetente para resolver un recurso de reposición contra un acto que él mismo dictó, pues este recurso, de conformidad con el artículo 126 de la Ley de Procedimiento Administrativo, debe resolverlo el mismo órgano que dictó el acto recurrido.

Por otra parte, la aparición de nuevos hechos o documentos no recogidos en el expediente originario no exime del deber de resolver sino, muy al contrario, obliga al órgano administrativo a decidir cuántas cuestiones plantea el expediente (artículos 117.1 y 118 de la Ley de Procedimiento Administrativo).

Los razonamientos expuestos condujeron a que se dirigiera a la citada dirección provincial un recordatorio de deber legal de dictar resolución expresa de los recursos de reposición que sean formulados por cualquier titular de un derecho subjetivo o de un interés directo, personal y legítimo en el asunto de que se trate (queja 8914300).

10. ADMINISTRACION EDUCATIVA

10.1. Educación no universitaria

Los derechos y libertades que la Constitución reconoce en su artículo 27 son objeto de una preferente atención por parte del Defensor del Pueblo. Tanto el derecho a la educación como la libertad de enseñanza, son pilares básicos de una sociedad democrática cuya intensidad y extensión indican el grado real de avance que en ella se esté dando.

Sería injusto no reconocer que en este terreno los avances han sido notables en los últimos tiempos y que hoy la escolarización obligatoria y gratuita alcanza a la práctica totalidad de la población a la que afecta. No obstante, detenerse aquí sería insuficiente puesto que no todos los ciudadanos disponen del derecho a la educación y de la libertad de enseñanza con la misma intensidad: Todavía el sistema de becas y ayudas al estudio no proporciona una completa igualdad de oportunidades frente a la educación; no todos los centros docentes reúnen los medios personales y materiales necesarios para una enseñanza de calidad; la libre elección de centro docente es a veces una utopía; es notable la escasez de plazas en los centros universitarios; el sistema de acceso a la docencia tanto universitaria como

no universitaria es cuestionado desde diversos puntos de vista, etc.

Estas materias y otras que ya se señalarán constituyen el contenido más frecuente de las quejas relativas a la administración educativa —tanto estatal como autonómica— que se reciben en esta institución. A lo largo de este epígrafe (y, asimismo, en el correspondiente de comunidades autónomas) se harán constar aquellas quejas que en sí mismas o por su representatividad nos han parecido más significativas.

No obstante, es preciso destacar que omitimos (por lo extenso que ello sería) dar cuenta detallada de aquellas quejas concretas en las que nuestra intervención contribuyó a zanjar un problema concreto si bien ello merece alguna observación.

Con un grado de colaboración que, en términos generales, ha de calificarse de adecuado por parte del Ministerio de Educación son numerosos los centros docentes públicos en los que tras nuestra intervención se han mejorado las instalaciones, el material didáctico y pedagógico, o se han cubierto plazas vacantes de profesores producidas por diversas circunstancias.

De las numerosas quejas que en materia de denegación de becas y ayudas al estudio se reciben, así como por los retrasos en la resolución de reclamaciones, hemos de decir que en este último aspecto el cien por cien de ellas se resuelven favorablemente y más del cincuenta por ciento de las denegadas se conceden.

En materia de admisión de alumnos en centros sostenidos con fondos públicos suelen tener también buena acogida nuestras intervenciones favoreciéndose así la libre elección de centro y la igualdad en el trato de los ciudadanos. Otro tanto puede decirse en el acceso a centros universitarios con limitación de plazas, y en todo lo relativo a los servicios complementarios a la educación como son el transporte y los comedores escolares.

Debemos transmitir pues una impresión positiva de nuestra intervención ante la administración educativa y de la respuesta que recibimos, con lo que nos satisface pensar en los numerosos ciudadanos que a través de nuestra intervención ven resueltos o, al menos, paliados sus problemas.

Dicho esto, debemos pasar al análisis de algunos problemas concretos, a nuestro entender significativos, en los que hemos intervenido a lo largo del año al que se refiere este informe.

10.1.1. Educación infantil / Educación preescolar

— Escolarización de alumnos de tres años.

La Ley de Ordenación General del Sistema Educativo ha venido a configurar la educación infantil como una etapa educativa dirigida a los alumnos de hasta seis años de edad, y encaminada a contribuir al desarrollo físico, intelectual, afectivo, social y moral de los niños.

La ley establece que la educación infantil compren-

derá dos ciclos, el primero hasta los tres años de edad, y el segundo de los tres a los seis años, a cada uno de los cuales corresponde la consecución de objetivos diseñados en consideración al nivel y a los procesos de desarrollo propios de los niños de las respectivas edades.

Aun cuando la ley atribuye a las enseñanzas de este nivel carácter voluntario, encomienda a las Administraciones públicas la responsabilidad de garantizar la existencia de un número de plazas suficiente para asegurar la escolarización de la población que lo solicite.

El Real Decreto 986/1991, de 14 de junio, por el que se aprueba el calendario de aplicación de la nueva ordenación del sistema educativo prevista en el texto legal mencionado, establece que durante el año académico 1991-92 las Administraciones educativas comenzarán la implantación gradual del segundo ciclo de la educación infantil que se completará dentro del marco temporal del calendario establecido en el propio Real Decreto (que abarca hasta el curso 1999-2000).

Por último, el Real Decreto 1330/1991, de 6 de septiembre, dentro de las previsiones temporales establecidas también en el real decreto mencionado, ha fijado los aspectos básicos del currículo de la educación infantil, que han sido desarrollados para el ámbito de gestión del Ministerio de Educación y Ciencia, integrando los aspectos básicos del currículo ya referidos, por el Real Decreto 1333/1991, de 6 de septiembre.

La Orden de 12 de septiembre de 1991 ha regulado finalmente la implantación gradual del segundo ciclo de la educación infantil, autorizando al propio tiempo la impartición del mismo, ya para este curso, en una serie de centros públicos.

De todos los aludidos datos normativos se desprende que la implantación plena de este nivel educativo, que ya se ha iniciado durante este curso, se remite a todo el período previsto para la aplicación de las enseñanzas previstas en la Ley Orgánica General del Sistema Educativo, que, como ya hemos señalado, abarca desde el presente curso 1991-92 hasta el curso académico 1999-2000.

Ahora bien, aun cuando las administraciones educativas competentes parecen venir autorizadas a diferir a lo largo del referido período la adopción de las decisiones normativas o presupuestarias necesarias para hacer efectivo el derecho a obtener una plaza de educación infantil, reconocido en la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo, lo cierto es que la publicación de la misma ha creado en los padres de muchos alumnos la expectativa de obtener en escolarización de dicho nivel ya en el momento en que sus hijos se encuentren en la edad de cursarla.

Tales expectativas se producen, muy especialmente, en torno a la escolarización de los niños de tres años de edad, cuyos padres parecen ser muy conscientes de la decisiva influencia de una pronta escolarización de los alumnos en el posterior desarrollo de su proceso de socialización y de aprendizaje.

Así, hemos recibido quejas (9121880, 9122491,

9122570, entre otras) en las que padres de alumnos de la edad referida muestran su disconformidad ante la falta de atención, por parte de la Administración educativa, a las solicitudes de escolarización de sus hijos en los colegios públicos de sus respectivas localidades.

En dos de las quejas citadas (9121880 y 9122570) los reclamantes manifestaban su disconformidad ante la decisión adoptada por la dirección provincial competente de denegar la escolarización de siete alumnos de tres años en el Colegio Público de la localidad de Acebo (Cáceres).

Los promoventes de las referidas quejas hacen referencia en sus escritos al número de alumnos matriculados en el centro, que es de ochenta, y señalan, al propio tiempo, que imparten enseñanzas en el mismo cinco profesores.

Todo ello determina una relación media profesores/alumnos de 1/16, muy inferior a la máxima establecida en las normas vigentes, e incluso a la más reducida prevista en la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo para el momento de la implantación del nuevo sistema educativo que se regula en dicho texto legal.

Entienden que en tales condiciones no parecen existir razones, deducidas de la matrícula del centro, que justifiquen la denegación de la plaza escolar que han solicitado en el referido colegio los padres de siete alumnos de tres años de la localidad, máxime cuando en el pasado curso escolar 1990-91 se procedió en las mismas condiciones a la admisión de todos los alumnos de tres años que lo solicitaron.

Concluyen los interesados manifestando que, a su juicio, la decisión adoptada significa una regresión respecto a la línea iniciada en el pasado año académico, y además resulta muy difícilmente conciliable con la obligación que incumbe a las Administraciones públicas, en los términos de la ya referida Ley de Ordenación General del Sistema Educativo, de garantizar la existencia de un número de plazas suficientes para asegurar la escolarización en el nivel de educación infantil de la población escolar que la solicite.

Ambas quejas han sido admitidas a trámite y, solicitado el oportuno informe de la Dirección Provincial de Educación y Ciencia de Cáceres, dicho centro directivo nos remite en las fechas en que procedemos a la elaboración de este informe una serie de datos en relación con las circunstancias que han determinado la adopción de la decisión que cuestionan los reclamantes que a continuación pasamos a transcribir:

«La composición jurídica del centro escolar de EGB "Celedonio García", de Acebo (Cáceres) es de cinco unidades escolares, de las cuales cuatro son de EGB y una de Preescolar.

La matrícula del centro es de 82 alumnos (ratio: 16 alumnos/profesor), distribuidos de la siguiente forma:

- a) Alumnos de EGB
- 1.º nivel: 7 alumnos
- 2.º nivel: 11«
- 3.º nivel: 3«

- 4.º nivel: 7«
- 5.º nivel: 9«
- 6.º nivel: 8«
- 7.º nivel: 9«
- 8.º nivel: 8«
- b) Alumnos de Preescolar
- 4 años: 11 alumnos
- 5 años: 9 alumnos

En la localidad hay siete niños de 3 años sin escolarizar. Considerando que el centro escolar de EGB "Celedonio García", de Acebo, no está incluido en el anexo de la OM de 12 de septiembre de 1991 que regula la implantación gradual del segundo ciclo de la educación infantil, en el que se relacionan centros y localidades en los que se impartirá la educación infantil a los niños de 3 años en el presente curso 1991-1992. Considerando que, según norma establecida por la dirección provincial, cuando en un mismo aula de preescolar se escolaricen niños de tres, cuatro y cinco años su número no debe ser superior a 20 alumnos por profesor.

Hay matriculados en el centro ocho alumnos afectados de algún tipo de minusvalía o deficiencia (el centro no es de integración).

La adscripción del profesorado del centro es la siguiente:

- * 1 profesor para 1.º y 2.º niveles (Ciclo Inicial)
- * 1 profesor para 3.º, 4.º y 5.º niveles (Ciclo Medio)
- * 2 profesores para 6.º, 7.º y 8.º niveles (de los cuales uno es especialista en el área de lenguaje y el otro en matemáticas y ciencias de la naturaleza)
- * 1 profesora de preescolar.

La escolarización de los niños de tres años de esta localidad alteraría negativamente el actual agrupamiento de alumnos y profesores, por lo que ha parecido procedente, no autorizar la escolarización de los niños de tres años de la localidad de Acebo.»

Sin duda la decisión de la administración educativa se produce dentro de los parámetros normativos más arriba enunciados. Con todo, nos ha parecido oportuno hacer referencia a la misma, en la medida en que expresa un estado de opinión que, según hemos tenido ocasión de comprobar, comparten los padres de muchos alumnos de estas edades.

En el mismo sentido la promovente de la queja 9122491 manifiesta su disconformidad ante la falta de atención por parte de la Administración educativa a las solicitudes de escolarización de diecisiete niños de tres años que solicitaron plaza para el presente curso académico 1991-92 en un colegio público de la localidad de Cangas de Onís (Asturias).

En este caso se puso en nuestro conocimiento que en su momento se presentaron treinta y siete solicitudes de admisión en el referido centro, de alumnos que,

dentro del año natural 1992, cumplirían cuatro años. Sin embargo, dada la oferta inicial de plazas realizada por el centro, sólo se admitió a veinte de los solicitantes, mientras que el resto de los interesados no obtuvieron su escolarización a pesar de las gestiones realizadas con posterioridad, y que a continuación se describen.

Así, por ejemplo, se llevaron a cabo gestiones en el propio colegio y en el ayuntamiento de la localidad, para obtener la organización en el centro de la nueva aula de preescolar, que parece hacer necesaria el volumen de la demanda de plazas de dicho nivel, con dicha finalidad se obtuvo la cesión por el ayuntamiento de un local en el que podrían organizarse las enseñanzas correspondientes, siempre que la Administración educativa realizase las aportaciones de material y personal docente.

En este último sentido se han formulado solicitudes a la dirección provincial competente, tanto por la dirección del centro docente, como por los padres de los alumnos afectados, sin que hasta el momento de ponerse en contacto con esta institución se hubiera obtenido contestación alguna al respecto.

También en este caso la queja ha sido admitida a trámite ante la dirección provincial competente, de la que, hace escasas fechas, hemos solicitado información respecto a las alternativas de escolarización que se ofrecen a los alumnos en otros centros de la localidad, y sobre la posibilidad de que en el supuesto de que no existan tales alternativas, se proceda a la ampliación, para este curso, de la oferta de plazas escolares en los términos necesarios para atender la demanda existente.

En definitiva, las quejas mencionadas, y otras similares que nos han sido planteadas —en todas las cuales hemos procedido a solicitar el informe de los órganos educativos competentes en relación con las circunstancias determinantes de la decisión adoptada y con la posibilidad de arbitrar en cada caso concreto las medidas necesarias para proceder a la escolarización solicitada por los padres de los alumnos—, nos han permitido llegar a la conclusión de que éstos, al margen de cualquier precisión jurídica respecto al amplio período de que disponen las administraciones competentes para la implantación de la Educación infantil, perciben ya en este momento como un derecho, que deducen de la regulación contenida en la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo, la escolarización de sus hijos a la edad de tres años.

Esto es especialmente así en la medida en que muchos padres tienen próximo el ejemplo de la escolarización con carácter experimental de alumnos de tres años, que se ha venido produciendo en un cierto número de centros y localidades ya antes de la publicación de la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo, y, sobre todo, en cuanto se trata de alumnos procedentes de pequeños núcleos de población, de cuyas carencias, y su posible repercusión negativa en el proceso educativo de los niños, son conscientes los

padres, y en los que, por lo demás, no suelen existir alternativas para la atención temprana de estos niños fuera de su escolarización en el sector público.

De todo ello los interesados deducen que la Administración está discriminando a sus hijos al no facilitar, en todos los casos, un puesto escolar que, sin embargo, en las mismas condiciones, han venido obteniendo otros alumnos en el sector público, o a los que pueden acceder con mayor facilidad por razón del mayor volumen de la oferta, sea pública o privada, los niños que residen en ciudades o en núcleos más importantes de población.

Por lo demás, la propia Ley de Ordenación General del Sistema Educativo parece conceder una especial trascendencia, en orden a la consecución de la igualdad en el ejercicio del derecho a la educación, al establecimiento de las condiciones más favorables para la escolarización durante la educación infantil de todos los niños cuyas circunstancias les hacen acreedores de actuaciones preventivas y compensatorias.

Esta institución entiende que una implantación de la educación infantil que de alguna manera priorizase la escolarización en dicho nivel de los niños residentes en pequeños núcleos rurales sin otras alternativas de escolarización y, en general, de los niños afectados por circunstancias que exijan actuaciones de carácter compensatorio, respondería tanto a las expectativas de los interesados ya expresadas, como a los principios de carácter compensador establecidos en la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo.

— Prestación de servicios complementarios.

Una cuestión accesoria a la anterior pero que en ocasiones incide de manera decisiva y poco favorable en las condiciones e, incluso, en la posibilidad real de escolarización de los alumnos que cursan enseñanzas no obligatorias, es la que hace referencia a la prestación, por parte de la Administración Educativa, de los denominados servicios complementarios —de transporte y comedor escolar— a los alumnos que cursan dichas enseñanzas.

En relación con este asunto se nos han planteado quejas de las que se deduce una cierta falta de definición en los criterios que se aplican para determinar la obligatoriedad o el régimen económico de estos servicios.

Este caso es el del reclamante (9028172) que manifestaba su disconformidad con los términos en que, a partir del curso escolar 1989-90, se vienen produciendo las distintas decisiones administrativas relacionadas con la prestación de los referidos servicios a su hijo, que en el referido curso realizaba 1.º de preescolar.

El reclamante parece asumir el hecho de que el alumno deba desplazarse todos los días a un centro escolar que dista ocho kilómetros de su domicilio, pero se muestra en desacuerdo con el hecho de que el pasado curso escolar se le negase la posibilidad de utilizar el transporte escolar organizado hasta el centro y con que en este curso la prestación de este servicio se haya plan-

teado como un favor personal y no se le concedan las ayudas de comedor que, sin embargo, perciben otros alumnos en idénticas circunstancias.

Entiende asimismo el interesado que la situación descrita, es decir, la no prestación de determinados servicios complementarios o la negativa a conceder las ayudas correspondientes, al dificultar su asistencia alternativa a otros centros docentes, implica una clara discriminación para los alumnos de preescolar residentes en municipios rurales en los que no exista centro docente en el que puedan ser escolarizados, contraviendo con ello el deber que incumbe a las Administraciones públicas, en los términos de la reciente Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo, de asegurar la escolarización en la etapa de Educación infantil de la población que lo solicita.

La Dirección Provincial de Educación y Ciencia de Palencia, de la que solicitamos información en relación con el asunto, señalaba en su informe que las ayudas de transporte y comedor escolar están previstas sólo para los alumnos que cursen enseñanzas obligatorias, entre las que no se encuentran las de preescolar/educación infantil a que aludía el reclamante.

El mismo órgano administrativo al que volvimos a dirigirnos para solicitar que ampliara su informe inicial, parecía entender no ya que la prestación de tales servicios a los referidos alumnos no podía tener nunca carácter gratuito, sino incluso que la Administración educativa no tenía obligación de asumir en ningún caso su prestación a estos alumnos, ni siquiera previo pago de su importe por los padres, y esto al margen de cualquier consideración respecto a su necesidad para obtener la escolarización del alumno.

Como la opinión expresada en el último informe mencionado, que se basaba asimismo en el carácter no obligatorio de los estudios de preescolar, no nos pareció suficientemente fundada a la luz de determinadas previsiones de la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo, en materia de compensación de las desigualdades en la educación, consideramos necesario solicitar un nuevo informe en relación con el asunto de la Secretaría de Estado de Educación.

Entendíamos, en efecto, que la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo contiene principios de actuación de carácter compensador referidos al ámbito de la educación infantil de los que muy posiblemente deberá inferirse en el futuro, y en el marco de los desarrollos reglamentarios de esta Ley, una conclusión muy diferente a la obtenida por la dirección provincial mencionada en base al argumento del carácter no obligatorio de este nivel.

Pero sobre todo considerábamos sumamente discutible la postura expresada por el referido órgano administrativo en relación con la necesidad de que la Administración proceda a la prestación —gratuita o no— de dichos servicios, necesidad que, a nuestro juicio, difícilmente podrá cuestionarse en aquellos supuestos en que tales servicios constituyan condición

necesaria para obtener la propia escolarización de los alumnos en el referido nivel, es decir, entre otras, en supuestos como el planteado por el promovente de la queja, en el que los alumnos, para su escolarización, deben desplazarse a un centro situado fuera de la localidad de su residencia.

Señalábamos en este sentido que tanto el artículo 7.2 de la ley orgánica mencionada, que atribuye a las Administraciones públicas la función de garantizar la existencia de un número de plazas suficiente para asegurar la escolarización de la población que lo solicite —función en la que, sin duda, está implícita la de hacerlas físicamente accesibles a los alumnos—, como el artículo 64 de la propia Ley, parecen apoyar la pretensión que en tal sentido deduce el reclamante.

Entendíamos que las Administraciones educativas tendrían que proporcionar a los alumnos de Peescolar/Educación infantil, residentes en núcleos de población en los que no existan las posibilidades de escolarización que tienen derecho a esperar, los servicios de transporte y comedor que resulten necesarios para su escolarización alternativa en otras localidades.

Concluíamos solicitando a la Secretaría de Estado que informase respecto a la posibilidad de que los órganos competentes de la Administración educativa en la línea de los principios de carácter compensatorio contenidas en la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo, y entretanto se proceda a su desarrollo reglamentario, actúen ya de manera inmediata en el sentido que parecen demandar tales principios, procediendo en consecuencia a la prestación de los servicios referidos a los alumnos de educación preescolar que, por razón de su procedencia geográfica, precisen de los mismos para obtener su escolarización.

En el informe que nos ha sido remitido se señala, en definitiva, que dado que el Real Decreto 986/1991, de 14 de julio, por el que se aprueba el calendario de implantación de la nueva ordenación del sistema educativo remite el desarrollo del nivel de educación infantil a todo el período de implantación de las enseñanzas previstas en la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo, el Ministerio de Educación instrumentará a lo largo de dicho período las disposiciones y medidas presupuestarias oportunas para hacer efectivo el derecho a acceder a dicho nivel educativo.

Entendemos que con la referida afirmación se elude de contestar a la cuestión realmente planteada haciendo abstracción de los argumentos más arriba expresados, en los que basábamos nuestro criterio de que podría resultar conveniente la adopción de forma inmediata de cuantas medidas exigiese la prestación de los referidos servicios a los alumnos de preescolar/educación infantil procedentes de núcleos de población en los que no existan posibilidades de escolarización, que necesitasen de estos servicios para obtener una escolarización que en los términos de la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo cabe entender como compensadora de desigualdades iniciales para acceder a la educación obligatoria.

Nos referíamos en concreto, y ello estaba perfectamente claro, a situaciones en las que la prestación de los servicios mencionados no parecía determinar inicialmente la asunción de unos mayores costes económicos por la Administración educativa, al tratarse de servicios ya organizados y en funcionamiento, respecto a los que, por lo demás, no planteábamos que deberían proporcionarse de manera gratuita, sino estrictamente la necesidad de que el órgano competente procediera a su prestación en determinados supuestos.

En conclusión, y al margen de toda consideración en relación con el calendario de implantación del nuevo sistema, entendemos que la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo crea expectativas de escolarización para los niños en edad de cursar la educación infantil que, en ocasiones se pueden ver frustradas, no por carencia de puestos escolares, sino por una falta de definición de las circunstancias en que estos alumnos tienen derecho a esperar que se les proporcionen, y a obtener en definitiva, la prestación de servicios que les son necesarios para acceder físicamente a los centros escolares o para completar su permanencia en los mismos durante toda la jornada escolar.

Al amparo de tal indefinición se producen decisiones denegatorias de dichos servicios que no están basadas en prescripción normativa alguna, y que, por lo demás, dadas las consideraciones más arriba apuntadas, no parecen venir determinadas por limitaciones de índole presupuestaria.

En tales ocasiones —cualquiera que sea el grado de imperatividad actual de los preceptos de la Ley Orgánica General del Sistema Educativo, relativo al nivel de educación infantil y de los preceptos que establecen los principios de carácter compensatorio a que debe ajustarse la actividad educativa—, se impide o dificulta gravemente la escolarización de los alumnos en edad de cursar enseñanzas no obligatorias, a nuestro juicio, y al menos sobre la base de los datos de que disponemos, sin fundamento objetivo alguno.

Entendemos que el Ministerio de Educación debería reconsiderar los criterios expuestos hasta el momento y que le conducen a postergar o eludir una actitud positiva de pronta resolución de un problema que conlleva la prestación de un servicio que nadie pretende que sea oneroso para el servicio público educativo y en tal sentido recomendamos una vez más que se adopten las medidas necesarias a este respecto.

10.1.2. Admisión de alumnos en centros docentes

Se vienen reproduciendo, como en años anteriores, las quejas relacionadas con el proceso de admisión de alumnos en los centros docentes sostenidos con fondos públicos.

Como es habitual, los interesados fundan sus quejas en esta materia en la existencia de posibles irregularidades en el desarrollo del procedimiento de admisión

en centros concretos o en la aplicación, a juicio de los reclamantes incorrecta, del baremo establecido en el real decreto vigente en la materia. Como en años anteriores, los reclamantes manifiestan su disconformidad con la aplicación de algunos de los criterios de admisión de alumnos en los centros docentes, específicamente con los de proximidad domiciliaria y con el de rentas de la unidad familiar, expresando en relación con este último su discrepancia respecto a la procedencia de conceder valor acreditativo en este ámbito a los documentos fiscales, cuya aportación a tales efectos se prevé en las normas reglamentarias vigentes.

Ciertamente, la diferente transparencia fiscal de determinados colectivos en relación con quienes tienen tan sólo rentas de trabajo personal en forma de salario, puede provocar que en ocasiones, se vean favorecidos en la fase de admisión de alumnos ciudadanos con una situación económica más sólida. Sin embargo este hecho, repudiable éticamente, ha de ser corregido mediante una lucha más eficaz contra el fraude fiscal sin que por el momento se vislumbre otro criterio para valorar la situación económica familiar que pueda sustituirlo con ventaja.

— Reproducción del proceso de admisión de alumnos para pasar de preescolar a primer curso de educación general básica dentro del mismo centro.

Con mucha frecuencia se reciben también en esta Institución quejas de padres de alumnos que manifiestan su malestar ante el hecho de que sus hijos deban someterse a un nuevo proceso de admisión para iniciar la educación general básica en el mismo centro en que ya han cursado preescolar.

Señalan los reclamantes que la reproducción del proceso de admisión para que los alumnos ya escolarizados en un centro cursen en el mismo un nivel educativo superior, puede determinar, en el caso de los alumnos que no sean efectivamente admitidos al nuevo nivel, una ruptura tanto en su proceso de escolarización y adaptación a un grupo, como, en ocasiones, en la línea educativa hasta entonces seguida, consecuencias que no resultan indicadas desde el punto de vista pedagógico. Entienden, además, que esta necesaria reproducción del proceso podría significar una contravención de un derecho a la libre elección de centro en virtud de la cual ejercitaron en su momento una opción de escolarización que puede verse modificada contra su voluntad.

Concluyen expresando su opinión de que, aunque la necesidad de garantizar la objetividad en el proceso de admisión de alumnos puede hacer necesaria la reproducción del proceso de admisión en los centros privados concertados (que sólo están obligados a aplicar los criterios establecidos en la Ley Orgánica reguladora del Derecho a la Educación en relación con la admisión de alumnos en los niveles obligatorios objeto del concierto), la misma exigencia no resulta comprensible en referencia a los centros docentes públicos que,

por imperativo de la misma Ley, deben aplicar necesariamente los criterios y el procedimiento legalmente establecido para la admisión de alumnos en todos los niveles, en cuanto todos estos centros están sostenidos con fondos públicos.

Como ya hemos hecho constar en anteriores informes anuales, a los promoventes de estas quejas venimos manifestándoles que la actuación del Ministerio de Educación y Ciencia en este punto se ajusta a lo establecido en el Real Decreto 2375/1985, de 18 de diciembre, por el que se regulan los criterios de admisión de alumnos en los centros docentes sostenidos con fondos públicos, en el que se dispone de manera expresa que la admisión de alumnos en cada uno de los niveles de preescolar, educación general básica, bachillerato y formación profesional sostenidos con fondos públicos requerirá un nuevo proceso de admisión que no es, sin embargo, necesario para continuar en los distintos cursos de un mismo nivel educativo.

Como también hemos señalado en alguno de nuestros anteriores informes, manifestamos al propio tiempo a quienes formulan las referidas quejas, que lo dispuesto en dicho real decreto no sólo no vulnera el derecho a la libre elección de centro docente, sino que, además, de acuerdo con lo declarado por el Tribunal Constitucional en su sentencia 77/1985, de 27 de abril, dictada en el recurso previo de inconstitucionalidad promovido contra el texto definitivo del Proyecto de Ley Orgánica reguladora del Derecho a la Educación, debe entenderse que garantiza el ejercicio de este derecho, al establecer criterios objetivos que impiden, caso de insuficiencia de plazas, una selección arbitraria de los alumnos por parte de los centros.

No puede, sin embargo, obviarse el dato de que varias comunidades autónomas con competencias plenas en materia educativa, y facultada por la disposición adicional primera de la Ley Orgánica del Derecho a la Educación para dictar disposiciones de desarrollo entre otras en materia de admisión de alumnos, han dictado en sus respectivos ámbitos territoriales disposiciones reglamentarias que contemplan la continuidad de los alumnos en el centro al que hubieren accedido previa aplicación de los criterios legalmente establecidos, incluso en el supuesto de cambio de nivel educativo.

De este dato, al que expresamente aluden varias de las quejas que nos han sido formuladas durante este ejercicio, extraen los reclamantes la consecuencia de que la regulación vigente en el ámbito de gestión del Ministerio de Educación y Ciencia no es la única posible en los términos de la Ley Orgánica del Derecho a la Educación, y la conclusión de que la aplicación de esta última se traduce, a su juicio, sin una clara necesidad jurídica en un trato mucho menos favorable a la continuidad del proceso educativo de los alumnos que cursan sus enseñanzas en el repetido ámbito de gestión de este departamento.

Aluden de forma más concreta a lo establecido en el Decreto 85/1981, de 20 de marzo, que regula la admi-

sión de alumnos en los centros docentes públicos y concertados de Cataluña; en el Decreto 74/1986, de 18 de marzo, que fija la regulación de la misma materia en el País Vasco; y a la más reciente regulación del proceso de admisión de alumnos en la Comunidad Foral de Navarra para el curso 1991-92, contenida en la Orden Foral 107/1991, de 8 de marzo.

Según se desprende de los datos que hemos recabado en relación con el tema, el distinto trato normativo que se ha concedido a este aspecto de la admisión de alumnos en las comunidades mencionadas responde siempre a consideraciones de carácter pedagógico, de las que las respectivas Administraciones educativas han deducido la conveniencia de favorecer la continuidad del proceso de adaptación de los alumnos al profesorado y al medio escolar en el que iniciaron su actividad docente, y a la idea según la cual, una vez ejercitada al inicio de la educación preescolar una determinada elección de centro, el alumno pertenece ya a la unidad organizativa, en que en definitiva consiste el centro escolar, en la que debe transcurrir todo su proceso educativo.

En el caso de alguna de estas comunidades autónomas sus autoridades educativas aluden, además, a los grados de implantación efectiva del nivel de preescolar y de gratuidad del mismo para explicar el tratamiento jurídico concedido al asunto. Así en concreto, el Departamento de Educación, Cultura y Deportes de la Comunidad Foral de Navarra, entiende que el hecho de que en Navarra todos los centros públicos y privados tengan enseñanza de Preescolar gratuita, bien por ser propia o subvencionada al cien por cien, justifica y explica la regulación autonómica en este punto.

Entendemos que no se encuentra entre nuestras competencias la de pronunciarnos respecto a la oportunidad de las fórmulas o soluciones concretas establecidas por las Administraciones públicas al desarrollar prescripciones legales susceptibles de distintos tratamientos reglamentarios, soluciones para cuya adopción se tienen en cuenta, además de los datos estrictamente jurídicos deducibles del texto legal de que se trate, otros como los aducidos por la Administración educativa navarra extraídos de la situación de hecho no siempre coincidente a la que deben aplicarse.

Con todo, no nos parece posible prescindir de las dos siguientes consideraciones:

En primer lugar, que cualquiera que sean las indicaciones pedagógicas en que se fundamenten las respectivas disposiciones y la distinta situación de hecho a que se aplican las normas sobre admisión de alumnos vigentes en el ámbito de las distintas Administraciones, todas ellas a nuestro juicio deberían garantizar suficientemente el ejercicio real del derecho a la libre elección de centro a los alumnos que deciden incorporarse al sistema educativo ya en el tramo en que tal incorporación es obligatoria.

Ha de preverse el supuesto de aquellos padres de alumnos que, por los motivos que fuesen y dentro de

la más estricta legalidad, opten por no escolarizar a sus hijos en centros sostenidos con fondos públicos hasta el comienzo del período de escolarización obligatoria. Cabe, por tanto, que se pretenda la escolarización de un alumno en un centro cuyas unidades de enseñanza primaria tuviesen todas sus plazas cubiertas por alumnos ya escolarizados con anterioridad. De este modo, los criterios previstos por la normativa vigente para la admisión de alumnos en centros sostenidos con fondos públicos no cumplirían su fin garantizado del derecho a la libre elección de centro ya que al no llevarse a cabo el proceso de admisión al inicio del ciclo de escolarización obligatoria no podrían ser tenidos en cuenta.

En definitiva, la duda que se nos plantea es si el hecho de no escolarizar a un alumno hasta el período obligatorio puede, en alguna medida, suponer una merma en el derecho a la libre elección de centro que la Constitución a todos reconoce.

Pues bien, nos parece inevitable contestar negativamente a la cuestión planteada no sólo por el rango constitucional del derecho afectado, sino también porque la más elemental correlación entre obligación y derecho indica que es a la obligación de escolarizar a un alumno en un período determinado a la que corresponde el derecho de elegir el centro docente donde tal escolarización se lleve a cabo, sin que el aplicar este derecho a otros períodos escolares pueda romper esta interdependencia mutua.

No cabe duda que en un sistema educativo público con oferta de plazas escolares gratuitas de preescolar suficiente y territorialmente bien distribuida, el problema tendría menor importancia. Sin embargo, hoy por hoy, distamos bastante de ese ideal, puesto que las plazas públicas y gratuitas de preescolar (o educación infantil) no cubren toda la demanda y, desde luego, existen grandes diferencias territoriales que habría que corregir.

Resolver este último problema es obligado para las autoridades competentes en materia educativa y a su través se conseguiría limitar, cuando no eliminar, la incidencia que el derecho a la libre elección de centro pueda tener en algunos casos sobre la continuidad del proceso educativo de los alumnos escolarizados antes de la etapa obligatoria. Sin embargo entendemos que aun a costa de ello, no debe minorarse en modo alguno la intensidad del derecho a elegir el centro donde se desea escolarizar a un alumno, cuya plenitud debe alcanzarse al inicio de la escolarización obligatoria, sin más límites que los derivados del ejercicio de igual derecho por parte de los restantes sujetos que lo ostenten.

Por otra parte, y al margen de la necesidad de corregir las diferencias que parecen existir entre los distintos territorios en cuanto al nivel de la oferta pública y gratuita de plazas de preescolar, la situación a que nos venimos refiriendo pone de manifiesto las discrepancias que suscita entre los ciudadanos el hecho de que un mismo precepto legal sea objeto de tratamientos reglamentarios divergentes.

— Admisión de alumnos en un centro concertado: aplicación del criterio complementario de «ser hijo de antiguos alumnos».

La normativa vigente en materia de admisión de alumnos autoriza la aplicación, además de los criterios básicos de admisión —rentas de la unidad familiar, existencia de hermanos matriculados en el centro y proximidad domiciliaria—, otros de carácter complementario.

Algunos de estos criterios vienen predeterminados en el propio Real Decreto 2375/1985, de 18 de diciembre, aplicable a la admisión de alumnos en el ámbito de gestión del Ministerio de Educación y Ciencia, mientras que otros pueden ser fijados por el órgano de admisión de cada centro —artículo 11.d) del Real Decreto citado— de acuerdo con criterios objetivos, según se señala expresamente en el mismo real decreto y, tal y como se precisa en la Orden de 9 de marzo de 1989, atendiendo al principio de no discriminación establecido en la Ley Orgánica del Derecho a la Educación.

Esta institución consideró necesario durante el pasado ejercicio precisar ante la Dirección General de Centros Escolares la interpretación a nuestro juicio más correcta de la facultad concedida a los órganos de admisión de los centros por el artículo 11.d) del real decreto a que venimos haciendo referencia.

La tramitación de una queja (9024725) en la que el padre de un alumno de un colegio público de Valladolid manifestaba su discrepancia respecto a la atribución de un punto —en el referido concepto de criterio complementario— a los hijos de funcionarios del Ministerio de Educación, nos hizo ver la necesidad de recomendar a la citada dirección de una parte que advirtiese al consejo escolar del centro de la irregularidad en que había incurrido al valorar tal circunstancia, y de otra la conveniencia de instruir a los órganos de admisión de los centros respecto a la correcta aplicación del artículo 11.d) del real decreto mencionado.

Nos basábamos para ello en que el artículo 11 del Real Decreto 2375/1985 hace referencia expresa a una serie de circunstancias que pueden concurrir en el alumno o su familia, que habitualmente se traducen en dificultades para su integración escolar o para su escolarización, y que se pretende compensar facilitando la admisión de dichos alumnos en el centro docente de su elección, por el procedimiento de puntuarlas a tales efectos.

La remisión a la decisión de los órganos de admisión de los centros de la valoración de otras posibles circunstancias objetivas, deben entenderse, a nuestro juicio, sólo como atribución a éstos de la facultad de definir otras situaciones del mismo carácter que, por su especial incidencia en el ámbito social en que esté situado un centro, o por cualquier otra consideración, deban, a juicio de su órgano de admisión, ser valoradas a efectos de admisión en el centro de que se trate.

No cabe pues, de acuerdo con esta interpretación, tener en cuenta circunstancias o condiciones, como la de-

nuncia por el promovente de la queja, que no sean significativas de situaciones personales, familiares o sociales que deban ser objeto de medidas de carácter compensador y, cuya valoración, por consiguiente, se traduce en una discriminación de quienes no reúnen tal condición, efecto contrario al espíritu de la Ley Orgánica del Derecho a la Educación y al tenor literal de la Orden de 5 de marzo de 1989, ya mencionada.

La Dirección General de Centros Escolares, en el informe que nos ha remitido en torno al tema, manifiesta en líneas generales su conformidad con la interpretación mantenida por esta institución, y nos comunica la remisión a las direcciones provinciales del departamento para su traslado a los centros docentes de unas instrucciones sobre admisión de alumnos en centros sostenidos con fondos públicos, fechadas en 11 de marzo de 1991, en las que, entre otras cosas, se señala expresamente lo siguiente:

«La experiencia acumulada desde la aprobación del Real Decreto 2375/1985, sobre criterios de admisión de alumnos, revela que se están produciendo problemas de interpretación sobre el modo en que deben aplicarse los criterios prioritarios y complementarios y sobre las situaciones que pueden contemplarse para la aplicación del punto complementario de libre disposición del consejo escolar.

A juicio de esta Dirección General, en esta materia, deben observarse las siguientes normas:

a) Los criterios complementarios, contemplados en el artículo 11 del Real Decreto 2375/1985, sólo se tendrán en cuenta cuando, tras la aplicación de los criterios prioritarios, se produzca un empate a puntos entre dos o más solicitudes y este empate deba ser resuelto para adjudicar las plazas vacantes. Si una vez aplicados los criterios complementarios, se mantuviese el empate se procederá a adjudicar, por sorteo, la plaza o plazas vacantes.

b) Para otorgar el punto complementario previsto en el artículo 11, letra d) del Real Decreto 2375/1985, el órgano competente del centro tomará en consideración, preferentemente, circunstancias de significado similar a las previstas en los apartados a), b) y c) del citado artículo 11, es decir, aquellas circunstancias que sean significativas de situaciones personales, familiares o sociales que deban ser objeto de medidas de carácter compensador.

De apreciarse circunstancias distintas a las señaladas en el párrafo anterior, la Dirección Provincial velará para que éstas sean objetivas, no impliquen discriminación por razones ideológicas, religiosas, morales, sociales, de raza o de nacimiento, y no permitan, directa o indirectamente, evadir la aplicación, total o parcial, de los criterios contenidos en la Ley Orgánica Reguladora del Derecho a la Educación o en el Real Decreto 2375/1985».

Pues bien, a lo largo del año hemos tenido ocasión

de instar la observancia de las mencionadas instrucciones en relación con una queja (9114410) que nos fue formulada por el padre de una alumna, en relación con el proceso de admisión de alumnos para el curso 1991-92 celebrado en un centro privado concertado.

El reclamante señalaba que el titular del centro había aplicado como criterio complementario de admisión la circunstancia de ser «hijo o hija de antiguos alumnos del centro».

Entendía que el criterio complementario citado resultaba gratuitamente discriminatorio para los alumnos cuyos padres no reúnen la referida condición, y que no existía, por lo demás, razón alguna que justificase su aplicación a efectos de admisión de alumnos en un centro.

En relación con el tema solicitamos en su momento el preceptivo informe de la Dirección Provincial del Ministerio de Educación y Ciencia de Madrid, haciendo notar en la comunicación que al efecto remitimos al mencionado centro directivo que tanto la Orden de 9 de marzo de 1989, sobre procedimiento de admisión de alumnos en los centros sostenidos con fondos públicos, como las recientes instrucciones de la Dirección General de Centros Escolares, de 11 de marzo último, señalan algunos principios aplicables a la interpretación del artículo 11, letra d) del Real Decreto 2375/1985, sobre criterios de admisión de alumnos, que excluyen el establecimiento al amparo del referido artículo de criterios que carezcan de carácter objetivo e impliquen vulneración del principio de no discriminación, establecido en la Ley Orgánica reguladora del Derecho a la Educación.

En la contestación que se nos ha enviado por la dirección provincial se señala, de acuerdo con la interpretación que mantiene esta institución, que:

«El Real Decreto 2375/1985, de 18 de diciembre, por el que se regulan los criterios de admisión de alumnos en los Centros Docentes sostenidos con fondos públicos, determina en su artículo 11 los criterios complementarios aplicables, definiéndose como tales la condición de emigrante retornado, la existencia de minusvalías físicas en el alumno y su familia, la situación de familia numerosa, así como cualquier otra circunstancia apreciada por el órgano competente del Centro con criterios objetivos.

Del contenido de este artículo cabe interpretar que, para otorgar el punto complementario del artículo 11, letra d) del mencionado precepto, el órgano competente del Centro tomará en consideración, preferentemente, circunstancias de significado similar a las previstas en los apartados a), b) y c) del citado artículo 11, es decir, aquellas circunstancias que sean justificativas de situaciones personales, familiares o sociales que deban ser objeto de medidas de carácter compensador.»

En la misma comunicación se manifiesta que, como consecuencia de todos los argumentos anteriores, se ha considerado necesario cursar instrucciones al centro para que revise el baremo aplicado y excluya del

mismo la circunstancia cuya valoración cuestionaba el promovente de la queja que, de acuerdo con los principios interpretativos deducibles de la Orden Ministerial de 9 de marzo de 1981 y con las instrucciones de 11 de marzo de 1991 sobre admisión de alumnos en los centros docentes sostenidos con fondos públicos, no pueda tener la consideración de criterio complementario de admisión en los centros docentes sostenidos con fondos públicos.

10.1.3. Ordenación académica

— Vacío normativo existente en cuanto a la ordenación académica y titulaciones de las enseñanzas de danza.

Entre las quejas que se nos suelen formular también de manera habitual, aunque debemos precisar que no son muy numerosas, en relación con retrasos producidos respecto a la expedición de títulos académicos, nos ha sido formulada una queja (9028005) en la que la interesada denunciaba la falta de expedición del título correspondiente a los estudios de danza que había concluido, con mucha antelación, en el curso académico 1984-85.

La promovente de la queja manifestaba, en efecto, que concluyó sus estudios de Danza Española en el curso 1984-85, en la entonces Escuela Superior de Arte Dramático y Danza, de Madrid, y señalaba que en octubre de 1985 solicitó la expedición del diploma correspondiente para lo que abonó las tasas establecidas. Añadía que a partir de 1986 viene dirigiéndose a la secretaría del citado centro docente para pedir la entrega del diploma mencionado, sin resultado alguno.

Señalaba, asimismo, que en principio se adujo como causa del retraso producido en la expedición del diploma que el Ministerio de Educación y Ciencia estaba estudiando una determinada modificación de los mismos, pero concluía afirmando que cualquiera que sea el motivo que impide actualmente su expedición resultaba ya excesivo el período de cinco años transcurrido desde que finalizó sus estudios, a lo largo del cual viene experimentando innecesarias dificultades en el terreno profesional por el hecho de no poder exhibir el diploma a que tiene derecho en virtud de los estudios cursados.

Examinada la escasa normativa reguladora de los estudios de danza, podemos constatar que, con excepción de un Decreto —3464/1974, de 5 de diciembre— en el que se regula el acceso a la sección de Danza de la Escuela de Arte Dramático y Danza de Madrid, no existe normativa alguna que se refiera a la ordenación de dichas enseñanzas, establezca su plan de estudios o determine la denominación de los títulos correspondientes.

Obviamente, ante esta ausencia de la necesaria normativa reguladora de los planes de estudio y denominación de los títulos o diplomas correspondientes y, en

definitiva, de las condiciones de obtención de los mismos, difícilmente resulta posible proceder a la expedición de títulos de la referida especialidad, o de la de arte dramático, en la misma situación normativa, aunque dichas especialidades vienen cursándose, sin embargo, en los centros oficiales correspondientes, lo que sin duda genera en los alumnos unas expectativas respecto a los efectos que se derivan de las enseñanzas realizadas que no corresponden al actual estado de regulación de los mismos.

La queja formulada fue admitida a trámite, y solicitado inicialmente informe de la Dirección Provincial de Educación y Ciencia de Madrid, este centro directivo nos manifestó que la expedición de títulos o diplomas de Danza para las entonces escuelas de arte dramático y danza se suspendió a raíz de instrucciones recibidas en tal sentido, en enero de 1986, de la Subdirección General de Enseñanzas Artísticas «por encontrarse pendiente de regulación el procedimiento de expedición».

Efectivamente, la normativa reguladora de las condiciones para la obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales no universitarios, contenida en el Real Decreto 1564/1982, de 18 de junio, autoriza al Ministerio de Educación y Ciencia para dictar las disposiciones necesarias para su aplicación.

Esta regulación se ha ido produciendo para las distintas enseñanzas artísticas, pero no se ha desarrollado para los estudios de danza y arte dramático. Este vacío normativo es, en definitiva, el que impide la expedición de títulos de estas especialidades, para lo que sería necesario que previamente se aprobaran los planes de estudio respectivos y se determinara la denominación de los títulos y diplomas correspondientes.

Ante la situación de vacío normativo descrita, esta institución consideró necesario formular una recomendación al Ministro de Educación y Ciencia, en la que literalmente proponíamos que «en el contexto de los desarrollos reglamentarios necesarios para la implantación del sistema previsto en la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo, se aborde con carácter prioritario la ordenación de las enseñanzas de danza y de arte dramático y se dé tratamiento adecuado a la situación de los alumnos que hubiesen cursado con anterioridad estudios de las referidas especialidades en los centros oficiales correspondientes».

En el escrito que dirigimos al titular del referido departamento, señalábamos que no podíamos dejar de hacer notar la necesidad de que dicha regulación se incluya entre las que el Ministerio de Educación y Ciencia debe elaborar de manera prioritaria, tal como parece demandar inexcusablemente el prolongado vacío normativo en que se vienen desarrollando estos estudios y la reciente promulgación de un texto legal que ofrece la base necesaria para proceder a regular urgentemente la ordenación de las enseñanzas a que nos venimos refiriendo. Insistíamos, además, en que dicha regulación debería dar ya tratamiento adecuado a la

situación de los alumnos que hubiesen cursado con anterioridad estudios de danza o arte dramático en los centros oficiales mencionados, tema que, a nuestro juicio, no debería posponerse remitiendo su determinación a un ulterior desarrollo de la reglamentación que se dicte.

En la contestación que se nos ha remitido, el Ministerio de Educación nos da cuenta, en los siguientes términos, de los trabajos ya iniciados en orden a la elaboración de la normativa de ordenación de los estudios de danza y arte dramático:

«Este Ministerio no es insensible al vacío normativo que aún existe en cuanto a ordenación académica y titulaciones en las enseñanzas de Danza, lo que ha propiciado que los diversos centros, aun habiendo alcanzado unos importantes niveles de calidad formativa, hayan aplicado planes de estudio diferentes en sus contenidos y duración. En esta situación de vacío normativo resultaba prudente, como V.E. así lo subraya, no proceder a expedir titulaciones hasta tanto no existiese una ordenación académica definida con carácter general.

No obstante, hay que resaltar que ello no ha supuesto indefensión o carencia de efectos para los alumnos y alumnas que han superado estas enseñanzas, ya que, en todos los casos, se ha aceptado el certificado oficial de haber culminado los estudios de Danza, sea cual fuere el centro expedidor de dicho certificado, para obtener plazas de Profesores vacantes, en régimen de interinidad, y para opositar a los distintos Cuerpos de Profesores existentes, al margen del reconocimiento para ejercer la profesión de bailarín o bailarina.

Con independencia de esta medida mitigatoria, el Ministerio es consciente de la urgencia y prioridad en la solución definitiva de esta situación. En este sentido, y en relación con la ordenación futura de estas enseñanzas, he de manifestar a V.E. que, en la actualidad, el Departamento está trabajando, en colaboración con las Comunidades Autónomas con competencias educativas y con los sectores afectados, en un plan de estudios que regule, de acuerdo con la legislación vigente, las enseñanzas en materia de Danza y de Arte Dramático mínimas y obligatorias para todo el territorio nacional y, simultáneamente, el Ministerio de Educación y Ciencia está elaborando aquella parte de las enseñanzas de Danza y Arte Dramático que corresponde fijar a cada administración educativa y que, junto con las mínimas, constituirán en breve plazo la ordenación académica del sector de Danza y Arte Dramático.

Asimismo, y en cumplimiento de la Disposición Adicional Cuarta, apartado séptimo, de la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo, el Departamento está elaborando un proyecto de Real Decreto para establecer las equivalencias de las titulaciones anteriores a las establecidas en dicha Ley Orgánica y en este marco se contemplan las enseñanzas de Arte Dramático y de Danza.»

A lo largo del año 1992 esta institución estará pendiente de la solución definitiva de este problema, requiriendo a las autoridades educativas la aprobación de las indispensables disposiciones normativas retrasadas ya en exceso.

— Alumnos adelantados de curso.

Prácticamente todos los años en el período que media entre la terminación de un curso escolar y el comienzo del siguiente se reciben en esta institución un cierto número de quejas de padres de alumnos que cuestionan desde distintos puntos de vista las decisiones denegatorias adoptadas por la Dirección General de Renovación Pedagógica sobre las solicitudes de regularización de la situación académica de sus hijos que han concluido o vienen cursando la educación general básica con un año de adelanto respecto a lo que les correspondería, de acuerdo con la normativa vigente, por razón de su edad cronológica.

La Ley General de Educación establece en este aspecto que la educación general básica «comprenderá ocho años de estudios, cumpliéndose normalmente entre los seis y los trece años de edad».

Dicha prescripción legal ha sido aplicada en sus términos más estrictos, de acuerdo con la normativa de desarrollo de la ley que sucesivamente ha venido a regular los distintos aspectos relativos a la ordenación académica de este nivel educativo.

Sin perjuicio de lo anterior, una serie de órdenes ministeriales, entre ellas las de 13 de noviembre de 1984 y de 30 de diciembre de 1986, han contemplado la situación de aquellos alumnos que de hecho y a pesar de las prescripciones contenidas al respecto en las normas vigentes, han cursado la educación general básica con un año de adelanto en relación con su edad, estableciendo la posibilidad de que los interesados solicitasen en tales casos la regularización de su situación académica y facultando a la Administración educativa competente para adoptar la solución más adecuada en función de los datos académicos y personales del alumno.

La aplicación de las referidas órdenes, al menos de acuerdo con los datos de que disponemos al respecto, ha sido sumamente restrictiva. Cabe referirse en este sentido a las instrucciones para aplicación de la última de las órdenes mencionadas —de 30 de diciembre de 1986—, contenidas en la resolución de 7 de abril de 1987 de la entonces Secretaría General de Educación, en cuyo apartado primero se señala lo siguiente:

«Solamente podrán solicitar adelanto de curso los padres o tutores legales para aquellos alumnos que hayan superado la Educación General Básica con notable aprovechamiento, que actualmente se encuentren en el octavo nivel y en los que concurran circunstancias personales excepcionales, en las que la repetición de curso les pueda producir graves perjuicios.»

De hecho, según hemos podido constatar con ocasión de diversas quejas, la Dirección General de Renovación Pedagógica, que asume en estos momentos la adopción de las decisiones administrativas en la materia, deniega casi sistemáticamente la regularización de la situación académica de estos alumnos. Ello se produce incluso en supuestos en que el rendimiento académico de los mismos debe calificarse como sobresaliente de acuerdo con su expediente personal, y en los que la documentación aportada al efecto al referido órgano administrativo incluye opiniones facultativas que avalan un buen nivel de integración del alumno con los de superior edad con los que cursa sus estudios, y un nivel madurativo adecuado también al nivel de las enseñanzas efectivamente cursadas, datos todos ellos de los que parece debería desprenderse una solución positiva.

En tales casos, sin embargo, la dirección general parece entender que no concurren las circunstancias excepcionales en consideración a las cuales procede conceder la regularización en los términos de las instrucciones mencionadas y, en definitiva, que no se deriva ningún grave perjuicio en la trayectoria académica de los alumnos a los que se deniegue la misma, a pesar de que la resolución denegatoria determina la obligación para los alumnos de repetir un curso, por razones absolutamente ajenas a su rendimiento académico objetivo.

Este criterio interpretativo de la Dirección General nos induce a formular dos recomendaciones al respecto, máxime cuando la regulación contenida en la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo en relación con el nivel de educación primaria —«La educación primaria comprenderá seis cursos, desde los seis a los doce años de edad»— permite suponer que el problema se planteará en lo sucesivo en términos similares a los actuales.

En primer lugar, nos parece necesario sugerir al referido departamento la necesidad de instruir a los servicios de inspección competentes en el sentido de que extremen al máximo la vigilancia respecto al estricto cumplimiento de las normas que establecen la incorporación de los alumnos a los cursos que les correspondan por razón de su edad.

Lo que no parece admisible, y sin embargo se produce en muchos de los casos que nos han sido planteados (9106998) es que se extreme el rigor al aplicar, con todas sus posibles consecuencias negativas para el alumno, las prescripciones sobre ordenación académica relativas a edad y tiempo de escolaridad en la educación general básica, e interpretar muy restrictivamente las normas que permiten regularizar la situación de los alumnos que han cursado la educación general básica con adelanto respecto a su edad, sin que, al propio tiempo, se pongan a contribución todos los medios necesarios para subsanar en el momento en que se producen irregularidades que en la mayoría de las ocasiones tienen su origen ya en los inicios de la escolaridad obligatoria de estos alumnos y que, sin embargo, no siempre son detectadas, como se debería, en el

curso del ejercicio ordinario de las funciones que corresponden a los servicios de inspección técnica de educación.

El seguimiento que hemos realizado de algunos de los casos que nos han sido planteados nos permite deducir, por otra parte, que la Administración educativa no adopta en relación con estos alumnos ninguna medida que garantice la progresión del proceso académico y educativo de estos alumnos durante el tiempo en que deben repetir un curso cuyas enseñanzas ya han superado, en los casos a que nos referimos, con un aprovechamiento más que notable, lo que obviamente parece igualmente discutible en cuanto a su más adecuada formación.

En algunos casos (9106998) se nos manifiesta que el alumno cuya regularización académica se ha denegado, y teóricamente obligado a repetir 8.º curso de educación general básica, cursa con carácter de oyente el 1.º curso de Bachillerato. Esta solución, a nuestro juicio, pospone y, en definitiva, corre el peligro de reproducir el problema en relación con el nivel educativo sucesivo, y entraña de hecho una forma encubierta de atender a la solución de un problema que debería resolverse con fórmulas de pleno derecho. ¿Cuál es la motivación de fondo que hace posible que de hecho el alumno siga de oyente un curso al que se le niega pertenecer de pleno derecho y con los correspondientes efectos académicos?

Además de esta posible incongruencia no nos consta, que alternativamente al menos, se adopten, ni están por lo demás contempladas en las normas de ordenación educativa que fijan las enseñanzas mínimas para el ciclo superior de la educación general básica, medidas tendentes a garantizar la necesaria progresión en el proceso educativo del alumno durante el año en que se ve obligado a repetir un curso académico, habitualmente el 8.º de educación general básica, ya superado.

Sin duda, la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo ha creado un marco adecuado —oferta diversificada, optatividad, adaptaciones curriculares— para que las disposiciones que se dicten en su desarrollo y la propia realidad educativa se adapten en el futuro a las necesidades de los alumnos con aptitudes sobresalientes.

Sin perjuicio de ello, entendemos que además, y de forma inmediata, el Ministerio de Educación y Ciencia debería adoptar las medidas necesarias para garantizar en lo sucesivo la adecuada respuesta educativa a los alumnos que, por las circunstancias ajenas a su rendimiento académico a que nos venimos refiriendo, se ven en la necesidad de repetir el último curso de la educación general básica.

10.1.4. Centros docentes

— Dificultades surgidas en la cesión de solares para la construcción de nuevos centros.

En ocasiones se dirigen a esta institución representantes de distintos sectores de la comunidad educativa de un centro docente cuestionando la adopción, por la Administración educativa competente, de medidas de índole organizativa que, por distintas razones, resultan a su juicio perjudiciales para el normal desarrollo de la actividad de un centro, o que podrían, a su entender, sustituir por otras medidas alternativas más ajustadas a los intereses de los alumnos o al objetivo que las mismas pretenden.

A los promoventes de estas quejas solemos advertirles del ámbito y carácter de las facultades que corresponden a las Administraciones públicas en relación con la organización de los servicios cuya gestión les está encomendada.

Les manifestamos, en definitiva, que en el ámbito organizativo, y siempre que las decisiones concretas que se adopten se produzcan dentro del marco de las competencias atribuidas a cada órgano y de las disposiciones vigentes que regulan el sector administrativo de que se trate, la Administración dispone de un necesario margen de discrecionalidad para la adopción de las medidas o soluciones que juzgue más adecuadas en cada caso.

En determinados supuestos, sin embargo, tales decisiones repercuten de forma directa en las condiciones de escolarización de los alumnos, y, en definitiva, en el ejercicio por éstos de su derecho a la educación.

En estos casos solicitamos información del órgano administrativo competente respecto a las circunstancias que han determinado la adopción de una determinada solución organizativa y sobre las posibles alternativas que se hayan manejado y desechado para llegar a la decisión final.

Pues bien, un supuesto de esta índole es el que inicialmente planteaba el promovente de la queja 9117486, presidente de la Asociación de Padres de Alumnos del Instituto de Bachillerato Leopoldo Cano de Valladolid.

El reclamante manifestaba en su escrito el malestar de la referida asociación de padres, que según aseguraba compartían otros sectores de la comunidad educativa del centro, ante la decisión adoptada por la Dirección Provincial del Ministerio de Educación y Ciencia de Valladolid en relación con la organización de un turno de tarde en dicho Instituto.

Señalaba en concreto que el referido instituto acogía ya, en dos turnos de mañana y nocturno, a aproximadamente 1.500 alumnos.

El establecimiento de un tercer turno vespertino además de significar a su juicio una sobreutilización de las instalaciones del centro que repercutiría muy negativamente en el estado de las mismas, que se describían como de una calidad constructiva muy deficiente y en un nivel de deterioro considerable, impediría además la realización de las labores ordinarias de mantenimiento y limpieza en el mismo.

Además de estas implicaciones poco deseables en el estado de las instalaciones y del mantenimiento del centro, el reclamante se refería a las consecuencias negativas

tivas que la implantación de dicho turno tendría en el desarrollo de una parte de las actividades educativas del centro —actividades extraescolares, deportivas, de recuperación, etc.—, que venían realizándose precisamente en el período horario que se va a ocupar por el nuevo turno que se programa.

Los alumnos del referido nuevo turno deberían ser atendidos, según indicaba el reclamante, por los profesores que componían la actual plantilla del centro que, por consiguiente, no podrían dedicar el tiempo necesario a las actividades complementarias a que hasta ahora venían dedicándose.

Señalaba por otra parte que dado que existía un proyecto ya muy avanzado para la construcción de otro instituto de bachillerato en el mismo barrio, cuyas obras se iniciarían al parecer durante el curso académico 1991-92, el establecimiento de dicho nuevo turno podría revestir la forma de alojamiento provisional del mismo en las instalaciones del Centro ya existente. Ello permitiría dotar al nuevo turno de la correspondiente plantilla de profesores y de nuevos medios presupuestarios con los que podría hacer frente a los gastos derivados de su funcionamiento y se evitaría en consecuencia al menos una parte de los inconvenientes que, según entiende el reclamante, se derivan de su organización.

Afirmaba incluso que en el barrio existen instalaciones correspondientes a centros de educación general básica que pueden adaptarse para albergar provisionalmente el funcionamiento del nuevo Instituto.

Solicitado informe de la Dirección Provincial del Ministerio de Educación y Ciencia de Valladolid, el mencionado organismo nos remitió una comunicación en la que se describían las características constructivas del edificio en que está ubicado el instituto, se enumeraban los espacios disponibles en el mismo, que se calificaban como suficientes para acoger a los grupos del nuevo turno y se aludía al importante déficit de plazas de bachillerato en la zona en que está situado el instituto, y en otras de la capital, como determinante de la solución adoptada para el presente curso.

En relación con este último aspecto de la cuestión se concretaba que:

«El turno vespertino ha existido en otros tres centros en el pasado curso a fin de subsanar el déficit de plazas ante el retraso de la construcción de los nuevos centros aprobados, por falta de solares y dificultad de cesión por parte del Ayuntamiento», y se precisaba que «la Dirección Provincial del Ministerio de Educación y Ciencia de Valladolid, dentro del Programa de modificación de la Red de Centros públicos de Enseñanzas Medias 1991-92, inició los trámites para la creación jurídica de un nuevo centro (Mixto 14), previsto en la planificación provincial para la zona SW (barrios de Pajarillos, Pilarica, Belén). Los problemas de disponibilidad de solar, antes enunciados, hicieron que el Ministerio desestimase la creación de un Instituto para el curso 1991-92 y, en su lugar, autorizase la puesta en marcha de una Extensión, que funcionase como vespertino,

a fin de paliar transitoriamente parte del déficit de puestos escolares en bachillerato.»

En definitiva, la tramitación inicial de la queja parece revelar la persistencia de un problema que ya habíamos detectado en otras ciudades, y al que hicimos mención en nuestro informe anual correspondiente a 1989, en el que nos referíamos a las dificultades que parecían surgir en ocasiones para que los ayuntamientos cedan los solares necesarios para la construcción de nuevos institutos de bachillerato.

Ya en dicho informe destacábamos la importancia capital que a nuestro juicio tenía el problema, ya que, según señalábamos, hasta el momento en que el asunto se planteó por primera vez en la ciudad de Burgos, la totalidad de los institutos de bachillerato públicos habían sido edificadas en terrenos cedidos por las corporaciones locales. Entendíamos entonces que la quiebra de dicha forma de actuación podría determinar alteraciones significativas en el desarrollo del programa de construcciones escolares del Ministerio de Educación y Ciencia, cuyas consignaciones presupuestarias a estos efectos no prevén partidas destinadas a la adquisición de solares, y precisábamos que todo ello tendría muy especial repercusión en aquellas zonas de población de edificación reciente en las que las necesidades de puestos escolares de este nivel serían acuciantes en un futuro próximo.

En relación con el tema que ahora se plantea en la ciudad de Valladolid hemos solicitado el informe de su ayuntamiento, en fechas todavía próximas al momento en que procedemos a la redacción de este informe. Por ello, no disponemos por ahora de la versión del ayuntamiento sobre el asunto, ni conocemos cuáles hayan sido las dificultades concretas surgidas para la cesión por éste de los solares necesarios.

Sin embargo, tanto este caso como otro similar que ha puesto de manifiesto la tramitación de la queja 9120360, a la que nos referiremos a continuación, inducen a pensar en una cierta generalización del problema y en la conveniencia, por consiguiente, de que se abran las vías de cooperación con las corporaciones locales en materia de construcciones escolares a que se refieren la Ley Orgánica reguladora del Derecho a la Educación, y más recientemente la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo, lo que muy posiblemente exigiría el establecimiento, a favor de éstos, de mecanismos de compensación económica por parte del Estado.

La otra queja que sirve para ilustrar la relativa generalización del problema a que nos hemos referido, esta vez en relación con la construcción de nuevos centros públicos de Educación General Básica, es la ya mencionada 9120360, formulada por la Federación de Asociaciones de Padres de Alumnos de Ibiza.

La queja hacía referencia al considerable estado de deterioro y a las deficiencias existentes en las instalaciones de los colegios públicos de la isla.

Además de otros centros concretos que presentaban deterioros o problemas de conservación que han sido

ya subsanados según hemos podido determinar como consecuencia de la tramitación de la queja, en la misma se hacía referencia a un centro concreto, el colegio público «Portal Nou», cuyas instalaciones se describían en los siguientes términos:

«Una parte de sus instalaciones consiste en tres módulos prefabricados instalados con carácter provisional a finales del año 1973.

Los referidos módulos están contruidos con unos paramentos de paja prensada que, debido a su mal estado, presentan perforaciones. Su instalación eléctrica se encuentra en muy mal estado y también la carpintería de cierre.

Todo ello no sólo hace inhabitables dichos módulos, uno de los cuales continúa utilizándose por los alumnos, sino que, además, la combustibilidad de sus materiales convierte en potencialmente peligrosa su existencia dentro del recinto escolar.

De hecho, uno de ellos sufrió un incendio en el año 1989 a consecuencia del cual quedó totalmente destruido, lo que ha obligado a desplazar a una parte del alumnado a las instalaciones de otro centro docente.»

El reclamante entiende que sería imprescindible la inmediata demolición de los módulos que subsisten y la iniciación de las obras necesarias para la construcción de unas nuevas instalaciones que permitiesen albergar en las debidas condiciones a todos los alumnos del colegio.

Naturalmente, procedimos a la tramitación de la queja ante la Dirección Provincial del Ministerio de Educación y Ciencia y ante el Ayuntamiento de Ibiza.

Este último, en su informe, se limita a manifestar que los módulos prefabricados, cuyas condiciones de habitabilidad y seguridad habían sido tan negativamente descritas por los reclamantes, habían sido ya demolidos por orden y a costa del ayuntamiento.

La dirección provincial, además de confirmar en su totalidad la versión de los interesados en relación con el estado de las instalaciones del centro, nos asegura que «el Ministerio de Educación y Ciencia ha intentado desde hace más de cinco años la construcción de un centro sustitutorio del actual, sin que el Ayuntamiento de Ibiza pusiese a disposición, como es preceptivo, el solar. Esta dirección provincial dispone de un amplio dossier que corrobora lo dicho.

Resuelto recientemente el problema del solar, la dirección provincial procedió a la redacción de un proyecto, cuya subasta estará publicada en el Boletín Oficial del Estado probablemente antes de que esta respuesta llegue a esa institución.

El plazo de ejecución de la obra será de unos diez meses, por lo que este curso 91-92 será el último en el que se utilicen las aulas prefabricadas».

Aunque del contenido de este último informe se deduce que los problemas existentes en relación con las instalaciones del centro se encuentran en vías de obtener una solución a corto plazo, también se desprende

del mismo que dicha solución se ha demorado mucho más de lo deseable, con las negativas repercusiones que son evidentes sobre las condiciones de escolarización de los alumnos, a causa de problemas surgidos en la disponibilidad de los solares necesarios, que por último han sido cedidos por el ayuntamiento.

Aun cuando el problema, de acuerdo con las previsiones existentes, será definitivamente solucionado a lo largo de este curso, en el que está prevista la construcción del nuevo edificio destinado a albergar al centro, hemos considerado conveniente solicitar información respecto al carácter de las dificultades transitorias surgidas en torno a la disponibilidad de solares necesarios, información que, por el momento, no nos ha sido remitida, ya que, según informa la Dirección Provincial de Educación en Baleares, la elaboración de ésta requiere la consulta pormenorizada de archivos y documentos para detallar caso por caso el carácter de los problemas planteados.

— Instalaciones deportivas y para la práctica de la educación física en colegios públicos de Madrid.

Continúan sin obtener la necesario solución a lo largo del período a que se refiere este informe las deficiencias detectadas en algunos colegios públicos de Madrid capital, en lo que se refiere a la dotación de las instalaciones necesarias para la práctica de la educación física y del deporte.

Ya en nuestro anterior informe, en el que pormenorizábamos la gestión de esta institución en el año 1990, aludíamos a la tramitación inicial de varias quejas relacionadas con esta carencia (9013484, 9013488, 9014984 y 9015434), en relación con las cuales solicitamos información de la Dirección Provincial de Educación y Ciencia y del Ayuntamiento de Madrid.

Los informes recibidos nos han permitido constatar que en uno de los casos planteados (9013488) el ayuntamiento, al parecer, en el ejercicio de las funciones de mantenimiento y conservación de los colegios públicos que le atribuyen las normas vigentes, ha asumido la realización de las obras de cerramiento de un porche que se ha habilitado como gimnasio.

En los demás supuestos, sin embargo, después de reiteradas solicitudes de información a la dirección provincial y al ayuntamiento mencionados, no ha sido posible, no ya alcanzar una solución al asunto, sino, incluso, determinar la autoridad —educativa o municipal— que debe proceder a su adopción.

En efecto, de las contestaciones recibidas parece deducirse que la dirección provincial entiende que es el Ayuntamiento de Madrid quien debe asumir la dotación de las instalaciones deportivas en los colegios públicos de la capital.

A este respecto, se señala que el Ayuntamiento de Madrid no ha suscrito con el Consejo Superior de Deportes uno de los acuerdos que se prevén en el convenio suscrito entre el Ministerio de Educación y Ciencia y la Comunidad de Madrid para el desarrollo del Plan de

Extensión de la Educación Física y el Deporte Escolar en los centros docentes no universitarios.

De acuerdo con el informe del mencionado órgano de la Administración educativa, debe entenderse que es en la referida vía consensual en la que el Consejo Superior de Deportes asume los proyectos existentes para dotar de instalaciones deportivas o mejorar las existentes en los colegios públicos.

En los demás casos, es decir, en el supuesto de ayuntamientos de la provincia de Madrid que, como en el caso del de la capital, no han suscrito convenio con el Consejo Superior de Deportes, son aquéllos, por el contrario, los que deben asumir tales proyectos, en criterio de dicha dirección provincial.

En el referido informe no se establece claramente si este órgano directivo considera que las anteriores apreciaciones deben hacerse extensivas a la dotación de gimnasio a los colegios públicos que carecen del mismo, aunque su condición de instalaciones necesarias para la realización de una asignatura que forma parte de los planes de estudio del nivel educativo de educación general básica parece que debería traducirse en una solución diferente.

Por su parte, el Ayuntamiento de Madrid nos manifiesta en su informe, al referirse a la carencia de instalaciones deportivas de uno de los colegios públicos a que aludían las quejas planteadas, que, a su juicio, la construcción de tales instalaciones cae bajo la competencia del Ministerio de Educación y Ciencia, al igual que la de los edificios escolares.

Tampoco en el informe del ayuntamiento se hace pronunciamiento expreso, a pesar de que habíamos solicitado determinadas precisiones al respecto, sobre los cometidos que le corresponden en relación con la construcción de gimnasio en los colegios públicos.

De acuerdo con los últimos informes recibidos, ninguna de las dos instancias administrativas consultadas considera de su competencia la construcción de instalaciones deportivas en los centros docentes, y ninguna de las dos se pronuncia claramente en relación con la autoridad —educativa o municipal— a la que corresponde asumir la dotación de gimnasio en los centros públicos que carecen del mismo.

La normativa vigente encomienda al Ministerio de Educación y Ciencia la construcción de los edificios destinados a albergar los centros docentes, y establece que los edificios de los colegios públicos, una vez construidos, serán propiedad del municipio respectivo, que asume, en relación con los mismos, la realización de los cometidos necesarios para la conservación, mantenimiento y vigilancia de los mismos.

De las actuaciones hasta ahora realizadas parece desprenderse que el ayuntamiento apoya su implícita negativa a asumir la dotación de las instalaciones referidas en los centros en la consideración de que su construcción debe estimarse comprendida en la de los edificios escolares propiamente dicha, y en consecuencia ha de ser asumida por la Administración educativa.

Por su parte, la Dirección Provincial del Ministerio

de Educación y Ciencia de Madrid, ante la que hasta ahora hemos tramitado las quejas de referencia, alude, sin mayores especificaciones, a lo establecido en el artículo 51 del texto refundido de la Ley de Enseñanza Primaria, aprobado por Decreto 193/1967, de 2 de febrero, de acuerdo con el cual los edificios públicos escolares, cualquiera que haya sido el procedimiento de su financiación, serán propiedad del municipio en que estén situados.

De este dato normativo, es decir, de la propiedad municipal de los edificios públicos escolares, parece deducir de manera implícita el referido órgano de la Administración educativa que son los ayuntamientos propietarios quienes deben subvenir a la dotación de las referidas instalaciones en los centros de su propiedad.

En consecuencia, dada la falta de acuerdo sobre el asunto, hemos considerado necesario solicitar nuevos informes de las direcciones generales de Infraestructuras Deportivas y de Programación e Inversiones, ambas del Ministerio de Educación y Ciencia, en relación con los cometidos que les correspondan en relación con la dotación de instalaciones deportivas y para la práctica de la educación física específicamente en el caso de los colegios públicos de la ciudad de Madrid. Idéntica información se ha solicitado con respecto a los proyectos que eventualmente existan en el ámbito de las respectivas direcciones generales para dotar de las instalaciones ya mencionadas a los centros docentes a que en concreto se refieren las quejas que nos han sido planteadas.

En el momento de redactar este informe no hemos recibido todavía respuesta a las comunicaciones a que hemos hecho referencia.

Sin embargo, y con independencia de las actuaciones que decidamos tras su estudio detallado al amparo de la normativa vigente, queremos evidenciar aquí que el desacuerdo entre dos administraciones con obligaciones en el ámbito educativo está afectando negativamente a la formación física y deportiva de un considerable número de alumnos.

Ciertamente hay supuestos concretos que la legislación no prevé y otros en los que pueden surgir razonables dudas interpretativas. Para estos casos, dos administraciones responsables y sensibles disponen de amplios márgenes para arbitrar convenios de cooperación a través de los cuales se evite que la ausencia o la oscuridad de las normas ampare la inacción administrativa.

10.1.5. Educación Especial

Siguen siendo significativas las quejas recibidas en relación con la deficitaria atención en materia de educación especial, tanto en lo referente a la escasez de plazas escolares de esta naturaleza como a la carencia de material especializado en los centros de educación es-

pecial o en los centros ordinarios acogidos a programas de integración de personas con minusvalía.

Las situaciones descritas en las quejas que se reciben en esta materia son tomadas en consideración con un particular interés por esta institución, ya que de confirmarse suponen una vulneración del derecho constitucional a la educación, especialmente amparado en lo que se refiere a las personas disminuidas por el artículo 49 de la Constitución, así como un incumplimiento de las previsiones contenidas en el Real Decreto 334/1985, de 6 de marzo, de Ordenación de la Educación Especial.

Adicionalmente debe reseñarse que aun cuando este apartado se incluya en el capítulo correspondiente a la Administración del Estado, no todas las quejas tramitadas, ni aun las que se reseñan, corresponden a centros de la competencia del Ministerio de Educación y Ciencia, sino que hay otras administraciones implicadas, las cuales aparecen oportunamente señaladas en el texto.

En el expediente 91335, la interesada exponía diversas objeciones contra el sistema de educación especial para alumnos disminuidos y, en concreto, contra la aplicación del mismo por parte de los responsables del centro público de integración «Cristóbal Colón» de Alcalá de Henares, donde hasta el curso 1989-90 se encontraba escolarizado su hijo, que presenta una disfasia receptiva.

Al respecto ponía de manifiesto la reclamante que, ante la negativa del citado centro a permitirle a su hijo la repetición del curso de 3.º de E.G.B. que había realizado el pasado año, se había visto obligada, dada la ausencia de plazas en otro centro público, a matricularle en un colegio privado de Madrid capital, en el que le habían admitido la matrícula en 2.º de E.G.B.

De la tramitación de la queja se llegó a la conclusión de que, tal y como afirmaba la promotora, en la decisión de negar la posibilidad de repetir curso a su hijo habían pesado de forma decisiva factores estructurales del propio centro público de integración «Cristóbal Colón», en detrimento de las necesidades educativas del alumno.

Dicha conclusión quedaba de manifiesto en el informe elevado por el Director del centro al Servicio de Inspección Educativa, que la propia Dirección Provincial del Ministerio de Educación y Ciencia de Madrid nos remitió, en el que se afirmaba literalmente que de los informes previos emitidos al respecto por el orientador, la profesora de apoyo y la profesora tutora se desprendía que:

1.º Era razonable la petición de los padres.

2.º La repetición de curso era problemática, pues en los niveles inferiores (en 1.º y 2.º de EGB), las cuatro aulas contaban ya con dos alumnos de integración —cada una—, lo que, según los términos de los informes antes citados, «no permitía ningún margen de maniobra».

Las consideraciones tenidas en cuenta para denegar la solicitud de repetición de curso, que por otra parte había sido aconsejada por el centro donde el alumno recibía apoyo logopédico, impulsaron a los padres a trasladar a su hijo, buscando una alternativa que diese satisfacción exclusivamente a las necesidades específicas de su hijo no suficientemente atendidas en el centro antes mencionado, aun cuando dicha alternativa resultara doblemente onerosa tanto en el aspecto económico, al tratarse de un colegio privado, como en el derivado de la lejanía del mismo respecto de su domicilio.

De estas conclusiones se dio cuenta al Director Provincial del Ministerio de Educación y Ciencia de Madrid, anunciando la inclusión del asunto en este informe anual, ya que no cabía proseguir la tramitación individualizada de la queja por la decisión de los padres de escolarizar a su hijo en un centro privado.

La promotora de la queja 9118359 planteaba su disconformidad con el cierre del centro «Pascual de Andagoya», de Vitoria, en el que se encontraba escolarizada su hija menor, alegando que la integración de los alumnos de dicho centro en el colegio especial de «Blas López de Lakua», no garantizaba su adecuada atención, ante la insuficiencia de espacio y medios para asegurar el nivel de enseñanza que se impartía en el centro clausurado.

Esta queja actualmente en trámite se encuentra pendiente de que por la Dirección General de Renovación Pedagógica del Gobierno Vasco se nos remita informe sobre las causas del cierre del centro «Pascual de Andagoya», así como sobre las condiciones de integración de los alumnos del mismo en el centro «Blas López de Lakua» y sobre las previsiones para garantizar el adecuado nivel de la educación especial requerida por los mismos.

Asimismo, se encuentran en tramitación las siguientes quejas:

— La número 9122133, que versa sobre las graves dificultades para el traslado de los alumnos del centro de educación especial «Eloy Camino», afectados por deficiencias motóricas, dada la ausencia de un medio de transporte adecuado a tales minusválidos.

El primer informe emitido al respecto por la Dirección Provincial del Ministerio de Educación y Ciencia de Albacete admite la existencia del problema planteado en la queja en los siguientes términos:

«1. El Centro de Educación Especial «Eloy Camino» de Albacete, escolariza un total de 18 alumnos con minusvalías motóricas, que hace necesaria la utilización permanente por parte de estos alumnos de sillas de ruedas.

Para el acceso de estos alumnos al Centro, se viene utilizando un transporte escolar urbano, sufragado por este Ministerio.

Cuando se estableció el citado servicio de transporte escolar, se realizaron las gestiones oportunas, enca-

minadas a contratar un vehículo que contara con plataforma elevadora, capaz de transportar a este alumnado sin necesidad de moverlos de sus sillas de ruedas.

Al no existir en el parque de vehículos de esta provincia, como puede deducirse de los escritos que se acompañan, expedidos por la Consejería de Industria y Turismo de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y por Inspección Técnica de Vehículos de Albacete, autobuses preparados para dar servicio a minusválidos de estas características, no existía más alternativa que utilizar un vehículo normal, al cual la empresa concesionaria del Servicio dotó de mayor amplitud en el pasillo central, así como cinturones de seguridad en todos los asientos, aún con el inconveniente del traslado en brazos, de los alumnos desde sus sillas de ruedas a los asientos del autobús y a la llegada al Centro la operación inversa en las mismas condiciones.

2. Consciente esta Dirección Provincial del especial problema que plantea el transporte del hijo de la promotora de la queja, debido a su corpulencia y peso, se han realizado gestiones en el INSERSO, que dispone de una furgoneta apropiada para este transporte, y desde el día 5 de los corrientes, dicho alumno viene siendo transportado sin ningún tipo de problema.

3. La situación reseñada anteriormente, tiene carácter provisional, puesto que está condicionada a las necesidades propias del INSERSO, sin que pueda, por ello, considerarse como solución definitiva.

Para tratar de solucionar definitivamente el transporte de todos los alumnos afectados por esta minusvalía, se está gestionando con Cruz Roja Española, la firma de un convenio para que dicha Institución realice el transporte total de los alumnos afectados. El citado convenio en estos momentos, se encuentra pendiente de informe de la Abogacía del Estado, así como de la Consejería de Política Territorial de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, en orden a la autorización del vehículo que pudiese destinarse a este fin, para el transporte escolar.

Una vez que se disponga de los dictámenes favorables de los Organismos citados, se procederá de inmediato a la firma del Convenio de Colaboración entre Cruz Roja Española y esta Dirección Provincial, para en el más breve plazo posible comenzar a prestar el servicio de transporte escolar con las mayores garantías y condiciones a estos alumnos.»

A la vista del informe recibido, y dado que no obstante las diversas gestiones llevadas a cabo por la Administración responsable, aún subsiste el déficit de atención denunciado en la queja se ha solicitado la remisión de un nuevo informe tan pronto queden subsanadas dichas deficiencias de forma definitiva.

— La número 9122778 cuya promotora exponía que su hijo de 14 años de edad, afectado de una minusvalía física, se encuentra escolarizado en el centro de integración «Poeta Juan Ochoa», de Avilés, alegando que desde el comienzo del curso y al igual que le ocurría

en el pasado en el centro «Virgen de la Luz», se encuentra solo en un aula y únicamente recibe las clases de apoyo durante aproximadamente tres horas a la semana, permaneciendo el resto del horario escolar solo y sin realizar actividad alguna, poniendo de manifiesto al margen de lo anterior las graves dificultades, tanto para acceder al transporte escolar como para el acceso al aula.

Alegaba que fueron infructuosas las gestiones intentadas entre el Ministerio de Educación y Ciencia para la eliminación de las barreras arquitectónicas del centro, así como para la adaptación del autobús de transporte escolar a las necesidades que plantea la utilización del mismo por personas que, como su hijo, tienen restringida gravemente su movilidad.

Tramitada la queja ante la Delegación Provincial el Ministerio de Educación y Ciencia en Asturias, se nos ha informado, en cuanto a las barreras arquitectónicas existentes en el centro, que ya está ultimada la instalación de un ascensor que permita el acceso a los minusválidos gravemente afectados en su movilidad a sus aulas respectivas, estando pendiente la entrada en funcionamiento del mismo de las gestiones que se lleven a efecto con el ayuntamiento de la localidad para que se encargue del mantenimiento del citado ascensor.

En cuanto al transporte escolar el informe recibido llega a la conclusión de que la adaptación de vehículos a las necesidades de dichos alumnos es un problema genérico que afecta también al resto de la población, y cuya solución compete asimismo al Ayuntamiento de Avilés.

En la actualidad sobre estos aspectos se prosigue la tramitación de la queja ante el citado ayuntamiento.

— La 9122890 en la que sus promoventes exponen que a sus hijas les ha sido denegada la prórroga de escolarización en el centro público «La Granja», de León, decisión basada, según escrito de la Dirección Provincial del Ministerio de Educación y Ciencia de León del pasado 24 de septiembre de 1991, en los informes del equipo psicopedagógico y de la Inspección Técnica de Educación decisión que ha supuesto que ambas alumnas se encuentren sin escolarizar. Sobre este asunto se han iniciado actuaciones recientemente para esclarecer la situación concreta, si bien al problema de fondo se hace referencia al final de este epígrafe.

— Finalmente la queja 9124517 presentada por el colectivo de madres de hijos minusválidos, escolarizados en el colegio de integración «San Bernardo» de Algeciras (Cádiz) que denunciaban las siguientes deficiencias:

1. Que el referido centro tiene escolarizados a 26 niños en el curso 91-92, cuyas edades oscilan entre los 5 y 15 años, con distintas minusvalías, entre ellas síndrome de Dawn, autismo, problemas de crecimiento, parálisis cerebral, ceguera, sordera y problemas de lenguaje.

2. Que los únicos apoyos con que cuenta el centro

en el momento de dirigirse a nosotros son, según las interesadas, dos profesores de apoyo a la integración y un equipo volante de atención temprana y apoyo a la integración (EATAI) que atiende a los alumnos dos veces en semana y un día de sede, apoyo que consideran del todo insuficiente, toda vez que se da el caso de que algunos reciben únicamente cuatro horas de apoyo a la semana, masificados en grupos de hasta siete alumnos, con el consiguiente deterioro de la calidad de la enseñanza, situación agravada por la inexistencia de un fisioterapeuta.

3. Que aparte de las anteriores deficiencias el centro carece de cuidadores, lo que obliga a los familiares a personarse en el colegio para hacer frente a diversas necesidades de los niños, en aspectos cuya atención no es prestada por los profesores por no estar obligados a ello.

4. Y finalmente se quejan de que siendo el único centro de integración de Algeciras, y asistiendo alumnos de todas las zonas de aquella población, no cuenta con transporte escolar para ellos.

Respecto de todo lo anterior se ha solicitado informe a la Consejería de Educación de la Junta de Andalucía, Comunidad Autónoma ésta competente en la materia, para contrastar la queja planteada en sus diversos aspectos y, en su caso, sugerir la adopción de las medidas correctoras oportunas. En las fechas que abarca este informe aún no se había recibido el informe solicitado.

Finalmente debe reseñarse la falta de coordinación entre los órganos administrativos con competencia en materia de educación y los competentes en materia de integración social en aquellos supuestos de alumnos sujetos de la educación especial, que habiendo cumplido una edad determinada han finalizado su ciclo educativo siendo necesaria, por la disminución que presentan, la continuación de su formación o aprendizaje en centros no estrictamente educacionales.

Esta problemática se ha puesto de manifiesto, entre otras, en la queja número 9027589, en la que el promotor exponía que en julio de 1989, su hijo que contaba con 19 años de edad, causó baja en el colegio de educación especial «Princesa Sofía», del que había sido alumno desde el año 1975, habiéndosele comunicado que para los cursos sucesivos se le proporcionaría plaza en un centro apropiado a su situación de oligofrenia.

Al respecto, afirmaba que por la Comunidad Autónoma de Madrid le fue asignada plaza en el Colegio «Fray Bernardino», en el que no llegó a integrarse dada la ausencia de autocares en los que pudiera trasladarse desde su domicilio, y sin que se le ofreciera ninguna solución alternativa que hiciera posible su escolarización.

Finalmente indicaba que el pasado 6 de septiembre se le había anunciado por parte del Servicio de Minusválidos de la Consejería de Integración Social de la Comunidad Autónoma de Madrid que, en breve, recibiría un escrito comunicándole la asignación de una plaza en el centro «Angel de la Guarda» en Madrid, dotado

del necesario servicio de transporte, sin que dicha comunicación le hubiere sido remitida en la fecha de interposición de la queja.

Tramitada la queja en marzo de 1991 nos comunicó la citada consejería que finalmente se había admitido al hijo del interesado en el centro «Angel de la Guarda», conforme a la solicitud cursada.

En cualquier caso, es frecuente que esta institución reciba quejas de padres de alumnos con minusvalía psíquicas o físicas severas, los cuales contemplan con suma inquietud el futuro próximo tras alcanzar sus hijos el tope máximo de edad para permanecer escolarizados en centros de educación especial. La descoordinación entre los órganos gestores de los centros educativos y los centros (de formación, ocupaciones, etc.) y el desequilibrio entre la oferta de servicios en el primer campo en relación con el segundo produce numerosas frustraciones en las expectativas de estas personas y, sin duda, limita la eficacia que puedan tener los recursos públicos invertidos tanto en educación especial propiamente dicha como en integración de alumnos con minusvalías en centros ordinarios.

A la vista de ello parece necesaria una perentoria llamada de atención a las autoridades competentes en la materia para que, cuando menos, exista el grado de coordinación suficiente que permita tener prevista la salida del sistema educativo de las personas que han precisado ayudas especiales y no puedan razonablemente insertarse en la vida laboral y social ordinaria.

No parece en absoluto razonable prestar una atención educativa especial a las personas que lo precisan y que, finalizado el proceso educativo hasta donde éste haya podido progresar y, en todo caso, cuando estas personas están próximas a cumplir los veinte años, no exista la suficiente dotación de centros o instituciones adecuados (centros especiales de empleo, centros ocupacionales, talleres..., etc.) en los que dichas personas puedan encontrar acogida en primer lugar y desarrollen las aptitudes que el sistema educativo les haya permitido adquirir.

10.1.6. Algunas medidas previas a la implantación del nuevo sistema establecido en la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo que han generado quejas

Nos vamos a referir en este apartado a determinadas decisiones adoptadas por los órganos de la Administración educativa competente, que, aunque referidas a ámbitos muy diferentes, parecen tener en común la finalidad de avanzar o preparar en cierta medida el terreno para el momento de la efectiva implantación de aspectos concretos de la nueva ordenación del sistema educativo contenida en la Ley de Ordenación del Sistema Educativo.

En los dos casos a que nos vamos a referir dichas decisiones han suscitado un amplio grado de disconformidad en los afectados, que entienden que las mismas

se han adoptado sin una base jurídica suficiente, o que vulneraban derechos adquiridos por los alumnos y significaban una interrupción de su trayectoria académica.

— Reducción de la relación profesor/alumnos en las unidades de primer curso de educación general básica de los centros concertados a partir del presente curso escolar 1991-92.

Nos referimos, en primer lugar, a numerosas quejas (9116264, 9118357, 9118517, 9119274, 9119330, 9119331, 9119332, 9119490, etc.) planteadas, en la mayoría de los casos, por asociaciones de padres de alumnos en las que los reclamantes manifiestan su disconformidad ante decisiones adoptadas por determinadas direcciones provinciales de Educación y Ciencia, de reducir a treinta o treinta y cinco el número de alumnos por aula que han podido matricular los centros concertados en 1.º curso de educación general básica, en el presente curso escolar.

Los reclamantes entienden en todos los casos que dichas decisiones contravienen los términos de las órdenes de autorización respectivas que suelen contemplar la escolarización de hasta cuarenta alumnos por aula, así como los de los conciertos suscritos por los centros afectados, y señalan que el Real Decreto 986/1991, de 14 de junio, por el que se fija el calendario de aplicación del nuevo sistema educativo, prevé la implantación de la nueva relación profesor/alumnos, establecida en la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo, sólo a partir del curso académico 1992-93.

Sobres las quejas ya descritas solicitamos en su momento el informe de las respectivas direcciones provinciales, en relación con el fundamento jurídico de las decisiones adoptadas.

En todos los casos las direcciones provinciales aducen como dato del que inmediatamente derivan las decisiones de reducción cuestionadas, a unas instrucciones de la Dirección General de Centros Escolares, de 21 de marzo de 1991, sobre admisión de alumnos, en las que se facultaba a las Direcciones Provinciales para establecer el número máximo de alumnos en 1.º y 2.º curso de Preescolar, y en 1.º de Educación General Básica, de acuerdo con las necesidades de escolarización de cada zona y la oferta de puestos escolares sostenidos con fondos públicos existente en las mismas.

Como fundamento jurídico de las referidas instrucciones y de las resoluciones dictadas en su cumplimiento, los informes que nos han sido remitidos por las diferentes direcciones provinciales se refieren a las facultades de programación que corresponden a la Administración educativa, que se habrían traducido, en los casos a que aluden los reclamantes, en la reducción de la relación profesor/alumnos en el 1.º curso de educación general básica de determinados centros concertados, reducción que sería necesaria además, según se asegura, para proceder a una paulatina adaptación a

la nueva y más reducida relación profesor/alumnos prevista en la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo.

Pues bien, aun cuando esta institución no pretende cuestionar las facultades que en orden a una adecuada programación de la enseñanza corresponden a la Administración educativa, ni la conveniencia de que ésta utilice, de la forma más racional y equitativa, los recursos disponibles, entendemos que la potestad organizatoria de la Administración debe ejercerse siempre en el marco que proporcionan las normas vigentes.

En este sentido, constituye un dato evidente que el Real Decreto 986/1991, de 14 de junio, por el que se fija el calendario de implantación del Sistema Educativo previsto en la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo, establece la necesidad de que los centros se ajusten a la nueva relación profesor/alumnos establecida en dicha ley para la educación primaria, sólo a partir del curso 1992-93, curso en el que se inicia la implantación con carácter general del 1.º ciclo del referido nivel educativo.

Por lo demás, los interesados insisten, específicamente en los casos de localidades en que el único centro concertado es el afectado por la reducción, que con la misma se minoran en igual medida sin la necesaria base jurídica las posibilidades reales de los padres de ejercitar su derecho a la libre elección de centro docente distinto de los creados por los poderes públicos, reconocido en la Ley Orgánica del Derecho a la Educación.

En atención a los argumentos anteriores hemos considerado conveniente solicitar un nuevo informe sobre la cuestión planteada a la Dirección General de Centros Escolares, del Ministerio de Educación y Ciencia, centro directivo del que proceden las instrucciones que determinaron las decisiones de reducción que cuestionan los reclamantes.

En el momento de elaborarse este informe no se había recibido en esta institución la información solicitada, si bien se ha tenido constancia de una sentencia dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Cantabria (en principio la primera que recae en esta materia), la cual plantea la tesis de que la administración educativa no puede legítimamente adoptar decisiones que limiten el número de alumnos por unidad concertada con centros privados.

A nuestro entender esta doctrina puede plantear severas dificultades a la planificación educativa que se encomienda a las autoridades competentes, puesto que sin duda el tratar de alcanzar en todos los centros, tanto públicos como privados concertados, una ratio profesor-alumnos adecuada tiene capital importancia en este terreno. Si fuese precisa una norma con rango de ley para hacer como se hace en la LOGSE la determinación concreta de que a partir de un determinado momento no podrá sobrepasarse un número máximo de alumnos por aula, la rigidez del sistema será excesiva con un claro perjuicio a una educación de calidad.

En cualquier caso, y sin perjuicio de los argumentos jurídicos que puedan aportarse por la Dirección Gene-

ral de Centros Escolares en torno al tema, sí nos parece necesario formular una advertencia, quizás accesoria, respecto al asunto aquí planteado, pero que juzgamos esencial con vistas a garantizar el ejercicio de la libertad de elección de centro docente por los padres de cara al próximo curso escolar 1992-93.

En efecto, a partir de dicho curso, de acuerdo con las previsiones sobre aplicación de la nueva ordenación del sistema educativo, contenidas en el Real Decreto 986/1991, el número máximo de alumnos por aula en el primer curso de la educación primaria será de veinticinco, compromiso que se extenderá a cada uno de los cursos siguientes de dicho nivel educativo en los años sucesivos.

La tramitación de las quejas mencionadas no ha permitido constatar que la reducción decidida para este curso, al margen ya del problema de la suficiencia de un fundamento jurídico, no era conocida en muchos casos por los padres de los alumnos en el momento de solicitar la administración de sus hijos en los centros afectados, y que, en definitiva, éstos no tenían en dicho momento una idea exacta de las posibilidades reales de que sus hijos accediesen a los respectivos centros docentes.

Entendemos que esta situación no debería reproducirse en ningún caso en el próximo curso escolar, y que en consecuencia la Administración educativa debería adoptar cuantas medidas resulten necesarias—comunicación en tiempo oportuno a los centros, advertencia a éstos de la necesidad de informar a los padres antes de la iniciación del proceso de admisión, e incluso supervisión de la efectiva realización por éstos de dicha actividad informativa— para garantizar un suficiente conocimiento por los padres de los términos de la oferta de plazas educativas de cada centro.

— Instrucciones sobre admisión de alumnos en conservatorios oficiales de música para el curso 1990-91.

También parecen responder a la finalidad más arriba señalada de preparar la inminente implantación de la nueva ordenación prevista en la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo, en este caso en el ámbito de las enseñanzas de la música, las instrucciones sobre admisión de alumnos en conservatorios oficiales de música para el curso 1990-91, dictadas por la Dirección General de Centros Escolares.

En relación con el contenido de las referencias instrucciones se dirigieron en su momento a esta institución el padre de una alumna (9101585) y la Asociación de Padres de Alumnos del Conservatorio oficial de Música de Salamanca (9110671), que manifestaban en los dos casos su disconformidad con las consecuencias, a su juicio negativas para la continuidad de los estudios musicales de algunos alumnos, que se derivaban de la aplicación de las referidas instrucciones.

El promovente de la primera de las quejas mencionadas nos manifestaba que su hija venía cursando estudios de solfeo y piano en el Conservatorio Superior

de Música de Salamanca, y señalaba que en el curso 1989-90 aprobó cuarto curso de solfeo y segundo de piano.

Las enseñanzas de solfeo las había realizado como alumna oficial del conservatorio; las de piano, ante la insuficiencia de plazas para atender toda la demanda de matrícula en este instrumento, tuvo que cursarlas como alumna libre, para lo que debía formular cada curso la necesaria solicitud que le permitiese simultanear la matrícula oficial y libre en el mismo centro.

Sin embargo, en el siguiente curso académico 1990-91 no se ha accedido por la Dirección General de Centros Escolares a la petición de la alumna de continuar acciéndose a dicho régimen de simultaneidad, de acuerdo, según asegura, con ciertas instrucciones dictadas por dicho centro directivo en materia de matrícula y admisión de alumnos.

En consecuencia, al no ser admitida su matrícula como libre para tercer curso de piano, tampoco se le ha admitido la oficial que pretendió formalizar para la asignatura de primero de conjunto coral, lo que, en definitiva, ha impedido a la alumna continuar durante este curso los estudios oficiales que venía realizando en el centro.

En el mismo sentido pero con un planteamiento de carácter más general, el presidente de la Asociación de Padres de Alumnos del mismo centro se refería a la situación problemática en que se encontraban, al comienzo del pasado curso escolar 1990-91, alrededor de 500 alumnos del conservatorio como consecuencia de la aplicación de las referidas instrucciones.

En concreto, el reclamante afirmaba que las previsiones contenidas en dichas instrucciones han determinado que una serie de alumnos que no han obtenido su matrícula oficial en el instrumento solicitado no hayan podido tampoco matricularse en solfeo. Señalaba que, como consecuencia de la aplicación de las mismas, se había denegado la posibilidad de simultanear matrícula oficial y libre para distintas asignaturas de las que se cursan en el conservatorio, lo que en ocasiones había producido el efecto de impedir la continuidad de los estudios de los solicitantes, cuando la única asignatura en la que hubiesen podido matricularse con carácter oficial tenía carácter complementario según las aludidas instrucciones.

Por último, aludía a otra serie de situaciones—necesidad de matricularse en un instrumento no deseado para continuar estudios oficiales de asignaturas complementarias, o interrupción de la matrícula oficial de alumnos que ya cursan estudios de grado superior— que en los términos en que son descritas por el reclamante parecían traducirse en interrupciones o alteraciones poco deseables en la trayectoria académica de un número significativo de alumnos.

Con la finalidad de poder establecer criterios en torno a las cuestiones que se planteaban en los casos citados, solicitamos el informe de la Dirección General de Centros Escolares en relación con el contenido y objetivos que se pretendían con la aplicación de las ins-

trucciones que cuestionaban los promoventes de las quejas, así como con las medidas que se hubieran arbitrado para facilitar a los alumnos la continuidad de los estudios musicales iniciados.

Los datos que se nos proporcionaban sobre el contenido de las referidas instrucciones, sobre organización y funcionamiento de los conservatorios y otros centros de enseñanzas artísticas para el curso 1990-91, confirmaban efectivamente que, en lo que se refiere a la admisión y matrícula de alumnos en los conservatorios oficiales, las referidas instrucciones no permitían, como hasta entonces, compatibilizar la matrícula oficial y libre en las distintas asignaturas, posibilidad a cuyo amparo muchos alumnos habían cursado como libres las enseñanzas correspondientes a instrumentos muy demandados —básicamente piano y violín—, en las que no existían plazas oficiales suficientes, al tiempo que formalizaban su matrícula oficial en otras asignaturas complementarias.

Las referidas instrucciones como venía siendo habitual en todas las dictadas para los últimos cursos académicos, reiteraban la prohibición de aceptar la matrícula en segundo y cursos sucesivos de solfeo que no fuera unida a la matrícula en un instrumento.

Según confirma el informe emitido la aplicación conjunta de ambas prescripciones han impedido, en consecuencia, a muchos alumnos acogidos hasta ahora al régimen de simultaneidad descrito, continuar los estudios oficiales ya iniciados.

Aun cuando la comunicación que nos ha sido remitida abunda en una serie de razones de índole pedagógica y administrativa de las que, en definitiva, se desprende la intención de reconvertir este tipo de centros a las prácticas y formas de actuación comunes al conjunto del sistema educativo, a cuya estructura general pretende la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo conectar, entre otras enseñanzas artísticas, las de la música, entendemos que la consecución de los objetivos de racionalización y demás a que se alude por la Dirección General de Centros Escolares debería compatibilizarse al máximo con el respeto de situaciones, admitidas en consideración a circunstancias de saturación de los centros dedicados a las enseñanzas musicales y, en definitiva, de insuficiencia de los medios destinados a este tipo de enseñanzas, que, según se desprende de todos los datos de que disponemos, no han sido, por el momento, superadas.

En consecuencia debemos recomendar al ministerio que la consecución del objetivo de reconducir las prácticas sobre admisión y matrícula en los conservatorios a las que son habituales en el conjunto del sistema educativo, debe articularse de manera que no se desconozcan las expectativas de los alumnos de continuar los estudios oficiales de música ya iniciados en unas determinadas condiciones. Este último objetivo puede conseguirse, sin duda, dotando a estos centros de los nuevos medios necesarios para atender de manera suficiente al menos la demanda educativa de los alumnos que de hecho se encuentran ya incorporados al

sistema, o, de no ser ésto posible, aplicando las nuevas normas sobre matrícula sólo a los alumnos de nuevo ingreso, y dando, en consecuencia, posibilidad al resto de los alumnos de concluir sus estudios en las mismas condiciones en que lo iniciaron.

10.1.7. Becas y ayudas al estudio

El derecho a la educación se ha ido configurando progresivamente como un derecho básico cuya provisión los Estados han asumido como un servicio público de carácter prioritario.

Los intentos de superación de las limitaciones a este derecho, motivadas por la desigualdad de oportunidades de la sociedad española ante la enseñanza, quedaban ya configurados entre los preceptos de la Ley 14/1970, de 4 de agosto, General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa, al ser reconocido expresamente el derecho a las ayudas al estudio para evitar cualquier discriminación basada en simples consideraciones económicas.

El marco educativo establecido por la Constitución Española configuró después el derecho a la educación entre los derechos fundamentales susceptibles de especial protección, convirtiéndolo así en uno de los derechos que, según el artículo 53.1, «vinculan a todos los poderes públicos».

La Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, Reguladora del Derecho a la Educación, recogiendo los principios constitucionales que imperan en el sistema educativo español, reconoce el derecho de todos a acceder a la educación, sin discriminaciones debidas a la capacidad económica, nivel social o lugar de referencia.

Ello necesariamente implica el establecimiento de un sistema de ayudas al estudio capaz de lograr que las únicas condiciones para el ejercicio del derecho a la educación sean las propias aptitudes y la vocación individual, desterrando las limitaciones de este derecho por motivos económicos.

En la misma línea la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo prevé la implantación de un sistema de becas y ayudas al estudio para la enseñanza post-obligatoria, encaminado a garantizar la igualdad de todos los ciudadanos, compensando las condiciones socioeconómicas desfavorables de los alumnos.

Junto a lo anterior, se incluye en esta norma el establecimiento de los procedimientos de coordinación y colaboración necesarios para articular un sistema eficaz de verificación y control de las becas concedidas.

El actual sistema de becas y otras ayudas al estudio de carácter personalizado es el recogido en el Real Decreto 2298/1983, de 28 de julio, en el que los factores determinantes de la concesión de becas son la situación económica de las unidades familiares y el aprovechamiento académico del alumno.

A partir del Real Decreto 2298/1983, el Ministerio de Educación y Ciencia fija anualmente la cuantía de las

becas, así como los umbrales de renta y patrimonio familiar por encima de los cuales desaparece la posibilidad de obtener una beca o ayuda al estudio, y las calificaciones mínimas exigibles.

Las órdenes ministeriales de 7 y 8 de junio de 1990 recogieron respectivamente los requisitos académicos, económicos y procedimentales para la concesión de becas y ayudas al estudio, así como la convocatoria de becas en los niveles universitario y medio para el curso 1990-91.

En lo que se refiere al curso 91/92 se han refundido en una única disposición (O. M. de 31-V-91) las dos órdenes ministeriales que en años recogían los requisitos académicos, económicos y procedimentales para la concesión de becas y ayudas al estudio, así como las bases anuales de la convocatoria.

Como cada año, las diversas actuaciones administrativas derivadas de la aplicación de los criterios contenidos en las citadas normas han motivado, una vez más, la presentación de un número muy elevado de quejas. A continuación se destacan algunos aspectos que con mayor incidencia han afectado a las quejas tramitadas, así como el seguimiento de algunas de las recomendaciones que sobre esta materia fueron incluidas en el informe correspondiente al pasado año.

10.1.7.1. La renovación de becas por ciclos académicos

La actual convocatoria de becas y ayudas al estudio recogida en la Orden Ministerial de 31 de mayo de 1991, se ha caracterizado por la inclusión de una medida cuya adopción fue sugerida por esta institución con ocasión del informe anual correspondiente a 1989: la extensión a los niveles de enseñanzas medias del sistema de renovación de becas dentro del mismo ciclo educativo, sistema ya aplicado para los niveles universitarios desde la convocatoria correspondiente al curso 1989-90.

La adopción de este sistema supone para el alumno una mayor garantía de poder culminar el ciclo educativo iniciado, sin riesgo de perder antes la beca por haber aumentado en pequeña proporción su nivel de renta familiar, así como una sensible simplificación de trámites que facilitan y agilizan el mecanismo de solicitud, al no ser necesario aportar en la misma datos de carácter económico, ni tampoco, por tanto, efectuar el oportuno estudio y verificación de los mismos por parte de la Administración.

Sin embargo, el beneficio que la aplicación del sistema de renovación de beca por ciclos confiere a los alumnos que hayan podido ver incrementado su nivel económico de un año para otro —lo que supondría, cuando menos, una disminución de la beca del año anterior—, no es tal para aquéllos cuyo nivel de renta ha disminuido lo suficiente como para merecer un componente más de beca y, por tanto, una beca de cuantía mayor, y ello debido a que la nueva situación económico-familiar únicamente es revisada una vez ini-

ciada por el solicitante la correspondiente vía de reclamación.

Esta situación aparece reflejada en la queja número 9022367, presentada por un alumno de la Universidad Complutense de Madrid, al que le fue renovada para el curso 1989-90 la beca concedida en el anterior, formada por los componentes de «ayuda para material didáctico», y «ayuda por razón de residencia» por un total de 215.000 ptas.

Estudiados los datos económicos adjuntados al escrito de queja, esta institución pudo comprobar que la disminución del nivel de la renta familiar del solicitante en relación a los años anteriores podían hacerle además merecedor del componente de beca denominado «ayuda compensatoria», fijado para el curso 1989-90 en 200.000 ptas.

Solicitado el oportuno informe, la Dirección General de Formación Profesional Reglada y Promoción Educativa respondió a esta institución lo siguiente:

«La concesión de becas por ciclos académicos supone la renovación de las mismas modalidades de ayuda concedidas en el curso anterior, salvo que el solicitante acredite que su situación personal o familiar ha sufrido una variación que le hace acreedor a conceptos de ayuda diferentes, circunstancia que no concurre en el alumno de referencia, ya que la negativa de dicha ayuda, en el curso 1988-89, no presentó reclamación alguna. Lo que vuelve a ocurrir en la convocatoria que nos ocupa 1989-90 al no constar en la Unidad de Becas de la Universidad Complutense ninguna reclamación correspondiente a la notificación de la beca otorgada y comunicada con fecha 1 de febrero de 1990.»

De lo anterior se deducía evidentemente que la situación económica del interesado no fue valorada a la hora de decidir sobre los componentes de la beca que debía otorgársele, habida cuenta que la concesión de aquélla, al ser por renovación, suponía la adjudicación de los mismos componentes concedidos el curso anterior.

Con ello debía suponerse que la situación económica del interesado únicamente hubiera sido revisada una vez iniciada por el mismo la correspondiente vía de reclamación contra la resolución por la que se le notificó la concesión de las ayudas para material didáctico, y por razón de residencia. No obstante, al no haberse iniciado por el interesado la referida vía en los plazos legalmente establecidos, la resolución mencionada debía entenderse firme y no susceptible de recurso alguno.

Sin embargo, esta institución pudo comprobar documentalmente que la citada resolución no contenía los requisitos que para toda notificación administrativa exige el artículo 79.2 de la vigente Ley de Procedimiento Administrativo, y en concreto la indicación de si dicha resolución era o no definitiva en la vía administrativa, y, en su caso, la expresión de los recursos que contra la misma procedieran, órgano ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlos, requisitos es-

tos cuya reiterada inobservancia denunciábamos ya en el informe correspondiente a 1990, y que motivó la formulación de una recomendación al Ministro de Educación y Ciencia en orden a su cumplimiento.

Una vez denunciadas ante la Dirección General de Formación Profesional Reglada y Promoción Educativa tales irregularidades, y recordado a dicho organismo el deber legal de dar cumplimiento a todos los requisitos formales y procedimentales exigidos en la Ley de Procedimiento Administrativo, sugerimos al formulante de la queja que iniciara entonces la vía de reclamación, vía que en ningún caso podía considerarse extemporánea, si se atiende al contenido de, entre otras, la Sentencia del Tribunal Supremo de 8 de febrero de 1967: «... procede rechazar la inadmisibilidad del recurso alegado por el defensor de la Administración, porque si el recurso se interpuso fuera de plazo fue porque en la notificación que se hizo al recurrente del acuerdo objeto de impugnación no se hizo constar los recursos que contra el mismo procedían, ante qué autoridad había de interponerlos y plazo establecido para ello, como determina el artículo 79 de la Ley de Procedimiento Administrativo, y requiere para su validez el artículo 59 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa».

Esta sugerencia fue plenamente aceptada por la Dirección General de Formación Profesional Reglada y Promoción Educativa, desde donde se comunicó a esta institución que la eventual reclamación del alumno sería admitida a trámite y revisado su expediente, sin que pudiera ser desestimada por estar presentada fuera de plazo.

De todo lo anterior se deduce que la rigurosa observancia en las notificaciones administrativas de lo dispuesto en el mencionado artículo 79.2 de la Ley de Procedimiento Administrativo adquiere especial relevancia en los supuestos de renovación de becas por ciclos, dado que, como ha quedado demostrado, es la vía de reclamación la única existente para que sea considerada la situación económico-familiar del solicitante, de la que pueda derivarse la necesidad de un eventual incremento en la cuantía de la beca que le fue concedida el año anterior.

10.1.7.2. Incorrecta aplicación de los criterios de carácter económico

El artículo 7 de la Orden Ministerial de 7 de junio de 1990 —sobre requisitos académicos, económicos y procedimentales para la concesión de becas y ayudas al estudio para el curso 1990/91— establecía diversas reglas para calcular los umbrales máximos de patrimonio familiar del solicitante de una beca, por encima de los cuales podía ser denegada la concesión de la misma, cualquiera que fuera la renta familiar disponible per cápita que pudiera resultar al computar los ingresos anuales de la familia.

Una de tales reglas, recogida en el apartado 2.a) del citado artículo, establecía textualmente lo siguiente:

«El valor catastral de las fincas urbanas de la familia no podrá superar los cuatro millones de pesetas. No se tendrá en cuenta para este cómputo la vivienda única habitada por la familia, siempre que el valor catastral de la misma no exceda de tres millones de pesetas, si tal valor no ha sido revisado, a efectos fiscales, entre 1 de enero de 1983 y 31 de diciembre de 1989, o de cinco millones de pesetas, si fue revisado en dicho período. Cuando el valor catastral de dicha vivienda única habitada por la familia exceda de estas cantidades, del valor catastral de dicha finca se descontarán tres o cinco millones de pesetas, según los casos.»

A través de noticias aparecidas en medios de comunicación, esta institución tuvo conocimiento de que los jurados de selección de becarios de diversas universidades podían haber recibido órdenes expresas del Ministerio de Educación y Ciencia para interpretar la regla mencionada, recogida en el apartado 2.a) del artículo 7 de la Orden Ministerial de 7 de junio de 1990, en el sentido de aplicar la bonificación que contiene —en orden a excluir la vivienda de la familia del solicitante, del cómputo para calcular el valor catastral total de sus propiedades urbanas— únicamente en el caso de que la familia del solicitante fuera propietaria de una sola finca urbana.

En base a la facultad que a esta institución otorga lo dispuesto en el artículo 9.1 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, por la que se rige, fueron iniciadas de oficio las actuaciones precisas para conocer la certeza y alcance de las informaciones publicadas (queja n.º 9114670).

En el informe requerido al efecto a la Dirección General de Formación Profesional Reglada y Promoción Educativa, dicho centro directivo reconoció haber dado tales instrucciones a los órganos gestores de las becas como consecuencia de haber interpretado que el término «vivienda única habitada por la familia» podía justificar la exclusión de la bonificación mencionada a las familias poseedoras de más de una vivienda.

Esta institución consideró errónea tal interpretación, habida cuenta que del propio texto no cabe deducir exclusión alguna de la bonificación en función del número de viviendas de la familia del solicitante, criterio por otra parte coincidente con el informe solicitado al efecto por el Ministerio de Educación y Ciencia al Servicio Jurídico del Estado, quien entendió que el citado beneficio debía ser aplicado en todo caso al valor catastral de la vivienda familiar, aun cuando la familia del solicitante fuera titular de otras fincas urbanas.

En virtud de todo lo anterior, esta institución, al amparo de lo dispuesto en el artículo 30.1 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, por la que se rige, formuló a la Dirección General de Formación Profesional Reglada y Promoción Educativa la siguiente Recomendación:

«Que sean revisadas las resoluciones por las que se hayan denegado becas o ayudas al estudio en aplicación de la incorrecta interpretación de lo dispuesto en el artículo 7.2 a) de la Orden Ministerial de 7 de junio de 1990, sobre requisitos académicos, económicos y procedimentales, con el fin de realizar la estimación del valor catastral de las fincas urbanas de las familias de los solicitantes, a los efectos de decidir sobre la concesión o no de la beca, de acuerdo con lo establecido legalmente al respecto.»

La Dirección General de Formación Profesional Reglada y Promoción Educativa aceptó la sugerencia formulada por esta institución, comprometiéndose expresamente a aplicar el criterio correcto en la revisión no solo de las reclamaciones que hayan sido presentadas, sino también, de las que puedan presentarse contra las resoluciones que hayan desestimado solicitudes de becas en aplicación del criterio erróneo, así como a revisar las resoluciones que, en su caso, hayan podido ser desestimatorias de reclamaciones interpuestas contra la aplicación del incorrecto criterio, cuando dicha aplicación hubiera sido motivadora de denegaciones de becas.

Junto a lo anterior, y siguiendo los criterios mantenidos al respecto por esta institución, la Orden Ministerial de 31 de mayo de 1991, —que convoca becas y ayudas al estudio de carácter general, para estudios universitarios y medios para el curso académico 1991-92, y que deroga la normativa que recogía el precepto que ha sido analizado en este apartado—, ha modificado el texto anterior sustituyendo el término «la vivienda única habitada por la familia», por «la finca urbana que constituya la vivienda o residencia habitual de la familia», con el fin de evitar en lo sucesivo errores de interpretación a la hora de valorar la situación patrimonial del solicitante de una beca.

10.1.7.3. Plazo para la devolución de becas revocadas

El artículo 15.1 del Real Decreto 2298/83, de 28 de julio, por el que se regula el sistema de becas y otras ayudas al estudio de carácter personalizado, dispone que las adjudicaciones en todo tipo de becas y ayudas al estudio podrán ser revisadas mediante expediente instruido al efecto, cuya resolución podrá dar lugar a la pérdida del derecho a la ayuda concedida y devolución total de las cantidades indebidamente recibidas en tal concepto, cualquiera que sea la época en que la ayuda o ayudas fueran disfrutadas y dentro del período legal de prescripción.

A tenor de lo dispuesto en el artículo 20 del real decreto mencionado, corresponde a los órganos centrales de la Administración del Estado las tareas de verificación y control de las becas o ayudas adjudicadas. Respecto de tales tareas de verificación y control, las órdenes ministeriales mediante las que se fijan anualmente los requisitos académicos, económicos y procedimentales para la concesión de becas y ayudas

al estudio, recogen las causas y el procedimiento que debe seguirse para dictar los acuerdos de revocación de tales becas.

Durante el año 1990 pudimos comprobar que las citadas tareas de verificación y control, —que pueden generar la adopción, por parte de la Administración Pública educativa, de un acuerdo de revocación de beca o ayuda al estudio— se venían practicando mediante un procedimiento distinto al legalmente previsto, por lo que esta institución, haciendo uso de las competencias que le son reconocidas en la Ley orgánica 3/1981, de 6 de abril, formuló una recomendación al Ministro de Educación y Ciencia en orden a que las resoluciones que pudieran dar lugar a la pérdida del derecho a la ayuda concedida y a la devolución de las cantidades recibidas indebidamente se dictaran respetando el procedimiento legalmente establecido.

Aceptada por el Ministerio de Educación y Ciencia la recomendación formulada, hemos podido verificar a lo largo de 1991 que, en cumplimiento de la misma, los acuerdos de revocación de beca adoptados por la administración pública educativa a los que ha tenido acceso esta institución a través de las quejas tramitadas, han sido precedidos de los trámites formales y procedimentales establecidos legalmente, en lo que respecta al órgano competente para realizar tales tareas, así como a la debida instrucción del expediente de revocación, y a la apertura del trámite de vista y audiencia del interesado en el mismo.

Sin embargo, en la tramitación de diversas quejas, hemos comprobado que en algunos acuerdos de revocación de becas adoptados por la Dirección General de Formación Profesional Reglada y Promoción Educativa, el plazo que se concede al alumno para cumplir la obligación de devolver la cantidad recibida indebidamente es más limitado que el señalado en la disposición normativa en base a la cual se ha tramitado el expediente de revocación.

Este supuesto se plantea, entre otras, en la queja número 9119968, relativa a la revocación de la ayuda al estudio que previamente le había sido concedida al interesado para realizar, en el curso 1989-90, los estudios de 4.º de educación física en la Universidad Central de Barcelona.

Examinados los documentos aportados por el reclamante, pudimos comprobar que en el procedimiento de revisión que se efectuó de la cantidad concedida en concepto de beca se había dado cumplimiento estricto por parte de la Administración, a cuantas previsiones recoge el artículo 15 del Real Decreto 2298/1983, por el que se regula el sistema de becas y otras ayudas al estudio de carácter personalizado, así como los artículos 10 y 11 de la Orden Ministerial de 12 de junio de 1989, sobre requisitos académicos, económicos y procedimentales para la concesión de becas y ayudas al estudio para el curso 1989-90, únicas normas aplicables al supuesto de referencia.

No obstante pudimos verificar documentalmente que el referido expediente fue resuelto mediante Orden Mi-

nisterial de 15 de julio de 1991, en la que se acordaba revocar parcialmente la ayuda al estudio concedida para el curso 1989-90, y se obligaba al interesado a devolver la cantidad de 62.000 pesetas en el plazo de un mes desde el día siguiente al del recibo de la notificación de la citada orden, advirtiéndole que, transcurrido dicho plazo sin que se hubiese efectuado el ingreso de la citada cantidad, se comunicara a la Dirección General del Tesoro y Política Financiera para el inicio del correspondiente procedimiento de reintegro.

A este respecto debe significarse que el artículo 11.1 de la Orden Ministerial de 12 de junio de 1989, sobre requisitos académicos, económicos y procedimentales para la concesión de becas y ayudas al estudio dispone textualmente que, en el caso de que del expediente instruido se derive la obligación de reintegrar las cantidades recibidas, conforme a lo dispuesto en el artículo 15.3 del Real Decreto 2298/1983, de 28 de julio, la resolución que recaiga contendrá la información necesaria para que el alumno pueda cumplir la obligación de reintegrar en la forma más cómoda y sencilla posible, dentro del plazo de tres meses a contar desde la notificación del acuerdo de revocación.

Por tanto, el plazo que debía concederse al interesado para cumplir la obligación de reintegrar la cantidad recibida indebidamente, es, a juicio de esta institución, y salvo mejor criterio fundado en derecho, el fijado expresamente en la citada Orden Ministerial de 12 de junio de 1989, sobre requisitos académicos, económicos y procedimentales para la concesión de becas y ayudas al estudio, por ser ésta la norma en virtud de la cual fue concedida la beca y posteriormente incoado el expediente de revocación de la misma.

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, por la que se rige esta institución, formulamos al Director General de Formación Profesional Reglada y Promoción Educativa la siguiente recomendación:

«Que en lo sucesivo las notificaciones de acuerdos de revocación de una beca o ayuda al estudio, en la que se contenga la obligación de reintegrar total o parcialmente el importe de una beca, concedida para un curso académico concreto, recojan cuantos extremos se establezcan al respecto en la normativa en base a la cual fue concedida la referida beca.»

Junto con lo anterior, y en virtud de lo dispuesto en el mismo precepto de la ley orgánica antes citada, trasladamos al mencionado centro directivo la siguiente sugerencia:

«Que sea revisada la resolución de acuerdo de revocación de beca que le fue notificada a don ... con el fin de adecuarla a las instrucciones precisas contenidas al respecto en el artículo 11 de la Orden Ministerial de 12 de junio de 1989, sobre requisitos académicos, económicos y procedimentales para la concesión de becas y ayudas al estudio.»

En contestación a ello la Dirección General de For-

mación Profesional Reglada y Promoción Educativa comunicó la no aceptación de la recomendación y sugerencia formulada, dado que, si bien la Orden Ministerial de 12 de junio de 1989 («BOE» de 22 de junio de 1989) fijaba un plazo de tres meses para devolver la cantidad requerida, no obstante y por razón de la especialidad de la materia, se aplicó el plazo que al efecto establecía una Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 10 de mayo del mismo año, sobre tramitación de reintegros, publicada en el Boletín Oficial del Estado el 7 de junio de 1989.

Esta Institución discrepa del criterio manifestado por la Dirección General de Formación Profesional Reglada y Promoción Educativa para no aceptar la recomendación y la sugerencia formuladas, toda vez que el contenido del artículo 11 de las tantas veces mencionada Orden del Ministerio de Educación y Ciencia de 12 de junio de 1989, —sobre requisitos académicos, económicos y procedimentales para la concesión de becas y ayudas al estudio—, publicada en el Boletín Oficial del Estado de 22 de junio de 1989, no sólo no puede considerarse derogado, modificado o alterado por una Orden del Ministerio de Economía y Hacienda, fechada el 10 de mayo de 1989 y publicada el día 7 de junio de 1989 en el Boletín Oficial del Estado, sino que además, y en todo caso, por razón de la especialidad de la materia, gozaría aquélla de aplicación preferente sobre ésta, en la tramitación de los expedientes de revocación de becas o ayudas al estudio.

Por consiguiente, de conformidad con las previsiones establecidas al efecto en el artículo 30.2 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, y dando continuación a las actuaciones practicadas con ocasión de la queja 9119968, hemos procedido a poner cuanto antecede en conocimiento del Ministro de Educación y Ciencia, solicitando su parecer al respecto.

10.1.7.4. Incumplimiento de los artículos 54 y 71 de la Ley de Procedimiento Administrativo en la tramitación de solicitudes de beca

Las convocatorias anuales de becas o ayudas al estudio establecen expresamente el procedimiento para la obtención de las mismas, señalando las normas que se refieren a la formulación y presentación de solicitudes, así como los documentos esenciales que deben éstas acompañar.

Tras señalar que la subsanación de las deficiencias que puedan apreciarse en las solicitudes o en la documentación que las acompañe debe efectuarse ya desde los centros docentes receptores, esta normativa específica además que los órganos gestores de las referidas solicitudes pueden requerir los documentos complementarios que se estimen precisos para un adecuado conocimiento de las circunstancias peculiares de cada caso, todo ello con carácter previo a la resolución de las solicitudes.

El procedimiento al que deben ajustarse los órganos competentes al respecto para requerir del solicitante

la subsanación de deficiencias en la solicitud o en la documentación necesaria, se señala en los artículos 54 y 71 de la vigente Ley de Procedimiento Administrativo.

En este sentido, el artículo 54 dispone que «Cuando en cualquier momento se considere que alguno de los actos de los interesados no reúne los requisitos necesarios, la Administración lo pondrá en conocimiento de su autor, concediéndole un plazo de diez días para cumplimentarlo».

Asimismo, el artículo 71 establece que «Si el escrito de iniciación no reuniera los datos que señala el artículo 69, o faltara el reintegro debido, se requerirá a quien lo hubiese firmado para que, en un plazo de diez días, subsane la falta o acompañe los documentos preceptivos, con apercibimiento de que, si así no lo hiciera, se archivará sin más trámite».

Las formalidades expresamente exigidas en la presentación de solicitudes de becas y ayudas al estudio deben entenderse justificadas en la medida que sirvan para asegurar el acierto en la resolución de su concesión o denegación, y su conformidad con la justicia, no como obstáculo que dificulte la admisión de la solicitud. Por ello la legislación impone a la Administración el deber de dar la oportunidad a los interesados de subsanar los defectos o de acreditar que reúnen los requisitos necesarios para obtener un derecho.

Sin embargo, algunas quejas recibidas durante el año 1991 (9120408, 9123503 y 9110849, entre otras) reflejan que algunos órganos gestores de las solicitudes de becas y ayudas al estudio resuelven los expedientes denegando las becas «por no aportar fotocopia completa de la Declaración del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas» (Queja número 9110849) o «por no aportar justificante completo de ingresos por paro y/o subsidio por desempleo» (Queja número 9123503), o «por no aportar las calificaciones de COU» (Queja número 9120408), resoluciones todas ellas adoptadas, al parecer, sin haber sido precedidas del requerimiento para que en el plazo de 10 días fueran subsanadas las presuntas faltas, tal y como dicta al efecto la Ley de Procedimiento Administrativo.

Lo anterior, además de suponer un incumplimiento de lo previsto en las normas vigentes citadas, dilata sensiblemente la tramitación de los expedientes de solicitud de beca, dado que los afectados deben necesariamente acudir a la vía de la reclamación —cuya duración en el tiempo viene fijándose entre 6 meses y un año— para que sea revisada su solicitud adjuntando a su reclamación o recurso los documentos debidos, o bien, como en el caso planteado en la última de las quejas citadas, para convencer a la Administración de la imposibilidad de aportar las calificaciones de COU exigidas, al no haber realizado nunca tales estudios, sino los correspondientes a formación profesional.

10.1.7.5. Demoras en la tramitación de los recursos administrativos en materia de becas y ayudas al estudio

Las disposiciones normativas que anualmente reco-

gen la convocatoria general de becas y ayudas al estudio, y los requisitos académicos, económicos y procedimentales para obtenerlas, reconocen expresamente el derecho de los alumnos cuya solicitud de beca haya sido objeto de denegación inicialmente o, como resultado de la reclamación formulada, de interponer un recurso de alzada ante el Ministerio de Educación y Ciencia, que será sustanciado por el Director General de Formación Profesional Reglada y Promoción Educativa, por delegación del Ministro del Departamento.

Como ya expresábamos en el informe correspondiente a 1990, son muy frecuentes las quejas por retrasos en la resolución de los recursos en materias referidas a la concesión de becas y ayudas al estudio.

Por tal motivo, con el fin de conocer el alcance de este problema, así como la situación que efectivamente se estuviera dando en la Dirección General de Formación Profesional Reglada y Promoción Educativa, como servicio encargado de la resolución de los recursos administrativos en materia de becas y ayudas al estudio, esta institución solicitó de la Secretaría de Estado de Educación un informe acerca de las previsiones existentes en orden a agilizar y poner al día dicho servicio y las dotaciones personales con las que cuenten, así como aquellas otras que se estimen necesarias para una adecuada prestación del servicio.

En contestación a ello, el órgano consultado remitió escrito a esta institución, fechado el 25 de enero de 1991, en el que sintéticamente se nos exponía lo siguiente:

En primer lugar, se hacía referencia a las dificultades con las que se encontraba la Dirección General de Formación Profesional Reglada y Promoción Educativa, dado que esta unidad tramita anualmente cerca de un millón de solicitudes de diferentes clases de becas y ayudas al estudio, de las cuales obtienen un resultado final denegatorio de un 26% aproximadamente.

En segundo lugar, se significaba en el informe citado que la resolución de los recursos en tiempo y forma plantea severas dificultades, tanto por el incremento en su número como por la descentralización de competencias en materia de becas y ayudas al estudio que se ha llevado a cabo en favor de las universidades, las direcciones provinciales y los servicios territoriales de educación para acercar esta gestión a los ciudadanos y facilitar que la resolución inicial se produzca a la mayor brevedad posible. Sin embargo, esta descentralización obliga a que, con carácter previo a la resolución de los recursos, la Dirección General citada deba solicitar informe a las unidades periféricas que han tramitado la beca.

En tercer lugar, se nos informa que la solución final del problema pasa necesariamente por el incremento de los recursos humanos disponibles en la Dirección General de Formación Profesional Reglada y Promoción Educativa, para lo cual, al margen de contratar temporalmente a personas inscritas en el Instituto Nacional de Empleo, se tramitaba la correspondiente petición al

Ministerio para las Administraciones Públicas y al Ministerio de Economía y Hacienda, pretendiéndose con ello dimensionar adecuadamente los servicios en relación con las necesidades.

Esta institución valoró positivamente que en la búsqueda de soluciones a las deficiencias puestas de manifiesto hubieran sido adoptadas por el Ministerio de Educación y Ciencia las primeras medidas correctoras, las cuales parecían conferir a este problema razonables expectativas de mejora a corto plazo.

Sin embargo, lejos de disminuir el alcance de estas deficiencias a lo largo del año 1991, se fue incrementando el número de escritos dirigidos a esta institución relativos a las demoras, que, según parece, continúan siendo excesivas en la tramitación de los recursos administrativos en materia de becas y ayudas al estudio.

En consecuencia, solicitamos a la Secretaría de Estado de Educación un informe detallado acerca del número de recursos administrativos en materia de becas y ayudas al estudio que se encuentren pendientes de resolución, así como exposición de las medidas específicas que estén siendo efectivamente adoptadas y previsiones existentes al respecto, con indicación de plazos concretos para considerar controlado el problema descrito.

Coincidiendo con la redacción del presente informe se ha recibido en esta institución la respuesta requerida, en la que la Secretaría de Estado de Educación nos traslada lo siguiente:

«En relación con el informe solicitado por V. E. acerca del número de recursos administrativos en materia de becas y ayudas al estudio que se encuentran pendientes de resolución, así como de las medidas específicas que están siendo adoptadas y previsiones existentes al respecto de plazos concretos, para considerar resuelto el problema descrito, cúpleme informarle de lo siguiente:

Primero. El origen del problema, como esa Institución conoce, radica en el elevado número de recursos administrativos planteados, fundamentalmente de alzada, en relación con el número de funcionarios adscritos a la sección encargada de sustanciarlos. A continuación se detalla una serie estadística de recursos interpuestos en tres cursos académicos:

curso académico	número de recursos
1988/1989	7.906
1989/1990	7.489 (*)
1990/1991	7.113 (**)

(*) No está finalizada la entrada de recursos y no están computados los recursos de reposición, por cuanto éste es el curso académico que en este momento se está resolviendo.

(**) Datos estimativos dado que no ha sido aún totalmente informativada la entrada de los mismos.

En cuanto a la plantilla del personal de la sección encargada de resolver estos recursos, como ya se anticipó en un anterior informe a V. E., ha sido objeto de ampliación recientemente, tanto en su aspecto cuantitativo como en el cualitativo (potenciación del número de funcionarios de los Grupos B y C fundamentalmente). En estos momentos se está procediendo a la cobertura de dichos puestos mediante concurso de traslados e incorporación de funcionarios de las nuevas promociones del Cuerpo General de Gestión.

Segundo. Respondiendo a la pregunta concreta del número de recursos administrativos pendientes de resolución en materia de becas y ayudas al estudio, debemos decir que son todos los del curso 1990/91, por cuanto aún estamos resolviendo la convocatoria de curso 1989/90, de la cual nos quedan pendientes del orden de 1.800 recursos aproximadamente que se espera puedan ser finalizados en el próximo mes de febrero, ya que actualmente se están resolviendo entre 800 y 1.000 recursos mensuales.

Tercero. Por lo que respecta a la pregunta de qué medidas están siendo adoptadas y previsión de plazos concretos para considerar solucionado el problema descrito, esta Secretaría de Estado de acuerdo con la información que le ha sido facilitada por los servicios competentes de la Dirección General de Formación Profesional Reglada y Promoción Educativa, expone a V. E. que las medidas adoptadas, aparte de las descritas en materia de personal, se han centrado en la implantación de un sistema informático que ha agilizado en gran manera la confección material de la resolución de los recursos, así como la profundización de la racionalización y normalización de los métodos de trabajo utilizados en la sección correspondiente. Si esa Institución lo estima conveniente se pueden facilitar los modelos utilizados al respecto tanto en el campo de la informática como en el de los métodos de trabajo utilizados.

Sin dar por concluidos los trabajos realizados hasta el momento en los aspectos de informática y métodos de trabajo, la mejora en estos dos campos ha permitido por un lado una mayor agilización en la confección material de los recursos, una mayor individualización en las contestaciones y esperamos que para la resolución de los recursos del curso 1990/91 se produzca un acortamiento sensible en el tiempo que se tarda en resolver los recursos de una convocatoria completa».

El contenido del transcrito informe revela de manera inmediata la existencia de un considerable atasco en lo que se refiere a la resolución de los recursos planteados. El simple dato relativo a que las reclamaciones contra denegaciones de becas y ayudas al estudio para el curso 89/90 no se resuelvan hasta entrado el año 1992 evidencia un grave desfase temporal que anula o, al menos, perturba seriamente la finalidad de este instrumento, ya que de poco sirven las becas que son reconocidas dos años después de haber sido precisas para continuar los estudios.

Lamentamos por tanto, que esté dándose esta situación de todo punto inaceptable y que las medidas adop-

tadas en su momento no hayan conducido a los resultados deseados a través de los cuales los ciudadanos viesen efectivamente cumplido su derecho a disfrutar de iguales oportunidades ante la educación. Por este motivo, se hace necesaria una nueva llamada de atención ante este problema, instando a las autoridades educativas competentes para que sean adoptadas de inmediato todas las medidas precisas para paliar el problema antes descrito.

10.2. Educación Universitaria

La Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria, concibe la enseñanza superior como un servicio público referido a los intereses generales de toda la comunidad nacional y de sus respectivas comunidades autónomas. A este fin dota a la Universidad de plena autonomía estatutaria, académica, financiera y docente, a la vez que recoge las competencias que la propia Constitución Española atribuye al Estado y a las comunidades autónomas, en orden a lograr la igualdad de todos los españoles en el ejercicio del derecho al estudio, para dictar las normas básicas del régimen estatutario de los funcionarios y establecer las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales.

Durante el año al que se contrae el presente informe, la realidad universitaria ha continuado el proceso de reforma iniciado años atrás. Una de las principales innovaciones abordadas ha sido la aprobación, por parte del Gobierno, de las directrices generales propias de los planes de estudios de 97 nuevas titulaciones universitarias, directrices que deberán guiar a las universidades españolas en la elaboración de los respectivos planes de estudios que en el plazo máximo de 3 años deben remitir al Consejo de Universidades para su homologación.

Esta renovación de contenidos en las carreras tradicionales e implantación de las nuevas titulaciones constituye un primer impulso para superar la rigidez y el carácter estanco de nuestras actuales carreras universitarias acercando así la formación universitaria a la realidad social y profesional de nuestro entorno, no solo nacional, sino también europea. No obstante esta iniciativa debe ser continuada atentamente por cada una de las universidades, asumiendo sin demora las competencias que al respecto les han sido encomendadas, con el fin de colaborar en la supresión de los obstáculos para la plena libertad de circulación y establecimiento en el ámbito comunitario de los ciudadanos de los países de la Comunidad Económica Europea, máxime cuando en virtud de ello ha sido ya regulado, mediante Real Decreto 1665/1991, de 25 de octubre, el sistema general de reconocimiento de los títulos de enseñanza superior de los Estados miembros de la Comunidad Económica Europea que exigen una formación mínima de 3 años de duración.

La Ley de Reforma Universitaria reconoce a la Uni-

versidad como única institución competente no solo para elaborar los respectivos planes de estudios de las nuevas enseñanzas, sino también para expedir los títulos universitarios de carácter oficial y con validez en todo el territorio nacional. En este sentido la propia ley, ante las eventuales necesidades derivadas de la programación general de la enseñanza universitaria, también señala la posibilidad de crear y reconocer nuevas universidades y centros universitarios que impartan enseñanzas conducentes también a la obtención de tales títulos oficiales.

En desarrollo de tales previsiones, recogidas expresamente en los artículos 5 y 58.2 de la Ley de Reforma Universitaria, el 20 de abril del año al que se contrae este informe ha sido publicado el Real Decreto 557/1991, de 12 de abril, sobre creación y reconocimiento de universidades y centros universitarios, estableciendo unas normas básicas en las que se recogen, entre otras, las condiciones indispensables que deben cumplir los centros, en orden a garantizar plenamente la calidad de la docencia e investigación universitarias, así como la igualdad de oportunidades en el servicio público.

Asimismo, y en lo que se refiere al establecimiento en España de centros extranjeros para impartir enseñanzas de nivel universitario, conforme a sistemas educativos vigentes en estos países, el Real Decreto 557/1991 antes referido precisa un marco jurídico mínimo que permita el desenvolvimiento de dichas enseñanzas, sin menoscabo de lo establecido en los tratados y convenios suscritos por España, o, a falta de ellos, de lo que resulte del principio de reciprocidad.

Sin perjuicio de los aires innovadores que todo lo anterior parecen conferir al sistema educativo español, lo cierto es que numerosos aspectos cuyo desarrollo prevé la Ley de Reforma Universitaria continúan aun pendientes cuando ya han transcurrido 8 largos años desde su aprobación.

En el momento actual, las principales lagunas en lo que afecta al estudio en la Universidad son las que se refieren al establecimiento de límites máximos de admisión de alumnos, al acceso a la Universidad, al régimen disciplinario de los estudiantes universitarios y al régimen de permanencia en la Universidad, aspectos éstos ya denunciados en anteriores informes anuales, pero que volvemos a señalar, por ser los que continúan reflejándose mayoritariamente en las quejas que esta institución recibe en relación con el estudio en la Universidad.

10.2.1. El establecimiento de los límites máximos de admisión de alumnos en los centros universitarios

«El acceso a los centros universitarios y a sus diversos ciclos de enseñanza estará condicionado por la capacidad de aquéllos, que será determinada por las distintas universidades, con arreglo a módulos objetivos establecidos por el Consejo de Universidades...» (ar-

título 26.2 de la Ley Orgánica 11/1987, de 25 de agosto de Reforma Universitaria).

A pesar de las claras instrucciones recogidas en este precepto, y transcurridos ya más de 8 años de vigencia de la propia ley, una vez más el procedimiento seguido por cada universidad para determinar en el presente curso académico la capacidad de sus centros fué, como en cursos anteriores, el que previó con carácter provisional la disposición transitoria primera del Real Decreto 948/1986, de 9 de mayo, por el que se regulan los procedimientos para el ingreso en los centros universitarios, ya que continúan sin ser establecidos por el Consejo de Universidades los módulos objetivos para que aquéllas puedan determinar la capacidad de sus centros.

Así, en virtud de las previsiones contenidas en la citada disposición transitoria primera y en defecto de los módulos objetivos referidos, cada universidad solicitó del Consejo de Universidades el establecimiento de límites máximos de admisión de alumnos de nuevo ingreso para el curso 1991-92, en los centros en los que se preveía la existencia de una inadecuación entre su capacidad y el número de plazas solicitadas.

Mediante acuerdo de 21 de junio de 1991, la Comisión Académica del Consejo de Universidades resolvió las citadas solicitudes presentadas por las universidades para sus centros propios, colegios universitarios adscritos y escuelas universitarias adscritas, una vez considerados los correspondientes informes razonados presentados a este efecto.

El establecimiento de los módulos objetivos por parte del Consejo de Universidades, cuya demora esta institución viene denunciando en los sucesivos informes que anualmente eleva al conocimiento de las Cortes Generales, deberían ser abordados sin más dilación, máxime cuando han sido ya regulados mediante Real Decreto 557/1991, de 12 de abril, los requisitos que deben reunir las universidades para su creación o reconocimiento, entre los que se incluyen las exigencias materiales mínimas en cuanto a espacios docentes e investigadores.

10.2.2. El acceso a la Universidad

«El estudio en la Universidad de su elección es un derecho de todos los españoles en los términos establecidos en el ordenamiento jurídico. Los requisitos necesarios para el acceso a la Universidad se regularán por ley de las Cortes Generales» (artículo 25 de la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria).

El derecho que este precepto reconoce a acceder al centro de enseñanza universitaria libremente elegido por el aspirante —y que se integra en el ámbito del derecho a la educación, consagrado por el artículo 27 de la Constitución— es sin embargo limitado en el artículo siguiente de la propia Ley de Reforma Universitaria, en el que se dispone que el acceso a los centros univer-

sitarios y a sus diversos ciclos de enseñanza está condicionado por la capacidad de aquéllos, si bien simultáneamente confiere a los poderes públicos la obligación de promover una política de inversiones capaz de adecuar dicha capacidad a la demanda social de educación superior.

Lejos de haberse logrado este deseable objetivo, y pese a que para el curso académico 1991-92 la oferta universitaria fué incrementada en 18.030 plazas, de las cuales 5.435 correspondieron al primer curso, es lo cierto que la falta de proporcionalidad aun existente entre la capacidad de los centros universitarios y la demanda de plazas ha continuado generando, como en años precedentes, la presentación de numerosas quejas durante los meses comprendidos entre junio y octubre de 1991, por parte de estudiantes que consideran que los límites de admisión aplicados contradicen el derecho a la libre elección de centro universitario.

También como en años precedentes, y con ocasión de los sucesivos informes anuales presentados ante las Cortes Generales, esta institución no puede dejar de reclamar la atención ante un problema de extrema importancia, cual es la necesidad de lograr el objetivo que la Ley de Reforma Universitaria señala para los poderes públicos, de lograr equiparar la capacidad de los centros universitarios a la demanda social, a través de la adecuada política de inversiones.

Una vez más, la misión del Defensor del Pueblo ante este delicado problema, reflejado en las numerosas quejas recibidas, se ha limitado a comprobar con atención el escrupuloso seguimiento, por parte de los distintos centros universitarios, de los criterios de valoración y prioridad y de los procedimientos legalmente aplicables para seleccionar a los alumnos aspirantes.

Con ocasión de los referidos criterios de prioridad, en nuestro informe correspondiente a la actividad del pasado año destacábamos el criterio relativo a la residencia del alumno, como uno de los motivos que más quejas había provocado. Con ello, la injusta aplicación de este criterio de prioridad por parte de alguna universidad motivó a esta institución a la formulación de una recomendación —que fué posteriormente aceptada por la universidad afectada—, acerca de que en la tramitación de los procedimientos de ordenación de solicitudes de acceso a la universidad y de adjudicación de las plazas, fueran rigurosamente respetados, en lo sucesivo, las prioridades y los criterios de valoración y correspondencia establecidos legalmente.

Pero sobre todo planteábamos la necesidad de introducir en el procedimiento de acceso a la Universidad una profunda modificación, fundamentalmente tendente a revisar los criterios de valoración, desterrando aquéllos que se apartaran de los méritos puramente académicos y supusieran, además, un entorpecimiento al derecho a la libre circulación de los ciudadanos en el propio territorio del Estado.

Con satisfacción pudimos posteriormente comprobar una primera intención de lograr este objetivo, al ver introducido en el Real Decreto 1005/1991, de 14 de junio

—por el que se regulan los procedimientos para el ingreso en los centros universitarios—, una cierta reducción de los límites que para la movilidad de los estudiantes se contenían en el Real Decreto 943/1986, de 9 de mayo, modificado por el Real Decreto 557/1988, de 3 de junio, en lo que afecta a los centros en los que hubiere una inadecuación entre su capacidad objetiva y el número de plazas solicitado, para permitir que los estudiantes pudieran cursar estudios en el centro de su preferencia, aunque éste se hallara en universidad distinta a la que inicialmente les correspondiera, siempre que estuvieran en posesión de determinadas calificaciones académicas.

El análisis de las quejas recibidas al respecto, sin embargo, permite afirmar que la implantación de este sistema, que ha sido denominado como «distrito compartido», no logra alcanzar todas las expectativas, dado que la normativa que lo recoge únicamente prevé la reserva de un porcentaje muy reducido de plazas de los centros con limitación: un 5% del total.

Junto a lo anterior parece que aún quedan también por resolver algunas cuestiones técnicas sobre la puesta en marcha de este sistema, ya que, según reflejan las referidas quejas, la adopción del mismo se ha caracterizado, en el curso 1991/92, por un muy limitado servicio de información ofertado por algunas universidades respecto a las instrucciones que los alumnos aspirantes deban acatar con el fin de beneficiarse del recién implantado «distrito compartido».

Por último, aún debemos lamentarnos de que no se haya habilitado hasta el momento ningún apartado de ayudas especiales e independientes de la oferta global de becas y ayudas al estudio, para los estudiantes que consigan una plaza universitaria a través de este nuevo sistema de acceso, y necesiten una ayuda económica para los gastos derivados de su residencia fuera del domicilio habitual.

Estimamos consecuencia de lo expuesto la oportunidad de que por parte de los poderes públicos se adopten las medidas oportunas para que, aceptado sin reservas por todas las entidades universitarias, la implantación de este nuevo sistema de acceso se efectúe con carácter completo y definitivo, para que la posibilidad de elegir cualquier universidad española se acerque a una realidad que favorezca la igualdad de oportunidades y la movilidad estudiantil, principios estimulados en la práctica totalidad de la Comunidad Europea.

10.2.3. El Régimen Disciplinario de los estudiantes universitarios

«Las Universidades, a propuesta del Consejo de Universidades, establecerán las normas que regulen las responsabilidades de los estudiantes, relativas al cumplimiento de sus obligaciones académicas» (Artículo 27.3 de la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria).

Transcurridos 8 largos años desde la entrada en vigor de este precepto, recogido en la Ley de Reforma Universitaria, aún no se ha producido la propuesta, por parte del Consejo de Universidades, de las normas que deban regular las responsabilidades de los estudiantes.

Mientras, la normativa que viene aplicándose por las Universidades hasta tanto el mandato de la Ley de Reforma Universitaria se desarrolle, es la recogida en el Reglamento de Disciplina Académica, aprobado por Decreto de 8 de septiembre de 1954 del entonces Ministerio de Educación Nacional.

Los preceptos contenidos en este reglamento, uno de los cuales señala como falta grave «las manifestaciones contra la religión y moral católicas o contra los principios o instituciones del Estado», recogen las normas de tramitación del procedimiento sancionador. Sin embargo, no se incluyen entre las mismas las garantías jurídicas procedimentales de la vigente Ley de Procedimiento Administrativo, y pese a ello, su aplicación es preferente, al ser un procedimiento especial todavía en vigor.

Como ya quedó reflejado en el informe anual del pasado año, desde esta Institución se formuló en marzo de 1990 una recomendación al Ministro de Educación y Ciencia, como Presidente del Consejo de Universidades, en orden a que con la máxima urgencia fueran propuestas a las universidades las normas que regulen las responsabilidades de los estudiantes, relativas al cumplimiento de sus obligaciones académicas.

Esta recomendación fue aceptada por el Consejo de Universidades, desde donde se comunicó a esta Institución la posibilidad de llevar a la práctica su contenido antes del inicio del curso 1991-92.

Sin embargo, las previsiones ofrecidas han sido incumplidas, por lo que desde este informe debemos hacer un nuevo llamamiento a los poderes públicos responsables, en orden a que, sin demora, se lleve a cabo el preciso desarrollo del contenido del artículo 27.3 de la Ley de Reforma Universitaria, exigido por el principio de seguridad jurídica de los estudiantes, quienes no sólo tienen derecho a conocer el marco de su actividad académica, sino que además no deben quedar expuestos a interpretaciones indebidas, en la aplicación de las normas y en el ejercicio de la potestad sancionadora que la Ley de Reforma Universitaria reconoce a las universidades, a causa de un contexto o marco jurídico no suficientemente definido.

10.2.4. Los límites de permanencia en la Universidad

«El Consejo Social de la Universidad, previo informe del Consejo de Universidades, señalará las normas que regulen la permanencia en la Universidad de aquellos estudiantes que no superen las pruebas correspondientes en los plazos que se determinen, de acuerdo con las características de los respectivos estudios» (artículo 27.2 de la Ley Orgánica 11/1987, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria).

La competencia que este precepto atribuye en exclusiva al Consejo Social de cada universidad, —configurado en la propia Ley de Reforma Universitaria como el órgano colegiado de participación de la sociedad en la Universidad— únicamente ha sido efectivamente ejercida en siete de las 41 universidades españolas.

La mayoría de las universidades que han regulado este aspecto coinciden en la adopción de normas muy rigurosas con el alumno en el comienzo de la carrera, para pasar a una mayor flexibilidad cuando está finalizándola.

En este sentido, la práctica totalidad de las normativas ya elaboradas por los respectivos consejos sociales exigen que el alumno apruebe, en el primer curso, al menos una asignatura de las que se haya matriculado, fijando en seis el número máximo de convocatorias por asignatura, a las que se añade una séptima si el alumno tiene aprobada al menos dos terceras partes de las asignaturas del plan de estudios respectivo.

Sin embargo, algunas universidades (como por ejemplo las universidades de Valencia, Politécnica de Cataluña, Autónoma de Madrid...) en las que aún no se ha dado cumplimiento al mandato legal respecto a la elaboración de la normativa reguladora de la permanencia en la Universidad, aún siguen aplicando las normas vigentes con anterioridad a la promulgación de la Ley de Reforma Universitaria, recogidas en el Decreto Ley 9/1975, de 10 de julio, para el funcionamiento institucional de la Universidad, modificado posteriormente por el Real Decreto Ley 8/1976, de 16 de junio, y en las que se fijaba un límite del número de convocatorias por asignatura dentro de los márgenes de un mínimo de 4 y un máximo de 6.

La urgente necesidad de que todas las universidades desarrollen el contenido del mencionado artículo 27.2 de la Ley de Reforma Universitaria de 25 de agosto de 1983, estableciendo los condicionamientos objetivos que, presididos por los criterios de seguridad jurídica e igualdad, determinen los requisitos de permanencia en la Universidad, viene provocando sucesivos llamamientos de atención por parte de esta institución, con ocasión de los últimos informes anuales.

Un año más insistimos en este informe y nos dirigimos a todas las universidades afectadas, al objeto de recordarles, no solo el imperativo legal señalado, sino también la necesidad social de que la universidad no utilice la flexibilidad y autonomía que le es reconocida sino para otorgar un auténtico servicio público referido a los intereses de la comunidad, garantizando al máximo los principios constitucionales del derecho a la educación y a la igualdad de oportunidades, y optimizando al mismo tiempo los recursos económicos que la sociedad pone a su disposición.

10.2.5. El estudio en la Universidad Nacional de Educación a Distancia

El Real Decreto 1287/1985, de 26 de junio, por el que se aprueban los Estatutos de la Universidad Nacional

de Educación a Distancia (UNED), define a esta universidad como una institución de derecho público, dotada de personalidad y de plena autonomía, sin más límites que los establecidos por la ley.

Las funciones de la UNED, para el servicio de la sociedad, además de las generales establecidas por la ley, son enumeradas en el tercer artículo del mencionado real decreto:

- Facilitar preferentemente el acceso a la enseñanza universitaria y la continuidad de sus estudios a todas las personas que, estando capacitadas para seguir estudios superiores, no puedan frecuentar las aulas universitarias por razones laborales, económicas, de residencia o cualquier otras de similar consideración.

- Establecer y desarrollar programas de educación permanente, promoción cultural y perfeccionamiento profesional.

- Utilizar las técnicas y experiencias más idóneas de enseñanza a distancia, así como ensayar nuevos modelos educativos en servicio de sus alumnos y también de las universidades e instituciones con las que se establezcan convenios de colaboración y asistencia.

- Facilitar la creación de una comunidad universitaria amplia y plural, fundada en unos conocimientos científicos y culturales que sirvan de unión y fomenten el progreso y la solidaridad de las regiones y pueblos de España.

- Desarrollar la investigación científica en todos los ámbitos y niveles.

- Impulsar la formación permanente, actualización y promoción del personal docente e investigador y de administración y servicios de la Universidad.

Para alcanzar estos objetivos, la UNED ha aplicado un modelo educativo que, partiendo de las nuevas teorías de aprendizaje, considera que la relación directa profesor/alumno no es imprescindible, ya que se pueden aprender en solitario determinados contenidos científicos, siempre que se use una tecnología adecuada, garante de la calidad y claridad de los mismos, así como un mínimo de comunicación docente.

Desde el comienzo del pasado curso académico vienen recibiendo en esta institución numerosos escritos presentados por estudiantes de la UNED, en los que, de forma individual o colectiva, se manifiestan afectados por supuestas irregularidades de organización y funcionamiento en relación a la docencia o a los exámenes en esta universidad.

En la mayoría de los casos esta institución, una vez valorados los hechos alegados, sugirió a los interesados que hicieran uso del derecho que el artículo 44.7 del Real Decreto 1287/1985, de 26 de junio reconoce a los alumnos de la Universidad Nacional de Educación a Distancia, de solicitar y obtener del director del departamento correspondiente, la revisión y corrección de las irregularidades que puedan producirse en los aspectos denunciados.

Sin embargo, la queja 9026456 planteada por un estudiante de Derecho de la UNED, residente en Carreira-

Ribeira (La Coruña) si motivó el inicio de actuaciones por esta institución. El interesado exponía que para el curso académico 1990-91, el material didáctico de quince asignaturas de entre las 25 que componen la licenciatura de derecho en dicha universidad no tenían establecido el sistema de pruebas de evaluación a distancia.

Esta institución consideró que las pruebas de evaluación a distancia, como medio fundamental de orientación en el estudio independiente, —junto a las pruebas presenciales, imprescindible para controlar el rendimiento académico de los alumnos—, constituyen en la educación a distancia la pieza principal para conseguir un sistema de evaluación que posibilite la necesaria comunicación de los contenidos científicos, permitiendo al profesor medir el grado de asimilación de los mismos por parte de los alumnos.

En este sentido el artículo 92 del Real Decreto 1287/1985, de 26 de junio dispone que, «Con objeto de asegurar la orientación al alumno y control de su rendimiento académico, la UNED establecerá un sistema de evaluación continuada compuesto, como mínimo, por pruebas a distancia y pruebas presenciales...»

Admitida a trámite la referida queja, y trasladada a la UNED, se recibió en esta institución un informe de la Secretaría General de dicha universidad, con el siguiente contenido.

«Si bien es cierto que en quince de las veinticinco asignaturas de la licenciatura de Derecho, así como en otras asignaturas de otras carreras, no existe un sistema de pruebas a distancia, hay que tener en cuenta que ello es consecuencia del carácter de pura recomendación tanto del artículo 92 del Real Decreto 1287/1985, de 26 de junio, que aprueba los Estatutos de esta Universidad, como de las Propuestas sobre Metodología Didáctica de la Comisión de Metodología y Medios de Educación a Distancia, aprobados por la Junta de Gobierno de esa Universidad. En efecto, se establece claramente que la implantación de un sistema de evaluación a distancia (así como de otros medios específicos de la educación a distancia, como las denominadas unidades didácticas), no constituye más que una simple "directriz" o "sugerencia metodológica", que difícilmente puede ser impuesta a los Departamentos de cada Facultad y Escuela Técnica Superior, a los cuales, conforme al artículo 8 de la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria, corresponde la "articulación y coordinación de las enseñanzas y de las actividades investigadoras de las Universidades.»

Esta institución discrepa del criterio manifestado por el órgano firmante de dicho escrito, respecto a que el mandato normativo que para la UNED recoge el artículo 92 del Real Decreto 1287/85, de 26 de junio, pueda considerarse una simple «directriz» o «sugerencia metodológica».

En este sentido, no parece que el tenor literal del ar-

tículo 92 citado avale tal interpretación cuando en su texto se utiliza el término «establecerá» (y no «podrá establecer» o cualquier otro similar) que implica un mandato imperativo para la UNED en orden a «asegurar la orientación al alumno y control de su rendimiento» a través de un sistema de evaluación compuesto «como mínimo» por «pruebas a distancia y pruebas presenciales». Si a ello añadimos que la UNED, según sus estatutos tiene como una de sus misiones fundamentales el «facilitar preferentemente el acceso a la enseñanza universitaria y la continuidad de sus estudios a todas las personas que, ...no puedan frecuentar las aulas universitarias...», sería no sólo la interpretación literal, sino también la derivada del espíritu y finalidad de la norma, la que nos haría discrepar de la opinión sustentada por el órgano informante.

Por consiguiente, tras poner en conocimiento del Rector de la UNED las consideraciones que anteceden, nos encontramos a la espera de información acerca de si es el criterio de éste órgano unipersonal el que se refleja en el escrito recibido, y, en todo caso, los fundamentos jurídicos en que se base su parecer.

En relación con este asunto debe señalarse que desde el inicio del presente curso académico las quejas relativas a éste y otros aspectos similares se repiten con progresiva frecuencia. En ellas se denuncian numerosas supuestas deficiencias entre las que los afectados destacan las siguientes: material didáctico inadecuado a la modalidad de educación a distancia; práctica inexistencia de medios audiovisuales y de nueva tecnología; falta de coordinación en la distribución del material didáctico existente; continuas demoras en la entrega de calificaciones y en la devolución de las tasas al alumnado; escasa organización en el sistema de tutorías, etc.

Para evaluar las quejas recibidas en este sentido, esta institución no ha dejado de tener en cuenta que las mismas se refieren a una universidad que ha pasado de contar con la cifra de 50.653 alumnos matriculados en 1987/88, a 109.498 alumnos en el curso académico al que se refieren los reclamantes. Este desmesurado crecimiento progresivo en el número de alumnos, cuyo origen más próximo radica en la inexistencia de plazas en el resto de universidades para atender la demanda actual, debe producir inevitablemente alteraciones de infraestructura académica y administrativa en la UNED, a la cual acuden, con alarmante frecuencia, aquellos alumnos que no han logrado plaza en sus distritos universitarios.

No puede olvidarse, sin embargo, que el modelo educativo seguido por la UNED exige que, junto al sistema de evaluación al que ya nos hemos referido, su alumnado cuente con el material didáctico apropiado, que incluya materiales escritos, medios audiovisuales, apoyos normativos y nuevos recursos tecnológicos, así como con las necesarias vías organizadas de consulta individualizada y asesoramiento tutorial, a través de las cuales pueda realizar con facilidad cualquier consulta académica al profesor-tutor de su centro asociado.

Junto a lo anterior, debe señalarse que las deficiencias mencionadas, cuando se produzcan han de afectar negativamente a la calidad de la enseñanza en esta universidad, afectando, además, al normal desarrollo de las funciones específicas que el artículo 3.º del Real Decreto 1287/1985, de 26 de junio, encomienda a la Universidad Nacional de Educación Universitaria entre las que se encuentra «utilizar las técnicas y experiencias mas idóneas de enseñanza a distancia, así como ensayar nuevos modelos educativos en servicio de sus alumnos...»

En atención a cuanto antecede, esta institución ha solicitado del rector de la UNED información precisa acerca de las cuestiones planteadas, así como sobre las dificultades que pueda suponer la adopción de las medidas correctoras necesarias.

10.2.6. Las universidades españolas ante la Ley de Integración Social de los Minusválidos

En el informe de la actividad de esta institución correspondiente al pasado año dábamos cuenta de las actuaciones iniciadas de oficio para conocer el grado de cumplimiento en las universidades públicas españolas de las normas vigentes en materia de integración social de los minusválidos, en lo que hace referencia a la eliminación de barreras arquitectónicas.

Los resultados obtenidos tras la investigación practicada reflejaban un panorama ciertamente desalentador:

Únicamente carecían de barreras arquitectónicas los edificios de dos universidades (Carlos III y Pública de Navarra) de las treinta y tres que fueron consultadas (Alcalá de Henares, Alicante, Autónoma de Barcelona, Autónoma de Madrid, Barcelona, Cádiz, Cantabria, Castilla-La Mancha, Complutense, Córdoba, Extremadura, Granada, Islas Baleares, La Laguna, León, Málaga, Murcia, Oviedo, País Vasco, Las Palmas de Gran Canaria, Politécnica de Cataluña, Politécnica de Madrid, Politécnica de Valencia, Salamanca, Santiago de Compostela, Sevilla, Valencia, Valladolid, Zaragoza, Universidad Nacional de Educación a Distancia y Universidad Internacional Menéndez Pelayo).

Sin desconocer las dificultades técnicas y especialmente presupuestarias que para los órganos rectores de las universidades públicas suponía la inmediata puesta en práctica de cuantas directivas de obligado cumplimiento contienen las normas sobre supresión de barreras arquitectónicas en los edificios que de ellas dependen, esta institución, —a la vista de los resultados que arrojaba la investigación practicada—, consideró sin embargo preciso insistir acerca de la necesidad de que desde cada una de las universidades afectadas fueran asumidas y subsanadas tales deficiencias.

En consecuencia, esta institución formuló, en el mes de mayo de 1991 a las universidades de Alcalá de Henares, Alicante, Autónoma de Barcelona, Autónoma de

Madrid, Barcelona, Cádiz, Cantabria, Castilla-La Mancha, Complutense de Madrid, Córdoba, Extremadura, Granada, Islas Baleares, La Laguna, León, Málaga, Murcia, Oviedo, País Vasco, Politécnica de Canarias, Politécnica de Cataluña, Politécnica de Madrid, Politécnica de Valencia, Salamanca, Santiago de Compostela, Sevilla, Valencia, Valladolid, Zaragoza, Nacional de Educación a Distancia y Menéndez Pelayo la siguiente recomendación:

«Que se adopten por cada universidad las medidas oportunas para que, de acuerdo a las reglas y condiciones previstas legalmente, todos sus edificios sean accesibles y utilizables por los minusválidos.»

Junto a lo anterior, esta institución solicitaba de las universidades afectadas la remisión del preceptivo informe, en el plazo no superior a un mes, en el que se pusiera de manifiesto la aceptación de la recomendación formulada, o en su caso, las razones para no aceptarla.

Por último, y con el fin de colaborar con la Administración Pública en orden a la salvaguarda de los derechos y libertades cuya tutela la Constitución encomienda al Defensor del Pueblo, y a los efectos que fueran considerados oportunos, pusimos en conocimiento de las consejerías de educación de las comunidades autónomas con competencia en la materia, del Consejo de Universidades y de la Secretaría de Estado de Universidades e Investigación, cuantos datos fueron obtenidos en el curso de las investigaciones practicadas, así como las reflexiones que la evaluación de los resultados nos habían suscitado, todo ello a la luz de los principios básicos que la Constitución Española consagra en sus artículos 9.2. y 49.

Únicamente catorce de las 31 universidades que recibieron la recomendación formulada al respecto han remitido una contestación a esta institución.

Las diecisiete universidades restantes (Universidad de Barcelona, Cádiz, Castilla-La Mancha, Complutense, Córdoba, Islas Baleares, León, Málaga, Murcia, País Vasco, Las Palmas, Politécnica de Valencia, Salamanca, Sevilla, Valencia, Valladolid y Menéndez Pelayo) han guardado silencio no sólo ante la constatación del estado de sus edificios que incumplen la normativa legal, sino sobre la propia recomendación, por lo que ha de entenderse que las autoridades responsables de estas universidades o bien no consideran el problema descrito de dificultad y en ocasiones imposibilidad de acceso de los disminuidos físicos como digno de atención o, por el contrario, conociéndolo tampoco consideran de interés articular ningún plan a corto o medio plazo para resolverlo, como han hecho otras universidades.

En todo caso, una actitud de tan notoria insensibilidad, a la par del incumplimiento de su deber legal de contestar al Defensor del Pueblo, debe ser destacada en este informe para su debido conocimiento y valoración

La situación de los centros de esas Universidades es la siguiente:

Universidad	Número total de edificios	Número de edificios sin barreras archit.
Barcelona	25	21
Cádiz	19	2
Castilla-La Mancha	11	4
Complutense	39	15
Córdoba	13	0
Islas Baleares	6	2
León	9	7
Málaga	20	14
Murcia	25	3
País Vasco	45	6
Las Palmas	16	5
Politécnica de Valencia	29	24
Salamanca	44	3
Sevilla	26	4
Valencia	14	14
Valladolid	20	10
Menéndez Pelayo	2	0

Respecto a las respuestas recibidas de las restantes universidades (Alcalá de Henares, Alicante, Autónoma de Barcelona, Autónoma de Madrid, Cantabria, Extremadura, Granada, La Laguna, Oviedo, Politécnica de Cataluña, Politécnica de Madrid, Santiago de Compostela, Zaragoza y UNED), debe señalarse como altamente positivo el resultado global en cuanto a la aceptación de las recomendaciones formuladas se refiere, así como a los compromisos asumidos por las respectivas universidades sobre su puesta en práctica. No obstante, se pueden citar excepciones en los casos de las respuestas remitidas por las universidades de Cantabria y Granada, en las que los respectivos rectores se limitan a trasladar a esta institución datos complementarios acerca de los edificios pertenecientes a las mismas, si bien del contenido del informe remitido por la última de las universidades citada cabe deducir la aceptación de la recomendación formulada.

A continuación se sintetizan las respuestas obtenidas, así como una breve mención numérica de los datos recogidos en 1990, respecto al total de edificios de los que cada universidad consta, y de éstos, los que carecen de barreras arquitectónicas:

Universidad de Alcalá de Henares

total edificios: 16

edificios sin barreras arquitectónicas: 4

El Rector de la Universidad de Alcalá de Henares ha comunicado a esta institución la aceptación de la recomendación efectuada, manifestándose sensible respecto a las cuestiones planteadas, y comunicando que se ha encargado a la Oficina Técnica de la Universidad

la realización de un estudio sobre reformas necesarias para conseguir la eliminación de barreras arquitectónicas en aquellos edificios que no se adaptan, en esta materia, a la legislación vigente.

Universidad de Alicante

total edificios: 22

edificios sin barreras arquitectónicas: 13

Desde la Universidad de Alicante se traslada la intención de la misma, a través del escrito remitido por su Rector, de ir adaptando los edificios que continúan con barreras arquitectónicas, a las normativas exigidas al respecto, dentro de los presupuestos de los próximos años.

Universidad Autónoma de Barcelona

total edificios: 19

edificios sin barreras arquitectónicas: 10

El Rector de la Universidad Autónoma de Barcelona ha comunicado expresamente a esta institución que su universidad acepta firmemente la recomendación formulada, y que ha sido ya iniciado por el Área de Mantenimiento y Obras Menores de dicha universidad el proceso de supresión de barreras arquitectónicas.

Universidad Autónoma de Madrid

total edificios: 17

edificios sin barreras arquitectónicas: 0

Mediante escrito fechado el 21 de junio de 1991, el Rector de la Universidad Autónoma de Madrid remite el siguiente texto: «Esta Universidad se adhiere totalmente a las recomendaciones formuladas, y se compromete a fomentar las actuaciones en orden a la redacción de proyectos para la eliminación de las barreras arquitectónicas, de tal modo que posibiliten el acceso de los minusválidos a las instalaciones, a la vez que se tendrán en cuenta en la redacción de proyectos de futuros edificios».

Universidad de Cantabria

total edificios: 8

edificios sin barreras arquitectónicas: 0

En respuesta de la recomendación formulada por esta institución, el Rector de la Universidad de Cantabria se limita a darnos traslado de un breve informe elaborado por el Jefe de la Unidad Técnica de la Universidad, referente a las barreras arquitectónicas existentes en los edificios de la misma, en el que se actualizan los datos obtenidos por esta institución en un primer momento a través de la Secretaría de Estado de Universidades e Investigación, y en el que se reconoce la

existencia de 6 edificios pertenecientes a dicha universidad, en el que aún existen barreras arquitectónicas que dificultan a los minusválidos la movilidad en el interior de los mismos, así como barreras de acceso en 5 de éstos.

Sin embargo, de los datos remitidos no cabe deducir si ha sido o no aceptada la recomendación formulada por esta institución y dirigida al Rector de la Universidad de Cantabria el 30 de mayo de 1991, en orden a que se adopten las medidas oportunas para que, de acuerdo a las reglas y condiciones previstas legalmente, todos sus edificios sean accesibles y utilizables por los minusválidos.

Universidad de Extremadura

total edificios: 20
edificios sin barreras arquitectónicas: 8

El Rector de la Universidad de Extremadura ha comunicado la aceptación de la recomendación formulada por esta institución, manifestando su intención de tomar las medidas oportunas para que los edificios de dicha universidad sean accesibles y utilizables por los minusválidos.

Universidad de Granada

total edificios: 25
edificios sin barreras arquitectónicas: 14

Desde el comienzo de la investigación practicada por esta institución para conocer el grado de cumplimiento en las universidades españolas de la normativa sobre movilidad y barreras arquitectónicas, la falta de colaboración mostrada por el Rector de la Universidad de Granada impidió a esta institución conocer los datos necesarios relativos a dicha universidad, al objeto de incluirlos en el cuadro comparativo de universidades recogido en el informe de esta institución correspondiente a 1990, por lo que quedó en blanco el apartado referido a la Universidad de Granada.

Ello no fue obstáculo, sin embargo, para deducir que numerosos edificios de la Universidad de Granada no cumplían la citada normativa, por lo que esta institución formuló a la citada universidad, al igual que a las 30 restantes, la recomendación en orden a su adaptación.

En contestación a la misma, el Rector de la Universidad de Granada no ha respondido expresamente acerca de su aceptación o no, limitándose a enviar finalmente los datos concretos tantas veces requeridos por esta institución a lo largo del año 1990, y de los que cabe deducir que sobre un total de 25 edificios pertenecientes a esta universidad, sólo 14 carecen de barreras arquitectónicas.

Sin embargo, del contenido del informe remitido se desprende la intención de la Universidad de Granada de suprimir las ahora existentes barreras arquitectó-

nicas, y de impedir su creación en las futuras obras nuevas o de reforma.

Universidad de La Laguna

total edificios: 17
edificios sin barreras arquitectónicas: 5

La Rectora de la Universidad de La Laguna, mediante escrito fechado el 24 de junio de 1991, manifestó a esta institución su conformidad con la recomendación formulada, comunicando que en el presupuesto para el ejercicio de 1991 se ha previsto un proyecto de inversión específico para la supresión de barreras en los edificios, de cuya ejecución, prevista para 1991 y 1992, se informará puntualmente a esta institución.

Universidad de Oviedo

total edificios: 39
edificios sin barreras arquitectónicas: 4

El Rector de la Universidad de Oviedo respondió puntualmente a la recomendación formulada por esta institución, aceptándola de forma expresa, y haciendo constar la voluntad de su universidad de alcanzar, en un futuro próximo, la superación de la totalidad de las barreras arquitectónicas aún existentes, para lo cual habían sido previstas las siguientes medidas:

- Elaborar de modo inmediato, por la oficina técnica, un estudio y un plan de prioridades de los inmuebles de la Universidad de Oviedo que precisen adaptaciones arquitectónicas.
- Promover y acometer las obras más urgentes de adaptación arquitectónica en los centros y dependencias universitarias que lo precisen.
- Recabar de otras Administraciones Públicas las ayudas o subvenciones que contribuyan a financiar las obras referidas, especialmente ante la Junta de Construcciones, Instalaciones y Equipo Escolar del Ministerio de Educación y Ciencia.

Universidad Politécnica de Cataluña

total edificios: 21
edificios sin barreras arquitectónicas: 17

Desde la Universidad Politécnica de Cataluña se nos expresó una «total y absoluta» adopción de la recomendación efectuada por esta institución, anunciando, además, que confiaban poder informar en breve la finalización de las obras necesarias para que todos los edificios de esta universidad sean accesibles y utilizables a los minusválidos.

Universidad Politécnica de Madrid

total edificios: 19
edificios sin barreras arquitectónicas: 17

El Rector de la Universidad Politécnica se manifiesta solidario ante la problemática planteada por esta institución. Sin embargo, señala que el cumplimiento de la recomendación formulada requiere que el Ministerio de Educación y Ciencia y las comunidades autónomas en el ámbito de sus respectivas competencias faciliten los medios y recursos de carácter económico necesarios para que las universidades puedan cumplir con su obligación legal de suprimir las barreras arquitectónicas existentes en sus edificios.

A este respecto expone que se ha dirigido al Ministerio de Educación y Ciencia y al Ministerio de Asuntos Sociales, solicitando un crédito extraordinario para atender esta problemática, sin haber obtenido respuesta.

Universidad de Santiago de Compostela

total edificios: 36

edificios sin barreras arquitectónicas: 0

De la respuesta recibida de la Universidad de Santiago de Compostela cabe deducir la aceptación de la recomendación formulada por esta institución, así como el esfuerzo ya comenzado por esta universidad para llevar a cabo su cumplimiento, iniciando las obras para construcción de accesos exteriores mediante rampa en cinco de sus edificios.

Universidad de Zaragoza

total edificios: 48

edificios sin barreras arquitectónicas: 27

El Rector de la Universidad de Zaragoza comunica a esta institución que, atendiendo el contenido de la recomendación efectuada, se han dado instrucciones para que se adopten las medidas oportunas al efecto, para lo cual se ejecutará un plan director de supresión total de las barreras arquitectónicas en los edificios de esta universidad.

Universidad de Educación a Distancia

total edificios: 4

edificios sin barreras arquitectónicas: 2

Desde la UNED se ha informado a esta institución que con el fin de dar cumplimiento a la recomendación efectuada se ha iniciado un estudio detallado sobre las posibilidades técnicas y presupuestarias de subsanación de las deficiencias detectadas en dos de los cuatro edificios con que cuenta esta universidad, de cuyo resultado se dará cuenta a esta institución.

Junto a lo anterior, se comunica que desde la UNED se ha dado traslado de nuestra recomendación a los res-

pectivos patronados, como órganos responsables de la organización y mantenimiento técnico y presupuestario de las instalaciones y dependencias de los centros asociados de esta universidad.

Con posterioridad se han recibido en esta institución comunicaciones de los centros asociados de la UNED en Soria, Navarra, Las Palmas y La Rioja, comunicando el cumplimiento, en todos ellos, de cuanto disponen las normas sobre movilidad y barreras arquitectónicas. Asimismo, se ha recibido el escrito remitido desde el centro asociado de la UNED en Barbastro, en el que se comunica la aceptación de la recomendación formulada, indicando que en los dos edificios de que se compone el centro —uno de ellos fue inaugurado en mayo de 1991, y cuenta con un alumno minusválido— hay barreras arquitectónicas que impiden o dificultan el acceso a los mismos a minusválidos.

Transcribimos a continuación el contenido íntegro de las respuestas recibidas en esta institución de algunos de los organismos públicos a los que se dio traslado en su día de los resultados obtenidos tras la investigación practicada, a los efectos que fueran considerados oportunos en el ámbito de sus respectivas competencias.

En este sentido, desde la Consejería de Educación y Ciencia de la Junta de Andalucía se ha comunicado a esta institución lo siguiente:

«Hemos recibido el informe correspondiente a la investigación, llevada a cabo por la oficina del Defensor del Pueblo, acerca del grado de cumplimiento en las Universidades Públicas españolas de la eliminación de barreras físicas y arquitectónicas para facilitar a los estudiantes con minusvalías el acceso a los centros.

No podemos sino estar de acuerdo con la generalidad de las conclusiones de este informe, aun cuando ello implique el reconocimiento de la existencia de una falta de sensibilidad social y un sentido de la solidaridad bastante deficitario que afecta no sólo a la Administración pública —lo cual es en sí mismo grave y lo acusamos sentidamente por la parte que nos toca a nuestra Comunidad—, sino que parece un mal que alcanza, de alguna manera, a la comunidad universitaria en su conjunto por el poco interés y el escaso vigor con que han dejado oír su voz en este asunto de tanta importancia para alguno de los integrantes, aunque sean minoría. Y si, como pensamos, el colectivo universitario, aun cuando posea características propias y peculiares, no difiere radicalmente del resto de la sociedad a la que pertenece, entonces nos vemos obligados a concluir, por más que nos pese, que la sociedad en la que vivimos dista de ser ese grupo humano unido, generoso, libre y solidario que todos soñamos.

Aún estamos a tiempo de rectificar y debemos agradecer el toque de atención que nos da el informe que ahora nos ocupa.

A pesar de los errores y fallos que se pueden descubrir en la práctica, la política educativa de la Junta de Andalucía siempre ha hecho de la lucha contra las de-

sigualdades una de sus señas de identidad más preciadas, y a la cual no vamos a renunciar ahora.

Desde esta Administración vamos a poner todos los medios a nuestro alcance para eliminar todo obstáculo, empezando por los físicos, que impida o dificulte el acceso a la educación a cualquier ciudadano.»

Por su parte, la Consejería de Cultura, Educación y Ciencia de la Generalitat Valenciana, a través de su titular, señalaba cuanto sigue:

«La Constitución Española, en sus artículos 9.2 y 49, contiene un mandato incuestionable dirigido a los poderes públicos, para que hagan posible la integración del deficiente, creando las condiciones necesarias, en cada caso, para que estas personas puedan disfrutar sus derechos y libertades en condiciones de igualdad real con el resto de ciudadanos. En este sentido, la Consellería de Cultura, Educación y Ciencia valora muy positivamente el informe elaborado por esa institución, reconoce el poco satisfactorio estado en que aún se halla esta cuestión en el ámbito de la educación universitaria de la Comunidad Valenciana y asume el compromiso de extremar su colaboración con las correspondientes instituciones docentes e investigadoras, para alcanzar el grado de consecución más alto posible en el objetivo que marca la Constitución y, en su desarrollo, la Ley 13/1982.

Consiguientemente, debo informar a V.E. que, con esta misma fecha, he dado traslado del referido informe a la Dirección General correspondiente, impartiendo las órdenes siguientes:

— Que se recaben los datos necesarios para conocer, con toda exactitud, las deficiencias que puedan observarse en el ámbito docente, en función de lo que dispone la Ley 13/1982.

— Que se elaboren los estudios necesarios para determinar, puntualmente, las modificaciones arquitectónicas que resulten necesarias y su coste.

Al propio tiempo, esta Consellería iniciará los contactos con los demás departamentos del Gobierno valenciano que tienen encomendado el ejercicio de competencias en relación con la integración del deficiente, para elaborar los instrumentos normativos que se estimen necesarios y para mantener una cooperación estrecha y eficaz que permita rentabilizar al máximo las medidas que hayan de acometerse.

Finalmente, deseo manifestar a V.E. que mantendré puntualmente informada a esa Institución del resultado de estas actuaciones, siguiendo la línea de colaboración en todos los asuntos que sean competencia de esta Consellería».

Por último, el Real Patronato de Prevención y de Atención a Personas con Minusvalía, dependiente del Ministerio de Asuntos Sociales nos comunicó, a través de su secretario general, que a partir del conocimiento del informe elaborado por esta institución en 1990 sobre

accesibilidad en las universidades españolas, dicho organismo ha iniciado una acción orientada a cooperar con las universidades españolas para lograr campus y sedes accesibles.

En este sentido, ya se han establecido con el Consorcio Urbanístico de la Ciudad Universitaria de Madrid unas bases de trabajo conjunto con un procedimiento concreto para el asesoramiento.

Junto a lo anterior, el Secretario General del Real Patronato de Prevención y de Atención a Personas con Minusvalía nos ha comunicado que en Madrid se ha celebrado ya un «Curso Básico sobre Accesibilidad al Medio Físico: Evitación y Supresión de Barreras Arquitectónicas, Urbanísticas y del Transporte» organizado por el Real Patronato, y dedicado a arquitectos e ingenieros de las Universidades, al que han acudido profesionales de los servicios de obras de la Universidad Politécnica de Madrid, de la Universidad Nacional de Educación a Distancia, de la Universidad Complutense de Madrid, de la Universidad de Alcalá de Henares, de la Universidad Autónoma de Madrid y de la Universidad de La Laguna.

10.2.7. La homologación de los títulos extranjeros de educación superior

Demoras en la tramitación de expedientes

La Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria, señala en su artículo 32.2 como función del Gobierno la regulación, previo informe del Consejo de Universidades, de las condiciones de homologación de títulos extranjeros.

Desde la publicación del Real Decreto 86/1987, de 16 de enero, la homologación de títulos extranjeros de educación superior se regula a través del procedimiento que en dicha disposición se recoge.

Según prevé el mencionado real decreto, iniciado el expediente de homologación, a instancia del interesado, el Ministerio de Educación y Ciencia somete preceptivamente el expediente a informe de la Comisión Académica del Consejo de Universidades, quien debe emitirlo en el plazo máximo de 3 meses.

En los expedientes en los que resultan de aplicación los tratados o convenios internacionales, en los que España sea parte, y, en su caso, las recomendaciones o resoluciones adoptadas por los organismos u organizaciones internacionales de carácter gubernamental de los que España sea miembro, así como en aquellos en los que puedan servir de fuentes las tablas de homologación de planes de estudio y de títulos aprobados por el Ministerio de Educación y Ciencia, la petición de informe a la Comisión Académica del Consejo de Universidades es de carácter facultativo.

Transcurridos 3 meses sin que la Comisión Académica del Consejo de Universidades emita el informe requerido, o una vez recibido éste, el Ministerio de Educación y Ciencia debe resolver sobre la homologación solicitada en el plazo máximo de otros tres meses.

Pese a los breves plazos señalados en la citada normativa, se vienen recibiendo en esta institución con excesiva frecuencia quejas en las que se denuncian las continuas demoras producidas en la tramitación de estos expedientes de homologación.

Con ocasión de las investigaciones practicadas tras la recepción de varias quejas relativas a este respecto, (quejas núms. 9112497 y 9110639 entre otras), tuvimos conocimiento, a través de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Educación y Ciencia, de que ello era debido al gran aumento de solicitudes producido a partir de 1990, año en el que se registró un incremento del cien por cien en relación con el año anterior, habiéndose agravado las demoras en el caso concreto de los expedientes de homologación de títulos que facultan para el ejercicio de profesiones reguladas por directivas comunitarias —como es el caso de los títulos de odontología— al haber sido necesaria la actualización de informes técnicos para garantizar la equiparabilidad entre la formación española y comunitaria y la del título extranjero que se pretende homologar.

Para evitar que estas circunstancias provocarán un período aún más dilatado de tramitación, la Secretaría General Técnica del Ministerio de Educación y Ciencia nos comunicó que ya estaban siendo adoptadas diversas medidas, que, en el caso de los títulos de odontología, se dirigían a la puesta en marcha de un programa especial junto con el Consejo de Universidades.

Esta institución valoró positivamente que desde el Ministerio de Educación y Ciencia se hubiera comenzado la búsqueda de soluciones para paliar en lo posible los problemas descritos.

Sin perjuicio de ello, lo cierto es que en los últimos meses del año 1991 se han ido incrementando el número de escritos dirigidos a esta institución relativos a las dilaciones que, según parece, continúan siendo excesivas en la tramitación de los expedientes de homologación de títulos extranjeros de educación superior (quejas 9118204, 9118205, 9119177, 9011294, 9118720, 8918977, 9027377, 9123226 entre otras).

Por consiguiente, en el mes de noviembre de 1991 nos dirigimos a la Subsecretaría del Ministerio de Educación y Ciencia solicitando de su titular la remisión de un nuevo informe en el que se expusiera detalladamente lo siguiente:

1.º) Número de expedientes de homologación de títulos extranjeros de educación superior que se encuentran en tramitación en el Ministerio de Educación y Ciencia, haciendo distinción de los que se refieran a títulos oficiales españoles acreditativos de una especialización.

2.º) Número de expedientes pendientes de resolución, en cuya tramitación se hayan superado los plazos establecidos en el Real Decreto 86/87, de 16 de enero («BOE» de 23 de enero), por el que se regulan las condiciones de homologación de títulos extranjeros de educación superior.

3.º) Número de expedientes que se encuentren ac-

tualmente a la espera de ser informados por la Comisión Académica del Consejo de Universidades.

4.º) Medidas concretas adoptadas para corregir las demoras que se están produciendo en la tramitación de los citados expedientes.

5.º) Medidas concretas adoptadas, en acuerdo con el Consejo de Universidades, para agilizar la emisión de informes en los expedientes de homologación de títulos extranjeros de odontología.

6.º) Datos concretos acerca de las previsiones existentes respecto de las medidas adoptadas.

En respuesta a nuestro requerimiento se ha recibido en esta institución un extenso informe con el siguiente contenido:

«1. Número de expedientes de homologación de títulos de educación superior que se encuentran en tramitación: 8.200, de los cuales:

— 5.000 (aproximadamente), están pendientes de tramitación por parte de la Subdirección General de Títulos, Convalidaciones y Homologaciones.

— 3.200 (aproximadamente), están pendientes de que el Consejo de Universidades emita dictámenes. Del total de este número, solamente una parte de expedientes (960) han sido remitidos al órgano consultivo. Los restantes se encuentran depositados en la unidad de tramitación a la espera de recibir los dictámenes que se emitan en los casos similares que serán aplicados a todos ellos.

Del total de expedientes pendientes de emisión de dictámenes, más de 2.200 corresponden a títulos de odontólogos.

Los expedientes de homologación de títulos extranjeros por los oficiales españoles acreditativos de una especialidad, actualmente en tramitación, ascienden exactamente a 1.479.

2. Expedientes en los que se han rebasado los plazos previstos en el Real Decreto 86/1987:

De los 5.000 expedientes que están pendientes de tramitación por parte de la Subdirección General de Títulos, Convalidaciones y Homologaciones, se han rebasado los plazos previstos en el real decreto en unos 1.100 casos aproximadamente, que corresponden a los expedientes iniciados o que presentaron documentación durante el mes de agosto y parte del mes de julio. Los demás corresponden a expedientes presentados durante los meses de septiembre, octubre y noviembre, que aún están dentro de los plazos reglamentarios.

De los 3.200 expedientes que están a la espera de recibir informes del Consejo de Universidades, se han rebasado los plazos en 2.200 aproximadamente, los cuales corresponden a títulos de odontólogos en su mayoría.

3. Expedientes a la espera de ser informados por el Consejo de Universidades: 3.200 (aproximadamente).

- 960, remitidos al órgano consultivo.
- 2.940, en la unidad de tramitación, esperando recibir los dictámenes de casos similares para aplicación del precedente (según se ha indicado con anterioridad).

4. Medidas adoptadas para corregir las demoras:

Como ya conoce esa institución, la Secretaría General Técnica del Departamento ha nombrado expertos en las materias propias de las distintas titulaciones, analizando y valorando los estudios acreditados por los solicitantes, así como la información de carácter general sobre sistemas educativos extranjeros, habiéndose actualizado la totalidad de los informes y precedentes que se venían utilizando en las resoluciones de homologación de títulos extranjeros.

Por otro lado y en lo que se refiere a la homologación de especialidades médicas, se han tomado medidas al respecto de orden normativo, habiéndose dictado la Orden de 14 de octubre de 1991 ("BOE" del 23), por la que se regulan las condiciones y procedimientos de homologación de los títulos extranjeros de farmacéuticos y médicos especialistas por los correspondientes títulos oficiales españoles. Con ella se han establecido plazos perentorios para la tramitación de los expedientes.

5. Medidas concretas adoptadas de acuerdo con el Consejo de Universidades en orden a la agilización de la emisión de informes:

Los expertos a que se ha hecho mención en el punto número 4 de este escrito están trabajando coordinadamente con la Comisión Académica del Consejo de Universidades. Esta colaboración ha dado ya sus frutos:

- Se dispone de dictámenes actualizados de un gran número de titulaciones, lo cual permite agilizar considerablemente el proceso de homologación. Como consecuencia, en los dos últimos meses se han otorgado un gran número de homologaciones y, aunque aún se producen retrasos no deseables, se han reducido significativamente: en el mes de julio el retraso de tramitación por los distintos negociados era de seis meses, en la actualidad se ha reducido a algo más de cuatro meses.

- No se dispone aún de dictámenes relativos a títulos de odontólogo, pero el proceso de análisis y valoración de los expedientes está muy avanzado, por lo que se prevé que en breve plazo comiencen a emitirse los informes.

El mayor retraso con respecto a estos títulos se ha debido, de una parte, al volumen de expedientes, evidentemente superior a cualquier otra titulación, pero, sobre todo, a su enorme complejidad: la diversidad de países, universidades, planes de estudios y situaciones individuales ha dificultado considerablemente la valoración de estos títulos y la emisión de dictámenes generales —por país y universidad— y precedentes que puedan ser utilizados en todos los casos que se presen-

ten sin necesidad de analizar cada expediente individual.

6. Datos concretos acerca de las previsiones existentes respecto de las medidas adoptadas.

Además de las medidas ya expresadas, se están realizando otra serie de mejoras relativas a la infraestructura de los servicios encargados de la tramitación de los expedientes. En este sentido se está elaborando una nueva aplicación informática, que previsiblemente estará en plena utilización a partir del uno de enero próximo. Esta nueva aplicación permitirá un mejor control de la documentación y coordinación entre las distintas unidades que intervienen en la tramitación, además de facilitar considerablemente las tareas puramente mecánicas. Todo ello redundará en la agilización de los trámites y permitirá la obtención de datos estadísticos sin margen de error.

Asimismo, se ha dotado una unidad de atención al público, encargada de la recepción de visitas, devolución de documentos y contestación de consultas telefónicas. Esta unidad permitirá una mejor atención al administrado, con un horario amplio de visitas; además, descargará a las unidades de tramitación de la atención al público, permitiendo que los funcionarios de las mismas puedan dedicarse exclusivamente a la tramitación de documentos. Se está ultimando la habilitación de locales y dotación de equipos informáticos que posibilitará el pleno funcionamiento en breve plazo de esta unidad de atención al público.

Por último, debe señalarse que en los datos estadísticos que se facilitan no se incluyen los expedientes en los que se ha notificado a los interesados que deben completar la documentación, sin que hasta el momento hayan cumplido lo requerido. Se trata de expedientes no resueltos por causas imputables a los interesados. Es difícil cuantificar estos expedientes con los medios de que actualmente se dispone, pero su número es elevado, posiblemente superior a los 2.000.

Con las medidas señaladas en los apartados anteriores, puede afirmarse que en un plazo de tiempo relativamente breve se va a conseguir una sensible reducción de los períodos de tramitación de los expedientes de referencia.»

De la información aportada por la Subsecretaría del Ministerio de Educación y Ciencia se desprende, con independencia de cualquier otra consideración, que 8.200 personas están en la actualidad pendientes de un trámite administrativo para poder ejercer en España una profesión titulada fruto de estudios cursados en el extranjero. No cabe duda que el ejercicio de las competencias públicas en materia de profesiones tituladas exige que el Ministerio de Educación y Ciencia y los restantes organismos competentes en la materia velen por el cumplimiento riguroso de las condiciones que tanto la normativa interna española como la normativa comunitaria imponen.

No obstante lo anterior, no puede perderse de vista

que quienes solicitan la homologación de títulos obtenidos en el extranjero padecen previsiblemente una situación incierta en el territorio nacional y, por supuesto esperan poder ejercer la profesión para la que hayan cursado estudios a la mayor brevedad posible, ya que este será el medio para solventar sus más que probable problema vital. Desde esta perspectiva, a la par que rigor en el ejercicio de las funciones públicas de referencia, ha de exigirse también la máxima agilidad para evitar demoras innecesarias a quienes cumplan los requisitos necesarios para ello.

Quede aquí pues constancia de esta necesidad sobre la que volverá a insistir esta institución constitucional tantas veces como considere que sea necesario.

La homologación de los títulos extranjeros de odontología

La libertad de establecimiento de los odontólogos y el reconocimiento de sus títulos dentro de la Comunidad Económica Europea se rige por las directivas 78/686/CEE y 78/687/CEE, de 25 de julio de 1978, publicadas en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas de 24 de agosto de 1978.

En la última de las citadas directivas se establecen criterios acerca del acceso a la actividad de odontología y su ejercicio a los titulares de diplomas, certificados u otros títulos que no hayan sido obtenidos en un Estado miembro, así como de la formación mínima que debe exigirse para autorizarlo.

En virtud del Tratado de Adhesión de España y Portugal a las Comunidades Europeas y, en particular, del apartado 3 de la parte II del anexo XXXII del acta relativa a las condiciones de adhesión de España y de Portugal, la libertad de establecimiento de odontólogos entre España y los demás Estados miembros se aplazó hasta el 31 de diciembre de 1990, con fecha límite.

En relación con el establecimiento en España de personas con títulos de odontología expedidos por terceros países, y, en particular, por países latinoamericanos, el Presidente del Ilustre Consejo General de Colegios de Odontólogos y Estomatólogos, mediante escrito remitido a esta institución (Queja número 9103296), afirmaba que el Estado español ha celebrado acuerdos en la materia con 19 países, previéndose en doce de ellos una convalidación automática. Hasta 1981, la convalidación sólo tenía efectos académicos. Sin embargo, y en virtud de la Sentencia de 7 de junio de 1981 de la Audiencia Nacional, confirmada el 1 de junio de 1983 por el Tribunal Supremo, la convalidación permite acceder a la profesión y ejercer las mismas actividades para las que faculta el título en el país de expedición. Al parecer, desde aquella fecha hasta 1990 habían obtenido la convalidación con efectos profesionales alrededor de 2.000 titulados de terceros países, 500 de ellos de nacionalidad española.

Según ponía de manifiesto el firmante del escrito, muchos títulos que habían sido objeto en España de una convalidación automática acompañada de una autori-

zación para ejercer la actividad, equivalían a estudios con duración y contenido que no se ajustaban a los criterios fijados en la Directiva 78/687/CEE, bien por tener un período de formación de duración inferior a la exigida en la directiva, o bien porque en ellos no se impartiesen todas las materias recogidas en su anexo.

Esta circunstancia, según ha podido comprobar esta institución, es expresada en algunas órdenes del Ministerio de Educación y Ciencia por la que se convalidan dichos títulos, en las que se indica que «Ello no implica el reconocimiento de que el interesado reúna las condiciones de formación requeridas en las Directivas del Consejo de las Comunidades Europeas».

Teniendo en cuenta que el aplazamiento de la libertad de establecimiento de odontólogos entre España y los demás Estados miembros había concluido hacía escasos meses, esta institución solicitó en abril de 1991 a la Dirección General de Enseñanza Superior información acerca de las medidas concretas que hubieran sido adoptadas por los organismos públicos competentes para armonizar y coordinar la aplicación de la normativa comunitaria y la española en la materia.

Ya iniciado el año 1992, se recibió finalmente el informe que había sido solicitado y que emite la Secretaría General Técnica del Ministerio de Educación y Ciencia.

En esta comunicación se da cuenta por parte del departamento de los diversos avatares jurídicos y jurisdiccionales que han tenido lugar en relación con la problemática derivada de la homologación en España de títulos extranjeros de odontólogo, buena parte de los cuales lo han sido como consecuencia de sentencias judiciales dictadas en favor de los recurrentes y en contra de la denegación inicial decidida por el departamento antes citado. En cualquier caso, para hacer frente a la problemática que actualmente se viene produciendo en el caso de los títulos obtenidos en terceros países a los que evidentemente no es aplicable la normativa comunitaria en la materia, se nos informa que se están llevando a cabo las siguientes actuaciones:

«— Actualización de todos los dictámenes técnicos de los órganos consultivos que se venían aplicando para el reconocimiento de títulos relativos a profesiones reguladas por Directivas comunitarias: Actualmente el Consejo de Universidades está procediendo al examen de los planes de estudios extranjeros de diversas titulaciones, entre las que se encuentra la Odontología, con el fin de actualizar los anteriores informes sobre la equiparabilidad de los títulos. Ya se han emitido los correspondientes a varios de estos países.

— Regeneración de los Convenios bilaterales que establecen cláusulas de automaticidad en el mutuo reconocimiento de títulos: Ya se ha llegado a un acuerdo con la República Dominicana, por el que el Convenio suscrito en 1953 ha sido sustituido por otro firmado en noviembre de 1988, en el que el reconocimiento de títulos se condiciona a una real equiparabilidad de los requisitos de formación, reflejada en unas tablas de

equivalencias que están en período de estudio y negociación. Existen también negociaciones avanzadas al respecto con otros países como Argentina y Bolivia.»

Homologación de títulos extranjeros acreditativos de una especialización

La disposición adicional segunda del Real Decreto 86/1987, por el que se regulan las condiciones de homologación de títulos extranjeros de educación superior, remite a disposiciones específicas la homologación de títulos extranjeros a los correspondientes títulos oficiales españoles acreditativos de una especialización.

En tanto se produjeran tales disposiciones, la Orden de 12 de marzo de 1987 dictó instrucciones en materia de expedición y homologación de los citados títulos oficiales españoles acreditativos de una especialización.

En virtud de lo dispuesto en la orden citada, la tramitación de la homologación de tales títulos se realiza a través de la Dirección General de Enseñanza Superior de la Secretaría de Estado de Universidades e Investigación, y en concreto, de la Subdirección General de Ciencias de la Salud y Relaciones con Instituciones Sanitarias, cuando se trata de especialidades de este carácter.

Durante el año al que se contrae el presente informe se han tramitado numerosas quejas (9027377, 9116216, 8918977, 9117062, 8907497, 9011294, 9123499, 9117062, entre otras), relativas a la paralización llevada a cabo en la tramitación de numerosos expedientes de homologación de títulos, una vez remitidos al Consejo Nacional de Especialidades para que la correspondiente Comisión Nacional de la Especialidad emitiera el informe facultativo acerca de la formación efectuada y su semejanza o diferencia con el programa formativo español.

Efectuadas las oportunas consultas en la Dirección General de Enseñanza Superior, esta institución pudo saber que en los expedientes que habían sido informados desfavorablemente por la Comisión Nacional de la Especialidad respectiva, por no existir equivalencia plena en cuanto a duración y/o contenido entre el programa acreditado por el solicitante y el exigido en España, se había optado por demorar la resolución, que sería denegatoria a la homologación, hasta tanto fuera publicada una próxima normativa —que se encontraba en fase de aprobación, y a la que posiblemente podrían acogerse los interesados—, que regularía el procedimiento de homologación de estos títulos, y en la que se recogerían diversas posibilidades, hasta entonces inexistentes, para completar la formación requerida.

Publicada la Orden Ministerial de 14 de octubre de 1991, por la que se regulan las condiciones y el procedimiento de homologación de los títulos extranjeros de farmacéuticos y médicos especialistas por los correspondientes títulos oficiales españoles («BOE» 23 de octubre de 1991), esta institución ha cursado la oportuna información a los interesados, con el fin de que pue-

dan beneficiarse de las posibilidades que recoge la citada normativa, entre las que se encuentran la superación de una prueba teórico-práctica, el poder completar formación en España en una plaza acreditada, o el poder considerar el ejercicio profesional posterior.

10.2.8. La incorporación a la Universidad de las enseñanzas de graduado social

El Real Decreto 921/1980, de 3 de mayo, por el que se regula la ordenación de las enseñanzas de graduado social y de los centros que la impartan, establecía en su disposición adicional segunda que el título de Graduado Social obtenido de acuerdo a la reglamentación que se efectuaba de tales estudios, equivalía al título de Diplomado Universitario.

En aplicación de dicho real decreto, el régimen académico de los estudios de graduado social se homologó en cuanto a requisitos de acceso, planes de estudios y pruebas finales al previsto en la Ley General de Educación para los estudios de primer ciclo de la enseñanza universitaria. Todo ello sin perjuicio de que las escuelas sociales, centros oficiales en los que se impartían tales estudios siguieran vinculados orgánica y funcionalmente al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, mientras que se reservaban al Ministerio de Educación y Ciencia las competencias previstas por el artículo 136 de la Ley General de Educación.

Posteriormente, y mediante el Real Decreto 1524/1986, de 13 de junio, se estableció la incorporación a la Universidad de las enseñanzas de graduado social, de acuerdo con lo previsto en la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria, disponiendo expresamente que tales enseñanzas se desarrollarían en las universidades, y reconociendo el título de Graduado Social Diplomado, de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional, a los alumnos que superaran los estudios universitarios de graduado social.

A tal fin el mencionado Real Decreto 1524/1986, de 13 de junio, estableció en su disposición transitoria primera, punto uno, que «Con anterioridad al 1 de octubre de 1987, por el Gobierno y, en su caso, las Comunidades Autónomas que tengan reconocidas en sus Estatutos competencias en materia de Educación Superior, se procederá a la integración de las Enseñanzas de Graduado Social que se imparten en las actuales Escuelas Sociales en las Universidades que corresponda, previo acuerdo con éstas y de conformidad con lo establecido en el artículo 9 de la Ley de Reforma Universitaria».

A través de diversas quejas registradas en el año 1991 (quejas números 9100287 y 9114034, entre otras), un grupo de estudiantes de la Escuela de Graduados Sociales de Madrid, aún dependiente del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, manifestaban su disconformidad con la obligatoriedad de la superación de una prueba de reválida o de un trabajo de fin de carrera pa-

ra obtener el título de Diplomado Universitario a que se refiere el Real Decreto 1524/1986, de 13 de junio, sobre incorporación a la Universidad de las enseñanzas de graduado social.

La obligatoriedad a que se referían los interesados viene recogida, en efecto, en el plan de estudios aún vigente para las enseñanzas de graduado social impartidas en la Escuela de Graduados Sociales de Madrid, que en la actualidad es, de acuerdo a lo dispuesto en la disposición transitoria segunda del Real Decreto 1524/86, de 13 de junio antes citado, el aprobado por Orden Ministerial de 26 de septiembre de 1980, y ello debido a que enseñanzas que en dicha escuela se imparten no han sido aún integradas en la Universidad, pese al mandato de integración contenido en la disposición transitoria primera punto uno ya mencionada.

Iniciadas las oportunas actuaciones al respecto recientemente, en el momento de redactar este informe nos encontramos a la espera de la información solicitada por esta institución a la Secretaría de Estado de Universidades e Investigación, acerca de los motivos que estén impidiendo la integración de las Enseñanzas de Graduado Social que se imparten en la Escuela de Graduados Sociales de Madrid, conforme a lo dispuesto en la Disposición Transitoria Primera punto uno del repetido Real Decreto 1524/86, de 13 de junio, así como las previsiones existentes al respecto.

10.2.9. Reconocimiento de los estudios superiores de confección cursados en el Centro de Enseñanzas Integradas de Zaragoza

La Resolución de la Dirección General de Servicios Sociales del Ministerio de Trabajo, de 21 de octubre de 1977, autorizó a la extinguida Universidad Laboral de Zaragoza, posteriormente transformada en Centro de Enseñanzas Integradas, para impartir los denominados estudios superiores. Sin embargo, tal autorización no atribuía efectos académicos a estos estudios superiores.

Posteriormente, el Real Decreto 1496/1987, de 6 de noviembre, sobre obtención, expedición y homologación de títulos universitarios («BOE» de 14 de diciembre), recogió la posibilidad de acordar, con carácter excepcional, la convalidación de los estudios carentes de valor oficial y validez en todo el territorio nacional, impartidos por las universidades en uso de su autonomía.

Los estudios superiores de confección cursados en el Centro de Enseñanzas Integradas de Zaragoza no eran ciertamente susceptibles de beneficiarse de tal posibilidad excepcional de convalidación, puesto que no podían considerarse estudios conducentes a la obtención de un título o diploma propio de una universidad. Sin embargo, al ser el referido centro un establecimiento docente habilitado para desarrollar los estudios del primer ciclo de educación universitaria, podían considerarse en éstos cierta identidad con aquéllos.

Esta circunstancia, unida al reciente establecimien-

to del título de Ingeniero Técnico Textil con carácter oficial y validez en todo el territorio español, nos motivaron a requerir del Ministerio de Educación y Ciencia, a instancias de un colectivo de 760 alumnos del Centro de Enseñanzas Integradas de Zaragoza (queja 8809121) acerca de la posible homologación de los estudios superiores de confección impartidos en el referido centro, con los de Ingeniería Técnica Textil aprobados.

Las actuaciones practicadas concluyeron favorablemente con la publicación, en el Boletín Oficial del Estado del 9 de agosto de 1991, del Real Decreto 1286/1991, de 2 de agosto, por el que se establece la convalidación de los estudios superiores autorizados el 21 de octubre de 1977, por los conducentes a la obtención del título de Ingeniero Técnico Textil, y en el que se recogen todas las peticiones formuladas por el citado colectivo de afectados.

11. CULTURA

Con la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, quedó desarrollado el principio constitucional de participación y acceso a la cultura, y así lo expresan las palabras finales de su preámbulo al recordar que en un Estado democrático los bienes culturales deben estar al servicio de la colectividad, para que con su disfrute se acceda a la cultura, que es el camino hacia la libertad de los pueblos.

Y es precisamente la conservación y protección de determinados bienes integrantes del Patrimonio Histórico —cuyo deber corresponde a los poderes públicos a través de las diversas técnicas administrativas diseñadas por la Ley 16/1985, de 25 de junio—, las medidas cuya promoción inquieta más a los ciudadanos que acuden en queja al Defensor del Pueblo, si nos guiamos por los escritos llegados a esta institución en el ámbito de la cultura.

Por otra parte, como viene siendo habitual desde casi el comienzo de la andadura de esta institución, las quejas relativas a aspectos culturales y, en especial, aquellas que hacen referencia a la conservación y acrecentamiento de nuestro Patrimonio Histórico, son generalmente promovidas desde asociaciones o colectivos de carácter cultural, en contraste con la individualidad que caracteriza al resto de reclamaciones de los ciudadanos que acuden al Defensor del Pueblo.

También como en años precedentes, debe resaltarse el escaso número de quejas recibidas respecto de actuaciones de las administraciones públicas en materia de cultura si bien se ha podido apreciar un ligero ascenso del número total de las mismas, en relación con los últimos años.

Finalmente debe advertirse que los temas que a continuación se tratan afectan no sólo a las competencias de la Administración del Estado sino también a las de las comunidades autónomas cuyos organismos responsables expresamente se citan. A su vez la problemática

que se reseña sobre el Archivo Histórico Nacional puede reproducirse respecto de otros archivos históricos cuyos medios personales y materiales son escasos ya que en el reparto de los recursos económicos de los que se dispone no suele ser la cultura y las instituciones culturales los principales beneficiarios.

En todo caso, se ha preferido agrupar aquí los temas tratados este año relativos a la administración cultural sin dispersarlos en otros apartados de este informe.

11.1. Deficiencias en el Servicio de Reproducción de Documentos del Archivo Histórico Nacional

A través de diversos escritos llegados a esta institución en los últimos años, hemos tenido conocimiento de algunas deficiencias existentes en la prestación de los servicios propios del Archivo Histórico Nacional y, en especial, los referidos bien al acceso directo a los documentos allí archivados o al acceso indirecto a través del servicio de fotocopias.

Entre los diversos supuestos merece destacar el planteado en la queja 9121534 por un ciudadano residente en Chiprana (Zaragoza), quien manifestaba a esta institución que, en su momento, solicitó al Ayuntamiento de Chiprana que interesase del Archivo Histórico Nacional el envío fotocopiado de una serie de documentos de los cuales se facilitaba la signatura relativa a su localidad y obrantes en la Sección «Ordenes Militares» del citado archivo histórico.

Meses después, en el Ayuntamiento de Chiprana se recibió escrito del Jefe del Departamento de Servicios Técnicos del Archivo Histórico Nacional, según el cual la petición de documentos en fotocopia que se había efectuado «pasaba a turno para ser atendida», considerándose que el plazo estimado de ejecución sería de «tres meses» y su coste de «5.500 pesetas» incluidos gastos de envío, indicándose finalmente la sucursal bancaria donde podía realizar el abono de la cantidad indicada.

A primera vista esta institución consideró que el plazo de tres meses para llevar a cabo unas determinadas fotocopias podía parecer excesivo y contrario al principio de eficacia que debe regir la actuación de las Administraciones Públicas, según ordena el artículo 103 de nuestra Constitución. Sin embargo, no era ello lo más llamativo de la queja planteada ahora analizada, puesto que la solicitud se hizo en fecha 6 de julio de 1988 y la respuesta del Archivo Histórico Nacional tuvo lugar con fecha 5 de octubre del mismo año y, pese a los tres años largos transcurridos desde entonces y haberse pagado la cantidad requerida, nunca habían sido, al parecer, enviadas las fotocopias que fueron interesadas en su momento.

Por todo ello, esta institución requirió del Director General de Bellas Artes y Archivos del Ministerio de Cultura información concreta tanto sobre los supuestos planteados por el reclamante como sobre la situación en que se encontrara el Archivo Histórico Nacional

en lo que se refiere a personal, instalaciones y servicios que presta, con indicación expresa de los plazos habituales que se requieren para la realización de cada uno de los servicios.

En respuesta de lo anterior, y coincidiendo con la fecha de conclusión del presente informe, la Directora de los Archivos Estatales del Ministerio de Cultura ha remitido a esta institución una comunicación con el siguiente contenido:

«Recabados los datos relativos al retraso sufrido en la remisión de reproducción de documentación del Ayuntamiento de Chiprana desde el Archivo Histórico Nacional en fecha 6 de julio de 1988, inmediatamente el A.H.N. procedió a la identificación, no siempre clara, y localización de la documentación solicitada, procedió a la evaluación económica de la reproducción y remitió presupuesto a la Alcaldía de Chiprana en fecha 5 de octubre de 1988. Con fecha 9 de septiembre de 1990 el Ayuntamiento procedió al ingreso de la cantidad presupuestada. Al ser imposible fotocopiar un conjunto importante de los documentos solicitados, por motivos de seguridad y conservación, intentaron en repetidas ocasiones ponerse en contacto telefónico con la Sra. Alcadesa, para aclarar algunos puntos concretos de la solicitud, sin que se haya podido lograr dicha comunicación hasta ahora.

Sin duda el retraso ocurrido por el que presenta reclamación el Ayuntamiento de Chiprana no concuerda con la calidad del servicio de reproducción de documentos del A.H.N., que está realizando un servicio medio mensual de 30.000 fotocopias y 20.000 microfilmes con un plazo medio de entrega de veinte a treinta días por solicitud. Este plazo es superior al deseado y al que consideramos debería ser, pero es el mínimo posible debido a la escasez de medios humanos que contamos en los Archivos del Estado en general y en particular para cubrir estos servicios. Por ello desde esta Dirección de Archivos Estatales planteamos la urgente necesidad de dotar a nuestros Archivos de las plantillas adecuadas para dar un servicio acorde con la importancia del servicio que se debería prestar desde las instituciones.

Le agradecería, por tanto, nos ayuden desde esa institución a lograr nuestras reiteradas solicitudes de regularización de las plantillas.»

A la vista de lo manifestado por la Dirección de los Archivos Estatales, nos hemos puesto en contacto con la Subsecretaría del Ministerio de Cultura a fin de ser informados en detalle sobre cuál haya sido la solicitud de ampliación de plantilla formulada para estos servicios y cuál o cuáles el departamento o departamentos que hayan formulado objeciones a las mismas, con la finalidad de, en su caso, iniciar las actuaciones que estimásemos procedentes a fin de cooperar con el departamento citado en la consecución de un más eficiente servicio a los ciudadanos en esta materia.

11.2. El procedimiento de inscripción en el Registro de la Propiedad Intelectual

En virtud de lo dispuesto en el primer artículo de la Ley 22/1987, de 11 de noviembre, de Propiedad Intelectual, la propiedad intelectual de una obra literaria, artística o científica corresponde al autor por el solo hecho de su creación. Constituye el contenido de este artículo la principal innovación en materia del derecho de propiedad intelectual del autor, al desaparecer la obligatoriedad de inscripción prescrita por la derogada Ley de Propiedad Intelectual de 10 de enero de 1879, y de la sanción de pérdida del derecho que en ella se establecía para quienes no la practicasen.

No obstante, si bien el reconocimiento de los derechos de propiedad intelectual deja de estar sujeto a requisitos formales de ningún tipo, la vigente Ley de Propiedad Intelectual faculta a los titulares de tales derechos para que, como medida especial de protección y salvaguarda, procedan a su inscripción en el Registro de la Propiedad Intelectual.

En lo que se refiere al procedimiento de inscripción registral, el artículo 130 de la citada Ley 22/1987, en su punto 5.º preceptúa que reglamentariamente sería aquél determinado, así como la estructura y funcionamiento del Registro de la Propiedad Intelectual.

Hasta tanto ello se llevara a efecto, la disposición transitoria sexta de la Ley de Propiedad Intelectual reconocía la vigencia del Reglamento de 3 de septiembre de 1980 y demás normas reglamentarias en materia de propiedad intelectual, siempre que no se opusieran a lo establecido en dicha ley.

Junto a lo anterior, la misma disposición transitoria establecía expresamente que la normativa vigente sobre la estructura y funcionamiento del Registro de la Propiedad Intelectual continuaría en vigor en tanto no se produjera el desarrollo reglamentario del título II, libro III, de la repetida Ley de Propiedad Intelectual, relativo al Registro de la Propiedad Intelectual.

Así las cosas, en el mes de marzo del año al que se contrae el presente informe, el autor de una obra científica acudía a esta institución, manifestando que su obra no había gozado de la debida protección registral, habida cuenta que, ocho meses después de entregada, admitida y retenida en el registro provincial de Propiedad Intelectual, para su inscripción provisional, le fue devuelta por el Registro General de Propiedad Intelectual requiriéndose la presentación de un nuevo ejemplar con pie de imprenta completo, para que le fuera posteriormente extendido un nuevo registro con la nueva fecha de inscripción y el número correspondiente (Queja 9102620).

Esta institución consideró que los hechos descritos podían estimarse consecuencia de la falta de desarrollo reglamentario del procedimiento de inscripción en el registro, y de la estructura y funcionamiento del registro de los derechos de propiedad intelectual, conforme fue establecido en el artículo 103.5 de la Ley 22/1987, de 11 de noviembre. Realizadas las oportunas investi-

gaciones al respecto ante la Secretaría General Técnica del Ministerio de Cultura, comprobamos que, en efecto, al aplicar la entonces vigente normativa, la obra del formulante de la queja fue erróneamente admitida por el registro provincial para su inscripción provisional, al no cumplir su texto todos los requisitos formales que en aquélla se exigía, lo cual fue detectado por el registro general transcurridos 8 meses desde su entrega.

Al respecto, el Secretario General Técnico en su informe hacía notar a esta institución, que «no obstante ello, en el supuesto de que el Sr. ... se considere perjudicado en sus derechos, podrá ejercitar directamente ante la Jurisdicción Civil las acciones oportunas en defensa de sus intereses, conforme con el artículo 130.2 de la Ley de Propiedad Intelectual».

Sin perjuicio del posible derecho a ejercer las acciones y recursos administrativos y, en su caso, jurisdiccionales, que obviamente asiste a quien se considere individualmente lesionado por cualquier acto de la Administración Pública, esta institución estimó que la defensa de los intereses o derechos que presumiblemente pudieran ser vulnerables por tales actos tendrían siempre la debida acogida en esta institución, de conformidad con las atribuciones que le confiere la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, máxime cuando se dejan transcurrir plazos tan dilatados como el que dio origen a la tramitación de la queja a la que se ha hecho referencia aquí.

A este respecto cabe señalar que, al amparo de lo establecido en la Orden de 15 de febrero de 1949, por la que se aprueba el Reglamento de orden interior del Registro de la Propiedad Intelectual, era misión de la Dirección del Registro General admitir o rechazar las inscripciones que las oficinas provinciales del registro le remitan y darles instrucciones para que procedan con acierto o para que rectifiquen los errores o defectos cometidos al registrar las obras provisionalmente.

En este sentido debe recordarse que el problema planteado por el formulante de la queja tuvo su origen en la inscripción provisional de su obra, efectuada por el Registro Provincial del Servicio Territorial de Cultura de Valladolid, inscripción que al parecer no debió ser admitida, al no constar con pie de imprenta, siendo éste un requisito que debía deducirse exigido por el Real Decreto de 3 de septiembre de 1980, por el que se aprueba el Reglamento para la ejecución de la Ley de 10 de enero 1979, sobre Propiedad Intelectual.

Merece señalar, en relación a tan errónea actuación, el contenido íntegro del apartado 2.º de la Orden de 8 de mayo de 1933 (Instrucción Pública y Bellas Artes), dictando reglas a los jefes de los registros provinciales para inscripción de las obras en el Registro de la Propiedad Intelectual en el que textualmente se disponía que «en lo sucesivo se abstengan de inscribir obras en cuya portada o colofón, o cualquier otra clase de impreso, no conste el pie de imprenta, indicando el lugar y fecha del año de la impresión y el nombre de la imprenta, como datos de su autenticidad».

En cuanto al excesivo período de tiempo transcurrido desde que se produjo la inscripción provisional de la obra del formulante de la queja por el registro provincial (6 de marzo de 1990), hasta que le fue comunicada la no admisión de la misma por el registro general para su inscripción definitiva (8 de noviembre de 1990), debe señalarse su contraste con los breves plazos expresamente indicados en la Orden de 28 de febrero de 1955 —por la que se modificaba la legislación sobre la inscripción de obras en el Registro General de la Propiedad Intelectual fijando los plazos máximos de diez días para la remisión al registro general de las obras inscritas provisionalmente en los registros provinciales, y de otros diez para que éstas sean calificadas por el registro general—, a la vez que suponía una clara inobservancia del imperativo constitucional que se deriva del artículo 103 de la Constitución, al disponer que el principio de eficacia, entre otros, debe orientar la actuación de la Administración Pública en la gestión de los intereses generales.

Realmente no parece fácil de explicar que hayan sido necesarios más de 8 meses para el sencillísimo y elemental trámite de notificación al interesado de la no admisión por el registro general de la inscripción provisional que había efectuado de su obra, lo cual, a nuestro entender, evidencia sin ningún género de dudas una inacción administrativa totalmente incompatible con el buen servicio que la administración está obligada a dar a los ciudadanos que la sostienen a través de sus impuestos.

Debía estimarse consecuencia de todo lo expuesto la necesidad de instruir adecuadamente a las oficinas provinciales del registro, para que conocieran en todos sus extremos la variada legislación referente a la materia, hasta tanto se produjera el desarrollo reglamentario del procedimiento de inscripción.

Por último, respecto al Registro General de la Propiedad Intelectual, podía parecer justificada su falta de desarrollo reglamentario debido al carácter voluntario de la inscripción, instaurado por la Ley 22/1987, de 11 de noviembre. Sin embargo, considerando la función registral como una garantía más para la seguridad jurídica de los derechos de propiedad intelectual relativos a las obras y demás producciones protegidas por la Ley de Propiedad Intelectual, esta institución estimó que tanto el procedimiento de inscripción, como la estructura y funcionamiento del registro, merecían una regulación actualizada presidida por los criterios de eficacia y celeridad, evitando así que se produjeran hechos como el que motivó la queja que ha sido analizada.

En virtud de las consideraciones que anteceden, y al amparo de lo que disponen el artículo 30.1 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, por la que se rige esta institución, en septiembre de 1991 dirigimos al Secretario General Técnico del Ministerio de Cultura las siguientes recomendaciones:

«1.º) Que se proceda sin demora a determinar reglamentariamente el procedimiento de inscripción, así co-

mo la estructura y funcionamiento del Registro General de la Propiedad Intelectual.

2.º) Que hasta tanto se publique el nuevo Reglamento del Registro General de la Propiedad Intelectual, se instruyan adecuadamente a las oficinas provinciales del Registro de la Propiedad Intelectual para que conozcan en todos sus extremos la actual legislación referente a la materia.»

En el momento de la elaboración del presente informe no se había recibido el preceptivo escrito al que hace referencia el mencionado artículo 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, en el que se manifieste por el órgano consultado la aceptación o no de las recomendaciones formuladas.

No obstante, esta institución ha comprobado la reciente publicación en el «Boletín Oficial del Estado» de 9 de noviembre de 1991, del Real Decreto 1584/1991, de 18 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento del Registro General de la Propiedad Intelectual.

De la reciente normativa, en la que a través de 7 capítulos se regula el nuevo funcionamiento del registro, cabe destacar —en lo que se refiere al asunto que hemos analizado en esta sección—, las precisas previsiones que establece en orden a considerar como fecha de la inscripción, para los efectos que ésta deba producir, la fecha de presentación de la solicitud, a condición de que la misma reúna los requisitos esenciales previstos (datos personales del solicitante o del autor de la obra; naturaleza y condiciones del derecho de la propiedad intelectual que se inscribe; título y descripción de la obra, y declaración de si ha sido o no divulgada), verificación que deberán llevar a cabo las oficinas provinciales en el momento de la presentación de la solicitud, debiendo después remitirla al Registro General en el plazo máximo de 7 días para su examen y calificación.

Ciertamente, el problema planteado se ha resuelto y el contenido de nuestras recomendaciones ha sido aceptado; sin embargo es muy de lamentar, no ya el incumplimiento del deber legal de responder a esta institución constitucional en los plazos que prevé su ley orgánica reguladora, sino la carencia de la más elemental cortesía administrativa en base a la cual debería habérsenos notificado con carácter previo a su publicación en el «Boletín Oficial del Estado» la aceptación de las recomendaciones formuladas. Quede aquí constancia de ello para conocimiento y valoración de los destinatarios de este informe.

12. OBRAS PUBLICAS, VIVIENDA Y DOMINIO PUBLICO ESTATAL

12.1. Las obras públicas y la expropiación forzosa

Durante el año 1991 las quejas formuladas por los ciudadanos en relación con el funcionamiento del Ministerio de Obras Públicas y Transportes ha versado, en su mayor parte, sobre demoras en el pago de las indem-

nizaciones adeudadas por motivos de expropiaciones forzosas.

La importancia cualitativa y cuantitativa de la cuestión resulta evidente a la vista de las quejas específicas que, como ejemplo de disfunciones administrativas se recogen a continuación; así como de la recomendación que al respecto efectuó el Defensor del Pueblo al Excmo. Sr. Ministro de Obras Públicas y Transportes a la que más tarde nos referiremos.

12.1.1. Quejas sobre la expropiación con ocasión de la autovía de Extremadura

Las obras de construcción de la autovía de Extremadura han dado lugar a la formación de un importante número de quejas por los titulares de los terrenos expropiados en diversos términos municipales de las provincias de Madrid y Toledo: Navalcarnero, Santa Olalla, Maqueda, Quismondo, Valmojado, Santa Cruz de Retamar, Lucillos, etc.

En las mismas se denunciaba, en primer lugar, la tardanza de la Administración, cuando no existe mutuo acuerdo, en formular las hojas de aprecio y remitirlas al Jurado Provincial de Expropiación, con el objeto, según los formulantes, de provocar una reducción de las pretensiones indemnizatorias de los afectados. Otras veces, las resoluciones sobre los justiprecios de este órgano administrativo no se hacen inmediatamente efectivas por la Administración expropiante, como es el caso de la queja 28255/90.

Otra cuestión objeto de denuncia se refería a que la Administración no indemniza la totalidad de los terrenos ocupados, al considerar como suyos terrenos que los reclamantes mantienen que no lo son. La divergencia de posiciones entre Administración expropiante y expropiados tenía su origen en las expropiaciones sufridas por estos últimos con motivo del Plan REDIA de Carreteras de 1971. Siendo así que los límites de lo entonces expropiado era objeto de discrepancia, se hacía necesario comprobar los límites de las expropiaciones llevadas a cabo desde 1971 con motivo del citado plan, a través de la búsqueda de los oportunos expedientes para, de esa manera, poder concretar fehacientemente los linderos que deban tomarse como referencia de las actualmente practicadas, determinar los metros expropiados y, en consecuencia, fijar el justiprecio adecuado.

Realizada una visita al entonces MOPU en febrero de 1991 y planteados por dos asesores los anteriores problemas, el titular de la Dirección General de Carreteras se comprometió a resolverlos dando las instrucciones pertinentes. Sin embargo, dos cuestiones vinieron a interferir en el proceso de resolución de las quejas:

— La formulación de interdictos contra las obras de ejecución de la autovía e interposición de querellas criminales contra altos cargos del departamento por parte de los afectados. La Dirección General de Carreteras

estimó en mayo de 1991 que en la medida en que los procesos abiertos paralizaban el procedimiento expropiatorio, la resolución de las quejas planteadas estaba subordinada a la de los procesos judiciales iniciados.

— El cambio de estructura organizativa y de personal, con la creación del nuevo Ministerio de Obras Públicas y Transportes, de modo que además de una sucesión personal en la Dirección General de Carreteras, se produce la necesidad de reordenar toda la actividad administrativa.

Todo ello motivó la necesidad de celebrar una nueva entrevista sobre las cuestiones planteadas con el equipo de la dirección general, máxime cuando en el presente momento algunos reclamantes insisten en el impago de las indemnizaciones acordadas por el Jurado Provincial de Expropiación.

Por otra, en el contexto general de la queja, la ejecución de la autovía a su paso por el término de Valmojado, planteaba un problema conexo a los ya descritos dado que las obras de ejecución de la variante de este término se encuentran suspendidas por virtud de acciones interdictales interpuestas por los afectados. Tras diversas gestiones realizadas con el Ayuntamiento de Valmojado y la Dirección General de Carreteras, esta específica cuestión fue efectivamente abordada en una reunión celebrada en la Dirección General de Carreteras en la cual quedó acreditado lo siguiente:

— El límite físico a partir del cual se han incoado los expedientes expropiatorios con motivo de las obras de la autovía de Extremadura es correcto. La franja cuya titularidad pública o privada está en discusión es en realidad pública, según consta en los expedientes expropiatorios que se tramitaron en 1962, no como consecuencia del Plan REDIA, sino por causa de una obra de acondicionamiento y ensanche de la carretera.

— De hecho se han producido errores en el levantamiento de las actas previas a la ocupación tanto en lo que se refiere a los límites cuantitativos de las fincas ocupadas, como al tipo de cultivos existentes. No obstante, según testimonio de la dirección general, los errores producidos han sido ya rectificados en la formulación de las hojas de aprecio remitidas por la Administración al Jurado Provincial de Expropiación.

Sin embargo, como quiera que la cuestión de la suspensión interdictal de las obras seguía en pie, el Director General de Carreteras, siempre que dichas acciones fuesen retiradas por los actores asumía el compromiso de comprobar de nuevo la realidad de los terrenos ocupados en el caso de que aún hubiese afectados que sostuviesen la existencia de errores en la descripción de los mismos. Añadía además siempre que se retiraran las citadas acciones, que si hubiera lugar a ello, se designaría a uno o a varios funcionarios de los servicios centrales de la dirección para que se procediese a la oportuna revisión de las valoraciones ofrecidas por la Administración, tomando como punto de referencia

básico las resoluciones del Jurado Provincial de Expropiación.

Ello supondría retirar del jurado, a instancias de la dirección general, las hojas de aprecio no dictaminadas por el mismo, con objeto de promover rápidamente los oportunos mutuos acuerdos así como considerar, caso de ser posible, los justiprecios del jurado que sean recurridos ante dicho órgano.

En todo caso se procedería al pago a la mayor brevedad posible a los afectados.

Sobre la base de este principio de acuerdo concluyó la reunión manifestando el alcalde que a la mayor brevedad posible, comunicaría al Ministerio de Obras Públicas y Transportes y al Defensor del Pueblo los resultados de su gestión, sin que hasta la fecha se haya producido comunicación alguna al respecto.

Por lo demás y al margen de la variante de Valmojado, las actuaciones de esta institución con el Ministerio de Obras Públicas y Transportes por razón de las expropiaciones que tienen lugar con motivo de las obras de ejecución de la autovía de Extremadura continúan en la actualidad, muy especialmente en lo que se refiere a las demoras en la tramitación de las piezas de justiprecio. (Queja 9028255).

12.1.2. Expropiación de industria. Abono de justiprecio

En fecha 30-5-90 se admitió a trámite la queja 9010612, acerca del abono del justiprecio fijado por el Jurado Provincial de Expropiación de Baleares, con ocasión de la expropiación de una industria propiedad de la formulante, con ocasión de las obras de «Prolongación de la Autovía de Levante, Nueva Carretera PM-19, p.k. 8,210 al 16,340; tramo: Palma-El Arenal».

El Jurado Provincial de Expropiación de Baleares dictó resolución, de 16 de mayo de 1989, fijando un justiprecio de 54.240.970 pesetas.

La Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio del Gobierno Balear nos había comunicado, en su momento, que el correspondiente expediente de justiprecio había sido remitido a la Dirección General de Carreteras del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, órgano encargado de ordenar el correspondiente pago.

En fecha 21-2-91 el subsecretario del indicado departamento ministerial nos comunicó que se estaba a la espera de la habilitación de los créditos del presente ejercicio para contraer el gasto.

Sin embargo, en fecha de 24-9-91, aún no se había producido el abono de la cantidad adeudada, incumpléndose de una forma excesiva los plazos que para el pago del justiprecio establece la Ley de Expropiación Forzosa.

Finalmente, el 29 de octubre de 1991 se autorizó el gasto correspondiente para abonar al interesado el justiprecio por la expropiación de la industria de su propiedad.

12.1.3. Expropiación de fincas rústicas. Abono de intereses de demora

En fecha 31-7-90 se admitió a trámite ante el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, la queja 9015972 sobre el cumplimiento de la sentencia de la Audiencia Territorial de Madrid, de 26 de marzo de 1987, relativa al justiprecio de las fincas números 5-A, 4, 3-A, 2-A y 2-B, expropiadas a las formulantes con ocasión de la ejecución de las obras de «Desdoblamiento y Transformación de la CN-V en Autovía entre Alcorcón y Navalcarnero, p.k. 22,7 al 29,3. (Clave 1-M-749)».

Dicha queja estuvo motivada por la tardanza excesiva en el pago de los intereses de demora de la expropiación de referencia, cuyo correspondiente expediente de justiprecio se había iniciado hace más de 10 años.

En fecha 22-1-91 se anunció a la institución que la indicada deuda se abonaría en el primer trimestre del presente año. Transcurrió el plazo anunciado para el pago sin que se procediese al mismo, y, en consecuencia, al completo cumplimiento de la sentencia antes referenciada.

Hubo de insistirse ante la administración para el cumplimiento de este trámite y finalmente, en el último trimestre de 1991, se abonaron los intereses de demora adeudados, si bien no se notificó a los expropiados la oportuna liquidación detallada del cálculo de los intereses, razón por la que el Defensor del Pueblo solicitó el cumplimiento de dicho trámite.

12.1.4. Expropiación forzosa. Abono de la cantidad en que existe conformidad entre Administración y expropiado

El acta previa a la ocupación de una finca expropiada a la formulante se produjo el 24-9-86. Desde entonces se tramitó, con incumplimiento de los plazos previstos en la Ley de Expropiación Forzosa, el correspondiente expediente de justiprecio sobre el que, en fecha 22 de marzo de 1991, recayó resolución al Jurado Provincial de Expropiación por la que se valora la finca en cuestión en 13.928.250 pesetas.

La queja 9113081 denunciaba el hecho de que no se procediese, en aplicación de lo establecido en el artículo 50.2 de la vigente Ley de Expropiación Forzosa, a la entrega de la indemnización de 4.758.994 pesetas, cantidad que constituía el límite en que existía conformidad entre la expropiada y la administración expropiante.

A dicha concreta alegación, modificada cuantitativamente tras la referida resolución del jurado, no contestó el informe de la Subsecretaría de Obras Públicas y Transportes que, por el contrario, aludió a que «actualmente se está ultimando la formación del expediente, para remitirlo a la Subdirección de Programas y Presupuestos para continuar su tramitación».

Tal respuesta, por su inconcreción, nos obligó a solicitar un informe complementario acerca del momento

en que se producirá el pago de la cantidad adeudada a la formulante, a la vez que recordábamos al Ministerio de Obras Públicas y Transportes la necesidad de que se cumpliesen las previsiones al respecto de la legislación expropiatoria, máxime en casos como el presente, generalizados por otra parte a tenor de las numerosas quejas en trámite sobre demoras excesivas en el abono de los justiprecios, en los que la declaración de urgencia de la ocupación (artículo 52 LEF) contrasta con la posterior lentitud de los trámites tendentes a la determinación y pago de las indemnizaciones en vía administrativa.

12.1.5. Expropiación con traslado de poblaciones

Con motivo del aprovechamiento hidráulico del río Limia mediante el proyecto de embalse del Alto Lindoso, que se construye en Portugal, comparecieron ante esta institución cincuenta y ocho afectados, por razón del procedimiento expropiatorio de los términos municipales de Lovios y Entrimo en beneficio de una empresa concesionaria con domicilio social y actividad empresarial en el país vecino.

La queja 9027502 formulada por los comparecientes se apoyaba en lo que consideraban una reducción de las garantías que para los expropiados representa la Ley de Expropiación Forzosa de 1954, ya que la norma aplicable al caso era el Convenio internacional hispano-portugués para el aprovechamiento hidráulico de los ríos Miño, Limia, Guadiana y Chanza, que permitía la construcción de un embalse en Portugal anegando tierras españolas, y otro en Zamora, que afectaría a territorio portugués.

Así, sostenían:

A. Que no se les había notificado, por la Dirección General de Obras Hidráulicas, del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, la cantidad a percibir en concepto de indemnización o justiprecio.

B. Que no habían gozado de las necesarias garantías procedimentales al no habérselas comunicado la posibilidad de recurrir tanto en vía administrativa como jurisdiccional las resoluciones de la Dirección General de Obras Hidráulicas decretando la ejecución de las expropiaciones acordadas por la Comisión internacional.

C. Que no había sido seguido el procedimiento previsto en los artículos 86 a 96 de la Ley de Expropiación Forzosa para los casos de expropiaciones que den lugar al traslado de poblaciones.

Admitida la queja se solicitó el preceptivo informe de la Dirección General de Obras Hidráulicas, ya que, por los datos contenidos en la queja, podía haberse arbitrado un procedimiento expropiatorio en el que no se aseguraban claramente a los expropiados el conjunto de garantías procedimentales y procesales previstas en la regulación ordinaria expropiatoria.

Sobre la base de estas consideraciones, la Dirección General de Obras Hidráulicas emitió efectivamente un informe según el cual el Proyecto de Embalse del Alto Lindoso, sobre el río Limia, incluyendo la definición de los terrenos afectados, fue aprobado en la IX sesión de la Comisión internacional para el aprovechamiento hidráulico de los ríos Miño, Limia, Tajo, Guadiana y Chanza, celebrada en Lisboa en los días 15 a 17 de noviembre de 1967.

El Reglamento para la constitución de servidumbres y para las expropiaciones y ocupaciones que sean necesarias en la realización de obras para el aprovechamiento hidráulico en los tramos internacionales de los citados ríos, fue aprobado, conjuntamente con el Estatuto de Funcionamiento de la Comisión Hispano-Portuguesa, en Consejo de Ministros de fecha 4 de julio de 1969, produciéndose su entrada en vigor por Decreto número 1052, de 6 de mayo de 1971.

En la reunión de fecha 3 de julio de 1990 de la Subcomisión de Expropiaciones, Servidumbres y Ocupaciones Temporales, se acordó, por unanimidad, decretar la necesidad de ocupación de los terrenos afectados. De acuerdo con el artículo 13 del Reglamento, este acuerdo es definitivo, al haberse aprobado por unanimidad. A pesar de su firmeza, contra dicho acuerdo se presentó recurso de alzada por algunos expropiados que sigue una tramitación normal.

El artículo 10 del reglamento establece que, una vez declarada al necesidad de ocupación, el concesionario efectuará una oferta por escrito a cada propietario, sobre el precio que está dispuesto a pagar. Si se acepta, se abona el total de la indemnización, y en caso contrario, el propietario deberá nombrar perito para intentar llegar a un acuerdo con el nombrado por el concesionario. En aquellos casos en que no se llegue al total acuerdo, es cuando debe intervenir la dirección general.

En el desarrollo de tal procedimiento se presentaron una gran variedad de circunstancias diferentes, habiendo realizado la Dirección General de Obras Hidráulicas las siguientes actuaciones, según los casos:

1. Si hay conformidad entre concesionario y propietario, se abona directamente la cantidad convenida, en la forma prevista.
2. Si no hay conformidad en la valoración, un perito designado por la Administración arbitra el precio justo.
3. En fincas de titularidad desconocida, la dirección general publicó edictos en el Boletín Oficial de la provincia de Orense y ayuntamientos.
4. En fincas cuyos titulares estaban ausentes y no habían podido recibir oferta del concesionario, se aplica el mismo sistema que en el caso anterior.
5. Si los titulares no contestaron a la oferta, la dirección general les remitió un escrito recordando la misma y fijando un plazo para tener en cuenta la valoración efectuada, contrastada con el informe del perito designado por la Administración.

6. Para aquellos titulares que rechazaron, sistemáticamente, todos los escritos remitidos por el concesionario, la dirección general envió un escrito, acompañado de la valoración del concesionario, dando un plazo para que manifesten lo procedente, pasado el cual se aplicarán los mismos criterios de valoración del punto anterior.

Finalmente, la Dirección General de Obras Hidráulicas señalaba en lo que se refiere al traslado de población, que el Convenio internacional no lo prevé en concreto, pero al contemplar una total indemnización de los derechos y una satisfacción íntegra de los perjuicios, se incluyen los derivados de este traslado. Añade que entre las reclamaciones presentadas durante la información pública, existen las de doce afectados por esta situación, lo cual se ha tenido en cuenta a efectos de indemnización, existiendo en el Convenio con el Ayuntamiento de Lodios la previsión de nuevas urbanizaciones, aunque parece más lógico llegar a soluciones personales, respetando la libertad de elección.

Acreditado, pues, el perfecto ajuste del procedimiento especial establecido por convenio entre España y Portugal, y ejecutado por la Dirección General de Obras Hidráulicas conforme a los principios constitucionales, esta institución procedió, previa comunicación a los interesados, a dar por concluida su intervención, sin perjuicio de recomendar, en su caso, al Ministerio de Obras Públicas y Transportes la máxima celeridad en el abono definitivo de las indemnizaciones que, por razón de la indicada expropiación, procedan.

12.1.6. Expropiación forzosa. Acuerdo del Jurado Provincial de Expropiación. Declaración de lesividad

El impago de la indemnización debida por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes en razón de la expropiación sufrida por el formulante de la queja 9102121 de una finca de su propiedad, con motivo de las obras de ejecución del proyecto «Variante de la CN-V en Talavera de la Reina» (expediente número 3), pese a que el Jurado Provincial de Expropiación había fijado el justiprecio hacía ya un año, motivó la intervención de esta institución.

Admitida efectivamente la queja sobre la base de una eventual infracción del artículo 48 de la Ley de Expropiación Forzosa, el Ministerio de Obras Públicas y Transportes informó que con fecha 16-1-90, el Jurado Provincial de Expropiación de Toledo dictó resolución determinando el justiprecio. Dicha resolución fue considerada lesiva al interés público por parte de la Administración expropiante, quien procedió a efectuar la preceptiva declaración de lesividad de la decisión del Jurado; previa al recurso contencioso-administrativo, sobre la base de las siguientes dos consideraciones:

A. La decisión del jurado provincial de Expropiación tiene carácter ejecutivo, pero dadas las circunstan-

cias y de acuerdo con el artículo 116 de la Ley de Procedimiento Administrativo, la autoridad a quien compete resolverlo podrá suspender de oficio la ejecución del acuerdo recurrido, en el caso de que su ejecución pudiera causar perjuicios de imposible o difícil reparación.

B. De acuerdo con la jurisprudencia sobre la cuestión (STS 17-11-83), es preciso consignar el justiprecio, cuando se recurra jurisdiccionalmente el acuerdo del Jurado provincial y pagar hasta el límite en que exista conformidad entre el expropiado y el órgano expropiante, actuación que se realizó por la Administración.

No obstante, y de modo prácticamente simultáneo, el interesado comunicó a esta institución que por los mismos hechos que dieron lugar a la formulación de la queja (el impago del justiprecio fijado por el jurado) otros dos interesados en ese mismo expediente recurrieron ante el Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha el acuerdo dictado por el Jefe de la Demarcación de Carreteras del Estado en Castilla-La Mancha por el que se resuelve denegarles el pago del justiprecio fijado por el jurado.

Como resultado de dicho recurso interpuesto al amparo del artículo 8 de la Ley de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales de la Persona, en el que los demandantes estimaban infringido el artículo 14 de la Constitución, el Tribunal, en su Sentencia número 226, delcaró que los referidos actos, efectivamente, vulneraban el artículo 14 de la Constitución.

Habida cuenta de los anteriores antecedentes el Defensor del Pueblo efectuó al Ministerio de Obras Públicas y Transportes las siguientes consideraciones:

A. El Tribunal, en el fundamento jurídico segundo, desvirtúa la alegación plenamente coincidente con la contenida en el informe remitido al Defensor del Pueblo, y literalmente transcrita, sostenida por la Administración. Así se puede leer en la sentencia citada.

«Ciertamente las razones que alega la Administración para no realizar el pago del justiprecio señalado por el Jurado no pueden ser más desafortunadas, pues con ello no sólo olvida el principio general de ejecutoriedad de los actos administrativos, recogido en los artículos 33 y 34 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, 101 y 116 de la Ley de Procedimiento Administrativo, y 122 de la Ley Jurisdiccional, sino, además, la naturaleza jurídica del proceso de lesividad, en el que la entidad que dictó el acto que constituye el objeto de la pretensión adopta la posición de demandante, no viniendo a constituir la declaración de lesividad más que un presupuesto procesal, en cuanto tiene sólo el valor de autorizar la admisión y tramitación del mismo, al corresponder al órgano judicial competente declarar si, efectivamente, existe lesión y, en consecuencia, anular el acto objeto de la misma, por lo que la iniciación de un proceso de lesividad no pue-

de suponer, en principio, obstáculo alguno a la ejecución del acto objeto de la pretensión.»

Por su parte, el fundamento tercero constituye la base argumental en la que se apoya el fallo que declara la infracción del artículo 14 de la Constitución:

«Hay que reconocer que los actores han sido objeto de un trato discriminatorio, ya que si la Administración ha procedido con carácter general a abonar el precio alcanzado de mutuo acuerdo para las fincas de regadío, sin que en ningún caso haya satisfecho uno inferior a 280 pesetas/m²., como consta en la comunicación del Jefe de la Demarcación de 5 de abril de 1991, dirigida a la Sala durante el período probatorio, no existe razón objetiva y razonable para que no proceda a ejecutar las resoluciones del Jurado, en los casos en que no se pudo llegar al acuerdo y la Administración ha visto rectificadas su valoración, debiéndose significar además que en el expediente de expropiación cuestionado la Administración siguió, en el sistema de mutuo acuerdo, el criterio posteriormente señalado por el Jurado, que hace aún menos explicable la decisión recurrida, por lo que, a juicio de la Sala, la misma infringe el principio de igualdad, al producir una discriminación no amparada por motivo justiprecio.»

B. Es lo cierto, sin embargo, que la sentencia dictada sólo surte efectos, en principio, entre las partes, y por tanto no sería aplicable al formulante de la queja. No obstante, esta Institución, en sus informes de 1984 y 1985, propició una interpretación del artículo 86.2 de la Ley Jurisdiccional en el sentido de la extensión a casos idénticos de los efectos de las sentencias judiciales.

En los mencionados informes ya se hacía constar que mientras la Administración aplica restrictivamente el precepto citado, según el cual «la sentencia que anula el acto o la disposición producirá efectos entre las partes y respecto de las personas afectadas por ella», sería más equitativo interpretar de otra manera la segunda frase de ese precepto: «Se introduciría así la distinción acuñada por la doctrina francesa entre contencioso objetivo y subjetivo, puesto que en determinadas situaciones jurídicas objetivas, derivadas de una regulación estatutaria, la sentencia de lo contencioso viene a incidir sobre todo un colectivo, sin necesidad de que cada individuo deba acudir ante los tribunales para que éstos reiteren sus sentencias. El valor de la cosa juzgada queda así reforzado en estos casos contribuyendo a una adecuación de la actuación administrativa al ordenamiento jurídico.»

Importa destacar que este punto de vista ha sido recogido por un auto de la Sala Quinta del Tribunal Supremo, de 29 de noviembre de 1985, que sostiene que los afectados por una sentencia dictada en un recurso contencioso-administrativo en el que no hayan intervenido como partes, no tienen que seguir un nuevo proceso contencioso-administrativo para conseguir la aplicación de sus efectos. La Administración debe apli-

car a esos terceros no recurrentes el contenido de la sentencia y, en caso negativo, sin necesidad de plantear nuevo recurso, pueden acudir a la vía del incidente de ejecución de aquella sentencia.

Sobre la base de estas consideraciones, el Defensor del Pueblo dirigió al Ministerio de Obras Públicas y Transportes la siguiente sugerencia:

«Que por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes se proceda al pago de la indemnización fijada por Acuerdo de 16 de enero de 1990, del Jurado Provincial de Expropiación de Toledo, en el expediente núm. 3 de expropiación forzosa con carácter de urgencia, incoado con motivo de las obras del Proyecto "Variante de Talavera de la Reina en la CN-V", sobre la base de la aplicación a su caso concreto de la Sentencia núm. 226, dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha.»

La sugerencia formulada se encuentra en estos momentos pendiente de ser valorada por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes.

12.1.7. Recomendación general sobre el procedimiento expropiatorio

Ante la reiterada presentación de quejas relativas a las dificultades y disfunciones que se presentan en los procesos expropiatorios de las que las antes expresadas constituyen solamente una pequeña muestra al respecto, el Defensor del Pueblo consideró oportuno iniciar actuaciones de oficio ante el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, a fin de poner de relieve la necesidad de adoptar medidas que paliasen tales deficiencias.

Por ello, se dirigió al Ministro de Obras Públicas y Transportes la siguiente recomendación:

«Esta institución, constitucional desde el inicio de su funcionamiento, viene recibiendo, con reiteración, quejas de ciudadanos que son afectados, en sus bienes y derechos, por expedientes expropiatorios incoados con motivo, básicamente, de la realización de obras públicas por la Administración del Estado, dentro de la cual destacan los organismos dependientes de ese Ministerio de Obras Públicas y Transportes.

Dichas quejas han sido, en el ejercicio de las competencias que al Defensor del Pueblo encomienda el artículo 54 de la Constitución y la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, convenientemente tramitadas, dejando constancia de las más significativas en los diferentes informes que esta institución ha venido presentado anualmente a las Cortes Generales.

Así, ya en el informe del año 1983, se indicaba, en relación con la expropiación de terrenos para la ejecución de obras, que:

«Un volumen considerable de escritos de queja, aún aceptando la legitimidad de las expropiaciones lleva-

das a cabo, someten a esta Institución las deficiencias de la actividad de las Administraciones expropiantes respecto al pago de los justiprecios y de los intereses de demora. Muchas de estas expropiaciones se han llevado a cabo con carácter de urgencia, pero el hecho de que el interés público precise de urgente satisfacción, justificadora de la medida excepcional que el mismo legislador admite, no puede quedar desvinculado de la preferencia que tienen las fases de justiprecio y de pago en estos supuestos, como lógica consecuencia, expresamente recogida en la ley.

Todo retraso en el pago de los justiprecios, marginando las determinaciones legales que impiden tales supuestos, contradice lo dispuesto en el artículo 33 de la Constitución en cuanto, si bien ésta admite la privación singular de derechos con la correspondiente indemnización, impone la observancia estricta de las determinaciones contenidas en la legislación expropiatoria.”

En los informes de los años 1984 y 1985, se continuaba exponiendo a las Cortes Generales el conjunto de los diferentes problemas que las actuaciones expropiatorias creaban a las personas afectadas por las mismas y que, a título enunciativo, se enumeraban en el informe de 1986 que señalaba:

«Los problemas más frecuentemente planteados fueron: demora en el pago de justiprecios; intereses de demora; retrasos del Jurado Provincial de Expropiación; retasaciones; reversiones; errores en superficie expropiada, etc.

Las indicadas quejas alegaban, principalmente, incumplimiento, por parte de diversos órganos expropiantes, de los plazos legales para la determinación o pago de los correspondientes justiprecios, así como el impago de las indemnizaciones por demora en la referidas actuaciones administrativas.

En efecto, la Ley de Expropiación Forzosa, de 16 de diciembre de 1954, y su Reglamento, aprobado por Decreto de 26 de abril de 1957, establecen una preceptiva y precisa cronología (plazos) para la determinación y pago de la valoración del bien o derecho expropiado; plazo cuyo término inicial es el de la firmeza del acuerdo por el que se declara la necesidad de ocupación de bienes o adquisición de derechos expropiables (artículo 25 LEF): Así, se establece un período de quince días para la determinación del justo precio por mutuo acuerdo (artículo 24 LEF).

En el supuesto de que no se llegase a tal acuerdo, deberá ser requerido el expropiado para que, en el plazo de veinte días, presente hoja de aprecio que, en igual plazo de veinte días, habrá de ser aceptada o rechazada por la Administración expropiante que extenderá, en el segundo supuesto, su hoja de aprecio que, junto a la totalidad del expediente de justiprecio, pasará al Jurado Provincial de Expropiación si el propietario rechaza el precio fundado ofrecido por la Administración (artículo 30 y 31 LEF).

El jurado decidirá ejecutoriamente sobre el justo pre-

cio en el plazo máximo de ocho días, salvo que, excepcionalmente, se prorrogue hasta quince días: Dicho acuerdo y el recurso de reposición contra el mismo ultimán la vía gubernativa, constituyendo su fecha el término inicial para la caducidad de la valoración establecida (artículo 35 LEF).

Determinado así el justo precio, se procederá al pago de la cantidad resultante en el plazo máximo de seis meses (artículo 48.1 LEF). Finalmente, la ley establece el abono de intereses legales por demora en la determinación del justo precio (a partir de seis meses desde la iniciación legal del expediente expropiatorio); y por demora en el pago del mismo (a partir de seis meses desde su determinación). Dichos intereses han de abonarse de oficio, sin necesidad de previo requerimiento del particular expropiado. Pues bien, tras la tramitación de las quejas formuladas, se comprobó que las diversas Administraciones expropiantes incumplen en exceso y con regularidad los plazos legales de naturales preceptiva.»

Del detenido estudio de todo el conjunto de los anteriores antecedentes, se derivaron las consideraciones necesarias que sirvieron de base a la recomendación que esta institución realizó al Ministerio para las Administraciones Públicas en octubre de 1987 (recogido en el informe de dicho año) para que se elaborase «un programa específico tendente a evaluar las actuales disfunciones de los expedientes expropiatorios», así como «una guía de la expropiación forzosa».

El Ministerio para las Administraciones Públicas aceptó dicha recomendación, incluyendo el contenido de la misma en un específico programa sobre agilización administrativa desarrollada durante 1988 a través de la realización de Inspecciones Operativas de Servicios, cuya ejecución llevó a cabo la Inspección General de Servicios de la Administración Pública.

De las actuaciones llevadas a cabo por la Inspección Operativa de Servicios se detectaron, como disfunciones más importantes, aquellas que se incluían en los cuatro grupos siguientes:

- El incumplimiento habitual de los plazos establecidos por la Ley.
- La dilación en la determinación y abono del justiprecio.
- La renuencia de la Administración a tramitar de oficio los intereses de demora.
- La insuficiencia de los derechos de los ciudadanos frente al procedimiento expropiatorio.

Además, pudo comprobarse que el procedimiento ordinario previsto se ha convertido en excepcional, acudiéndose, por parte de la Administración, al procedimiento de urgencia como sistema habitual. Así, de una muestra de 1.534 expedientes, se comprobó que 1.409 se tramitaron por el procedimiento de urgencia y sólo 125 por el procedimiento por el procedimiento ordinario.

Este procedimiento de urgencia, cuya tramitación en la práctica es realmente lenta, sólo encuentra su justificación cuando la ocupación de unos terrenos es absolutamente necesaria y queda así demostrado en el expediente, acreditación que, sin excesiva base real, ha venido a convertirse en una práctica administrativa generalizada.

Todo lo anterior, junto con las deficiencias observadas en el funcionamiento de los jurados provinciales de expropiación, llevó a esta institución a incluir en su informe de 1988 la necesidad de modificar determinados preceptos de la Ley de Expropiación Forzosa a fin de agilizar los trámites procedimentales y las garantías reales de los expropiados.

Dicha recomendación fue asumida por el Ministerio de Administraciones Públicas, aún cuando desde entonces hasta hoy no se ha producido la iniciativa legislativa que venga a resolver las carencias indicadas.

Por ello, durante los años 1989 y 1990 se siguieron planteando numerosas quejas por ciudadanos afectados por actuaciones expropiatorias que mostraban que a pesar de los esfuerzos de la Inspección de los Servicios, las disfunciones operativas tantas veces denunciadas y constatadas, se seguían produciendo, con especial significación en los procedimientos expropiatorios iniciados como consecuencia de la ejecución del Plan de Autovías por ese ministerio.

Ello llevó al Defensor del Pueblo a incluir en su último informe presentado, correspondiente al año 1990, las siguientes consideraciones:

«A pesar de las reiteradas advertencias contenidas, sin excepción, en todos nuestros informes anuales, y de la específica recomendación que el Defensor del Pueblo dirigió en 1987 a los ministros de Obras Públicas y Urbanismo, y para las Administraciones Públicas, quien, con tal motivo, ordenó la realización de una inspección operativa de servicios, prácticamente nada se ha avanzado en el mejoramiento de las irregularidades observadas año tras año en los procedimientos expropiatorios.

Se siguen, en definitiva, incumpliendo habitualmente los plazos establecidos en la Ley de Expropiación Forzosa y en su Reglamento; el procedimiento de urgencia se ha convertido, en la práctica, en el único utilizado. Pero lo más grave de todo son las dilaciones o demoras en la determinación y abono de los justiprecios, y de los intereses de demora, que resultan ser francamente excesivas, siendo difícilmente comprensibles las razones que impiden remediar ese estado de cosas.»

En la actualidad, siguen recibándose numerosas quejas de los ciudadanos que no sólo ponen de relieve que continúan persistiendo los problemas derivados del incumplimiento, en muchos casos, del procedimiento expropiatorio y la lentitud del mismo, sino lo que es más grave, que una vez ocupado el bien por la Administración para realizar la obra pública, no se paga la indemnización correspondiente a la expropiación, en los plazos que determina la ley.

Sin perjuicio de que éste no es el momento de entrar en la descripción minuciosa de las quejas individuales que ya están en trámite ante ese ministerio y otras Administraciones, sí quisiéramos llamar la atención sobre el hecho de que la experiencia derivada de la constatación de éstas nos permite considerar que el problema puede alcanzar ya a varios miles de expedientes expropiatorios pendientes de pago.

No parece necesario insistir ante V. E. con respecto a la importancia y trascendencia de estas disfuncionalidades administrativas, pues los ciudadanos, constitucional y legalmente privados de su propiedad en aras del interés general, tienen el legítimo derecho a ser compensados económicamente no cuando le convenga a la Administración, que en todo supuesto de retraso tiene preceptualmente que abonar los intereses de demora, sino en los plazos que determina la ley, al objeto de que no repercuta en economías, en la mayor parte modestas, la carga que supone una demora de esta naturaleza. A la par, el pago de las indemnizaciones en el plazo legalmente previsto evitaría al Estado el pago de los intereses de demora.

De otra parte, tampoco puede ignorarse el principio presupuestario según el cual «no puede adquirirse compromiso de gasto por cuantía superior al importe de los créditos autorizados en los estados de gastos, siendo nulos de pleno derecho los actos administrativos y las disposiciones generales con rango inferior a la ley que infrinjan la expresada norma sin perjuicio de las responsabilidades a que haya lugar» (artículo 60 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria).

Dicho principio no se compadece con las argumentaciones generales de ese ministerio de falta de crédito para hacer frente al pago de los justiprecios, máxime cuando éstos están definitivamente fijados por acto administrativo firme, como es la resolución del jurado provincial de expropiación, el cual tiene carácter ejecutivo como consecuencia de su condición de acto administrativo y de la presunción de legalidad y acierto (STS de 27 de enero de 1978, 1 de febrero de 1978, 21 de mayo de 1979 y 28 de noviembre de 1984, entre tantas otras que confirman una línea jurisprudencial inequívoca). De este modo si las obligaciones económicas del Estado nacen de los actos que según derecho las generen (artículo 42 de la Ley General de Presupuestos), no es fácilmente comprensible, a la luz del artículo 60 del Texto Refundido citado, la falta de tramitación del pago de los justiprecio por estar éstas a la espera de crédito.

Destacable, asimismo, es, de un lado, la falta de reconocimiento de oficio de los intereses de demora que se devengan, tanto por la lentitud en la fijación del justiprecio (artículo 56 LEF), como por la falta de pago en plazo del justiprecio definitivamente (artículo 57 LEF). Y, de otro, la tardanza en el pago de los intereses de demora fijados, lo que causa nuevos perjuicios a los afectados al no devengar éstos nuevamente intereses por su impago, lo cual podría ser considerado para una futura modificación legislativa.

También se ha podido constatar un continuo incumplimiento de lo preceptuado en el artículo 50.2 de la Ley de Expropiación Forzosa, puesto que los organismos dependientes de ese ministerio que efectúan expropiaciones, no proceden a abonar a los expropiados, aunque exista litigio o recurso pendiente, la parte del justiprecio en la que exista acuerdo con la Administración. Esto, además de los efectos negativos que produce sobre aquéllos, ocasiona detrimentos económicos a las administraciones, puesto que los intereses de demora que se devengan giran sobre mayor cantidad, lo que hace que aumenten en gran medida.

De igual modo, a partir de las quejas recibidas en esta institución se ha apreciado la resistencia de la Administración a cumplir con lo ordenado en los artículos 54 y 55 de la Ley de Expropiación Forzosa y, en su virtud, proceder a revertir a los titulares expropiados los bienes objeto de expropiación cuando se cumplen los supuestos habilitantes para ello recogidos en el artículo 54 citado.

Por último, dentro de la problemática expropiatoria que venimos examinando, se hace necesario reseñar aquellas quejas que se refieren a la actuación por la vía de hecho de muchos contratistas de obras públicas las cuales, en ocasiones, se inician sin comprobar si el procedimiento expropiatorio ha alcanzado la fase que permite ocupar las fincas en donde ejecutar las obras, por lo que se irrumpe en las propiedades privadas sin título jurídico alguno y sin que la Administración actuante impida tales actuaciones claramente contrarias a la vigente legalidad.

Sin perjuicio de que esta institución hará referencia a todos estos problemas de forma muy especial en su próximo informe a las Cortes Generales, quisiéramos dejar constancia ante V. E. de la amplitud y trascendencia de la situación actual, y de los resultados derivados de la demora en el pago de los justiprecios y de la pasividad en poner en marcha las medidas de reforma legislativa que la propia Administración consideró razonables y necesarios hace dos años; y RECOMENDAR a V. E., de conformidad con lo dispuesto en el artículo 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, que se adopten con carácter urgente las medidas necesarias para dar solución al problema descrito, que afecta ya a un gran número de ciudadanos, y que previsiblemente si no se resuelve o afronta pronto, afectará en breve a muchos más.»

La recomendación transcrita fue aceptada por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, quien adoptó las siguientes medidas:

«1.º En relación con los retrasos en el pago de los justiprecios ya acordados, en materia de obras hidráulicas el esfuerzo de cancelación de expedientes pendientes ha sido importante al haberse amortizado durante 1991, 9.100 millones de pesetas, con lo que la cantidad pendiente prevista a 31-12-91 será sólo de 4.300 millones de pesetas, cantidad que no ha podido reducirse

más debido a la insuficiente dotación presupuestaria.

En materia de carreteras, a lo largo de 1991 se habrán amortizado en su totalidad los expedientes anteriores a 1990, habiéndose abonado en este ejercicio un importe aproximado de 22.400 millones de pesetas. Sin embargo, las cantidades pendientes a 31-12-91 serán de 36.000 millones de pesetas, generadas por los expedientes producidos durante 1991 y, por tanto, con una antigüedad mucho menor que las que han sido abonadas durante el ejercicio.

Es decir, el total destinado (durante 1991) por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes para la cancelación de expedientes de justiprecio pendientes de abono, será de 31.500 millones de pesetas.

En este mismo sentido, debe resaltarse que el esfuerzo realizado por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes a lo largo de 1991 para cancelar expedientes de abono de justiprecios pendientes, ha sido financiado, ante las restricciones presupuestarias resultantes del ajuste del gasto público acordado por el Gobierno, por disminución de las anualidades de las obras en curso, esto es, demorando en su ejecución las citadas obras. Esto constituye una clara manifestación del carácter prioritario que para este Ministerio tiene el abono de los citados justiprecios.

Además, y ante la disminución de los créditos de inversión que contiene el Presupuesto de 1992, se han planteado diversas iniciativas para intentar paliar la situación de los administrados pendientes de la percepción de justiprecios que les son debidos. Dichas medidas han consistido, fundamentalmente, en la solicitud formal efectuada por este Departamento al Ministerio de Economía y Hacienda en el curso de la elaboración del Anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1992, de creación de un concepto en el presupuesto de gastos del Ministerio destinado con carácter específico al abono de expropiaciones, y con carácter ampliable ante la imposibilidad de determinar «a priori» el importe de éstas. Aunque esta iniciativa no ha sido plasmada en el Proyecto de Ley de Presupuestos para 1992 es posible que lo sea durante su tramitación parlamentaria.

Ante esta situación, este Departamento está, en estos momentos, iniciando la elaboración de un expediente para solicitar la tramitación de un Proyecto de Ley de concesión de un suplemento de crédito para hacer frente a las cantidades pendientes en el ámbito de las obras en carreteras y en el de las obras hidráulicas. Es previsible que este expediente pueda ser remitido a la consideración del Ministerio de Economía y Hacienda, al que corresponde por Ley la tramitación de los anteproyectos de Ley de concesión de suplementos de crédito, en un breve plazo de tiempo.

Finalmente, debo indicarle que si estas medidas no resultaran efectivas, el Ministerio de Obras Públicas y Transportes dará prioridad al pago de expropiaciones pendientes en el límite de sus disponibilidades presupuestarias, ralentizando la contratación de obra nueva para atender estas obligaciones.

2.º En relación con otras cuestiones planteadas en torno al abono de intereses o al pago de las cantidades ya acordadas, es previsible que estos problemas queden solucionados tan pronto como se racionalice la situación presupuestaria para el pago de expropiaciones.

3.º Respecto a las actuaciones de hecho que puedan haber realizado los contratistas en la ejecución de las obras públicas, el Ministerio manifiesta su más firme propósito de asegurar la observancia plena de las normas reguladoras del procedimiento expropiatorio. Lo que por otra parte no es sino el criterio que el Ministerio ha seguido en todo momento.

Sin perjuicio de ello, y ante la posibilidad de que existan actuaciones aisladas que no puedan ser debidamente controladas por los órganos de este Ministerio, debe en todo momento ponerse de manifiesto a los administrados que expresen sus quejas en relación con estas cuestiones, los medios de defensa de que el ordenamiento les provee contra cualquier actuación que lesione de forma ilícita sus derechos o intereses.

4.º En relación con las propuestas de modificación de la legislación de expropiación forzosa tendentes a agilizar y simplificar los procedimientos expropiatorios, este Departamento manifiesta su más amplia disposición a colaborar con el Ministerio para las Administraciones Públicas o con el Ministerio de Justicia en cualquier propuesta tendente a la mencionada finalidad. Si bien no se puede olvidar que gran parte de las quejas planteadas por los administrados respecto a la lentitud de los procedimientos están dedicadas al pago del justiprecio, por lo que una vez resuelto este aspecto es de prever que el procedimiento tal cual está en el presente momento pueda ser considerado suficiente.

En todo caso, tampoco puede olvidarse que el volumen de obra pública desarrollado en los últimos años ha motivado una mayor lentitud en la tramitación de los procedimientos ante la imposibilidad, por parte de los servicios administrativos, de tramitar, de forma adecuada, el número tan elevado de procedimientos expropiatorios, resultantes, al no haberse podido contemplar aumentos significativos en las dotaciones de personal y de medios técnicos y materiales para llevarlos a cabo.

5.º Por último, indicar que la aplicación del artículo 60 de la Ley General Presupuestaria en los procedimientos expropiatorios no produce los mismos efectos que, por ejemplo, en un expediente de contratación toda vez que la ley no exige que existan créditos suficientes al inicio de los procedimientos expropiatorios, lo que puede motivar que, una vez terminados éstos y reconocida la obligación por la determinación del justiprecio, no pueda comprometerse el gasto por insuficiencia de crédito para ello. Este problema se agrava por el hecho de que en un número importante de supuestos los justiprecios se determinan por un órgano de naturaleza especial, cuales son los Jurados Provinciales de Expropiación Forzosa, no integrados en la estructura del Departamento, y por lo tanto desconocedores de las realidades presupuestarias de los cen-

tros directivos a quienes en última instancia corresponde comprometer el gasto.

Como conclusión, este Ministerio manifiesta a V. E. su voluntad de atender con la máxima prioridad, la situación creada por los retrasos habidos en el abono de los justiprecios derivados de los expedientes de expropiación resultantes de las obras públicas ejecutadas en el ámbito de este Departamento, dentro de sus disponibilidades presupuestarias» (queja 9119802).

12.2. Conservación, accesos y otras cuestiones sobre carreteras y autovías

El estado de conservación de las carreteras y, sobre todo, cuestiones derivadas de la ejecución del plan de autovías dieron lugar a numerosas quejas, de las que las expresadas a continuación constituyen una muestra significativa.

12.2.1. Contaminación acústica y problemas de seguridad como consecuencia de la construcción de la M-40, en Madrid

Las obras de ejecución y apertura de la vía interurbana M-40, construida sobre la base del convenio celebrado entre el entonces Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, la Comunidad de Madrid y el Ayuntamiento de la capital, han motivado numerosas quejas, básicamente sobre los efectos medioambientales y de inseguridad producidos por la mencionada vía.

En principio, y como quiera que la competencia en materia de medio ambiente corresponde en este caso, a la Comunidad de Madrid, la inclusión de la presente cuestión en el capítulo dedicado a las comunidades autónomas, al que en este momento debemos remitirnos, parece plenamente justificado.

Sin embargo, una reseña de este problema en este capítulo no puede ser soslayada dado que la redacción del proyecto, la financiación y ejecución de las obras corresponde mayoritariamente al Ministerio de Obras Públicas y Transportes según Convenio suscrito el 2 de diciembre de 1988 (quejas 9112588 y otras).

12.2.2. Construcción de la variante CN-I, a su paso por Aranda de Duero

Los reclamantes, alcaldes de varias localidades de la zona oeste de la Ribera del Duero, presentaron en esta institución queja por el hecho de que en la construcción de la variante de la N-I, a su paso por Aranda de Duero, en sus cruces con las carreteras C-619 y P-1102, no se había previsto la ejecución de los necesarios enlaces con las citadas carreteras, lo que ocasionará graves perjuicios a los usuarios de aquéllas y quebrantos económicos a los habitantes y pueblos de la zona a que sirven dichas carreteras.

En favor de su pretensión alegaban lo siguiente:

— Con la variante prevista se dejaba sin enlace directo la carretera C-619 que sirve de unión entre la autovía del Norte y la autovía de Castilla, lo que ha de suponer una disfuncionalidad en la unión de ambas vías de gran circulación.

— La opinión favorable expresada al respecto, por diferentes autoridades administrativas con competencias en la materia, como fue el caso de la propia Demarcación de Carreteras del Estado en Castilla-León Oriental, quienes en su momento consideraron conveniente la construcción de los enlaces que permitiesen la adecuada comunicación con la zona oeste de la ribera del Duero.

— El hecho incontestable de que a lo largo de la construcción de la autovía del Norte se habían venido ejecutando multitud de enlaces directos con otras carreteras de menor importancia, por lo que no se entendía la negativa de dotar del mismo, al menos, a una de las dos carreteras.

Considerando que en la petición de los interesados existían argumentos suficientes de interés general para la comarca a que servirían los enlaces solicitados, intereses que se centran en el gran potencial de desarrollo de la zona y en evitar su aislamiento de una de las vías de mayor penetración del comercio y turismo internacional, se dio traslado al Ministerio de Obras Públicas y Transportes de las inquietudes presentadas por los Alcaldes de la zona, a fin de que las mismas fuesen, si así se creía oportuno, convenientemente estudiadas y ponderadas.

El Ministerio de Obras Públicas y Transportes manifestó que la autovía del Norte (N-I) en la zona de Aranda de Duero, consiste en una variante completa de 20 km. de longitud y cuatro enlaces con 24 pasos a diferente nivel y consiguientes caminos de servicio para comunicar un lado y otro de la citada autovía, sin que ninguna propiedad colindante con ella tenga acceso directo a la misma.

Que, asimismo, en el trámite de información pública del correspondiente Estudio Informativo se presentaron alegaciones de diversos ayuntamientos de la zona pidiendo enlaces con la nueva carretera de otras ya existentes. Razones de seguridad y calidad de la propia autovía y el resultado de los estudios de tráfico realizados, aconsejaron hacer sólo el número de enlaces antes reseñados y optar por la limitación total de accesos igualmente mencionado.

Lo anterior dio lugar a diferentes problemas de los que únicamente subsiste el planteado por los compadres ante esa institución, esto es, el referente a los enlaces con la reiterada autovía, de las carreteras C-619, de Aranda a Palencia, de titularidad de la Junta de Castilla y León y B.U.P. 1102, de Aranda a La Aguilera, de titularidad de la Diputación Provincial de Burgos.

En relación a ello, señalaba la Administración Central que la Junta de Castilla y León, en el trámite de

información pública más arriba aludido, encontró razonable el que no se hiciera enlace con la C-619, y por su parte, la Diputación Provincial de Burgos tampoco solicitó enlace alguno con la C-BU-P-1102.

Los informes técnicos y estudios de tráfico ya citados, habían puesto de manifiesto, afirmaba el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, que los tráficos a los que teóricamente podría servir el enlace reclamado son de muy escasa entidad, mejorándose además sus condiciones de circulación al disponer de la actual circunvalación sin los miles de vehículos de paso que irán en el futuro por la autovía, al tiempo que se consideraba que la construcción de ese enlace podría suponer la incorporación de tráficos de agitación de corto recorrido, no deseables para la fluidez a la autovía y seguridad vial de la misma.

Por lo que hace al hecho de que la Demarcación de Carreteras del Estado en Castilla-León Oriental hubiese señalado la conveniencia de construir los enlaces objeto de la presente queja, el Ministerio de Obras Públicas y Transportes enunciaba que oficialmente, por contra, esta demarcación consideraba que las conexiones de la autovía con la C-619 y BU-P-1102 no aportan mejora al tránsito y sí seguramente entorpecimiento por su cercanía al enlace de la N-122, dado que los movimientos naturales de los comarcanos son hacia Aranda y su polígono o cercanías, no hacia Burgos o Madrid.

Por último, el Ministerio de Obras Públicas y Transportes manifestó que la construcción de enlaces directos sólo se realizan cuando lo requiera la existencia de poblaciones o carreteras que, respectivamente, se encuentran al borde de la autovía y nacen o acaban en la N-I.

Las anteriores manifestaciones de la Administración actuante, basadas en criterios y conocimientos técnicos y de experiencia, ponían de manifiesto que las argumentaciones de los reclamantes no eran consideradas como suficientes por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes para alterar el trazado de la N-I a su paso por Aranda de Duero, sin que ello supusiese contradicción con el ordenamiento jurídico vigente, por lo que al no apreciarse aquélla, ni conculcación de derechos fundamentales, esta institución hubo de cesar en sus actuaciones, no por ello sin dejar de recomendar al referido ministerio la posible ponderación de las pretensiones de los reclamantes (queja 9117339).

12.2.3. Inadecuado estado de conservación de un tramo de la CN-232 de Vinaroz a Zaragoza

Se dirigió a esta Institución un usuario habitual de la carretera nacional Vinaroz-Zaragoza, indicando que en uno de sus viajes y por el inadecuado estado de la citada carretera en el, aproximadamente, km. 76 (Morella-Castellón), en una curva a la izquierda y debido al mal tiempo atmosférico existente, sufrió un accidente de circulación, el cual se vio agravado al faltar

las defensas laterales lo que le precipitó al terraplén de la derecha.

Asimismo señaló que en su caída por dicho terraplén, las defensas que se encontraban allí abandonadas impactaron con su vehículo, lo que le produjo mayores daños, que no se hubiesen producido de haber existido las necesarias defensas laterales o, cuando menos, éstas hubiesen sido convenientemente retiradas del terraplén.

El formulante manifestó que su principal interés con la presentación de la queja radicaba en que se tuviesen en cuenta sus sugerencias y se corrigiesen los defectos del lugar en que sufrió el accidente, devolviéndose, entre otras cosas, las defensas en su lugar o sustituyéndolas, entre otras más adecuadas, a fin de evitar daños a otros usuarios, a la vez que se mejora el mantenimiento y trazado de la mencionada carretera nacional.

Iniciada, dada su importancia y efectos generales que de la misma se podían derivar, la correspondiente investigación, el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, comunicó al Defensor del Pueblo:

— Que el tramo de carretera donde ocurrió el accidente se encuentra debidamente señalizado.

— Que el firme se encuentra en buen estado y que el trazado de la carretera está sujeto a estudios de mejora.

Como quiera que el anterior informe no daba cuenta del estado de las defensas laterales, ni de la acumulación de las derribadas en los terrenos colindantes de la carretera, se solicitó una ampliación a la información remitida, la cual fue puntualmente evacuada, significando el mencionado ministerio en esta ocasión:

— Los pormenores del accidente sufrido por el formulante.

— Las causas (accidente anterior) por las cuales existían defensas laterales derribadas.

— Concreción de los proyectos de modificación del tramo de carretera de referencia.

Por tanto, al comprobarse la buena disposición administrativa a acondicionar el tramo de carretera donde el interesado había sufrido el accidente, esta institución procedió a dar por concluidas sus actuaciones ante la favorable resolución de la queja planteada, informando de ello al reclamante (queja 9027705).

12.2.4. Inseguridad peatonal en el acceso noroeste de la autovía de circunvalación de Alicante

Diversas asociaciones de vecinos y asociaciones de padres de alumnos de colegios de Alicante, expusieron al Defensor del Pueblo la situación de inseguridad generada por la apertura al tráfico de vehículos del acceso noroeste de la autovía de circunvalación de Alicante

a su paso por los barrios «Divina Pastora», «Rabasa» y «Tómbola», toda vez que los residentes en los mismos han de cruzar reiteradamente tal acceso viario con el consiguiente peligro, ya que no existen pasos peatonales elevados sobre dicha vía de circulación rápida, ni se construyen las dotaciones que, para resolver la situación, prometieron las autoridades competentes.

Dado el contenido de la queja, se iniciaron actuaciones ante el Gobierno Civil de Alicante, el Ayuntamiento de esa localidad y el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, a fin de contrastar las alegaciones formuladas por los interesados y, en especial, los compromisos que, según afirmaban, se habían conseguido con el Concejal de Tráfico y el del Área de Servicio del Ayuntamiento de Alicante de no proceder a la apertura a la circulación de vehículos de una rotonda existente hasta que la misma no estuviese totalmente urbanizada, y con el Gobierno Civil de proponer a la Administración del Estado la construcción de esa pasarela.

Por el Ayuntamiento de Alicante se informó que se había cumplido el compromiso contraído por esa corporación sobre ese acceso, ya que en la rotonda existente en el acceso noroeste y en el punto de unión de los barrios de Divina Pastora y Rabasa se habían instalado semáforos, con fases para paso de peatones con pulsadores que accionan los propios interesados.

Una vez efectuadas dichas instalaciones con los servicios de energía eléctrica y totalmente efectuada la infraestructura, se consideró oportuno la apertura de la vía, para descongestionar también a dichos barrios del tráfico de vehículos que discurría por las calles de los mismos, mejorando así su seguridad y tranquilidad.

Los informes recibidos por el Gobierno Civil de Alicante y por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes venían a coincidir en lo esencial; así, se exponía que, según estaba previsto en el proyecto de la autovía, las obras de construcción de la calzada del citado acceso, así como las de una rotonda intermedia y otra final en el mismo, ya habían sido ejecutadas.

Por otro lado, y como consecuencia de las reclamaciones de los vecinos, a petición expresa del gobierno civil, se redactó un proyecto para la construcción de una pasarela elevada para peatones, habiéndose adjudicado la ejecución del mismo a mediados de 1991. Dicha obra fue finalizada en enero de 1992, tal como informó a la Institución el Gobernador Civil de Alicante.

12.2.5. Accesos a establecimientos comerciales afectados por la construcción de autovías

El reclamante, en nombre de la Coordinadora Nacional de afectados por las autovías, expuso al Defensor del Pueblo que al estarse construyendo las actuales autovías del Plan General de Carreteras sobre la infraestructura existente de las carreteras nacionales, las obras realizadas han venido a afectar a distintos comercios y pequeñas industrias establecidas junto a la carretera, previa licencia del Ministerio de Obras Públicas

otorgada en su día, al verse cortado el acceso directo de que disponían, mediante zanjas, cunetas u otros medios que invalidan definitivamente tal acceso y sin articularse otros medios de entrada a los referidos establecimientos.

Que esta decisión, tampoco ha sido precedida de notificación alguna, ni apertura de los correspondientes expedientes expropiatorios, encontrándose los propietarios ante una situación irreversible de paralización de su actividad mercantil, que de perdurar llevaría a la posible ruina de muchas pequeñas y medianas empresas, que a pesar de las reclamaciones al respecto, realizadas por los afectados, el Ministerio de Obras Públicas y Transportes no tenía en consideración la existencia de dichas industrias, puesto que en la Circular 306/89 P y P' de dicho ministerio, relativa a los accesos a zonas de servicio, sólo se ha considerado como actividades a las que mantener las entradas a las «Estaciones de Servicio» y no al resto de las industrias colindantes con la autovía, lo que supone una evidente discriminación.

Que los problemas señalados afectan a un gran número de empresas en toda la geografía española y que sólo en la autovía de Madrid a Cádiz, en donde mayores problemas se están creando en la actualidad, se acercan a setecientas las pequeñas industrias y actividades comerciales afectadas.

Ante la incidencia socio-económica que los problemas expuestos tenían, se iniciaron las investigaciones preceptivas, al tiempo que, personalmente por el Defensor del Pueblo, se expuso la situación ante el Ministro de Obras Públicas y Transportes.

Por su parte, la Secretaría General para las Infraestructuras del Transporte Terrestre remitió el preceptivo informe acerca del tema planteado en el que, en extracto, se señalaba:

«El Ministerio de Obras Públicas y Transportes no había intervenido en la autorización del ejercicio de unas determinadas actividades comerciales o industriales a las que la presente queja se refiere, habiéndose limitado, en su función de policía de defensa de la carretera, a conceder o denegar las pertinentes autorizaciones de acceso directo e inmediato a la misma de las correspondientes instalaciones, autorizaciones otorgadas a precario por su condición esencial de revocables.

Por otro lado, tales empresas al aceptar la referida condición de precario asumieron el riesgo de que alguna vez cambiase la situación de acceso directo e inmediato a la carretera sin derecho a indemnización alguna, salvo en la hipótesis de la total inutilización del acceso, que diera a su vez lugar a la inutilidad de la respectiva instalación para el fin a que ésta venía siendo destinado.

La solución en los supuestos de que se trata encuentra su cauce en la reordenación de accesos, expresamente prevista en el artículo 28 de la vigente Ley 25/88, de 29 de julio, de Carreteras, reordenación que, conforme a la misma, no conlleva indemnización alguna y que téc-

nicamente se instrumenta bien mediante la construcción de vías de servicio, bien facilitando el mejor acceso posible a través de enlaces, etc.

La Dirección General de Carreteras ha contemplado distintas actuaciones para solucionar los problemas presentados sobre accesos existentes antes de la construcción de la autovía, mediante la realización de vías de servicio.

Que, por lo que se refiere al caso objeto de queja, se han venido realizando actuaciones diversas, entre ellas entrevistas con los afectados, visitas de inspección a la autovía de Bailén a Andújar, etc.

Por lo que respecta a las «Estaciones de Servicios», se indicó que tales instalaciones tienen reconociendo un derecho de traslado, con arreglo a lo que dispone la legislación específica del Ministerio de Industria y Energía, Departamento competente en la materia, concretamente el Reglamento para el Suministro y Venta de Gasolinas y Gasóleos de Automoción, aprobado por R. D. 645/88 de 24 de junio, por lo que el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, a través de su Dirección General de Carreteras, se ha limitado a fijar, por O. C. 306/89, sobre acceso a zonas de servicio, las condiciones técnicas que ha de cumplir la instalación trasladada.

Por todo lo anterior, y al no existir, en principio, actuación administrativa que contradiga regulaciones legales sobre los accesos a industrias preexistentes en carreteras nacionales, se podrían haber dado por concluidas nuestras actuaciones, pero no obstante, ante la grave y negativa incidencia económica que la estricta aplicación legal puede ocasionar a las industrias afectadas, se recomendó al Ministerio de Obras Públicas y Transportes la necesidad de insistir en la vía negociadora, a fin de tratar de armonizar el interés público general prevalente de la construcción de las autovías, con el interés particular de los directamente afectados por aquélla, con la adopción de todas aquellas acciones necesarias que permitan, en la medida de lo posible, minimizar el deterioro económico de los perjudicados.

Las anteriores recomendaciones fueron acogidas por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes y, en su virtud, se desplazó al lugar de los hechos un alto funcionario que recorrió la autovía en cuestión acompañado de una representación de los afectados, resolviéndose con ello los casos individuales razonables.

También plantearon los afectados, posteriormente, los problemas que estaba acarreado la circunvalación de la autovía de la localidad de Bailén, en especial la situación de falta de acondicionamiento de los pasos agrícolas y caminos de servicio, así como el concreto problema de la construcción de un paso inferior en el denominado «Camino de Galapurdí».

Estos problemas han quedado solucionados, según ha comunicado el representante legal de los afectados, al haberse llegado al acuerdo, con los delegados del citado ministerio, sobre la modificación de sus nudos nor-

te y sur, en la construcción del paso inferior de Galapurdí y en la habilitación del trazado de la anti-gua N-IV como zona de servicio (queja 9118753).

12.2.6. Accesos a la zona de servicios de la CN-II situada en el término municipal de Medinaceli y en otros pueblos de la provincia de Soria

En fecha 31-10-90, los alcaldes de Medinaceli, Arcos de Jalón y Santa María de Huerta (Soria) expusieron ante el Defensor del Pueblo los efectos negativos que para los indicados pueblos y especialmente para el núcleo de población denominado Medinaceli-Estación tendría la finalización de las obras de conversión en autovía de la CN-II Madrid-Barcelona a su paso por las indicadas localidades.

En aquella ocasión, la institución manifestó al Ministerio de Obras Públicas y Transportes su criterio favorable a buscar una solución que permitiese la viabilidad comercial de la zona, dado que la misma subsiste económicamente, de forma casi exclusiva, gracias a los servicios que presta a los usuarios de la carretera. Dicho criterio fue recogido en el informe anual de 1990.

A la indicada queja contestó el citado departamento ministerial, alegando que el eventual otorgamiento de la concesión de un área de servicio en la zona dependía de la futura aprobación de un pliego de condiciones generales que, en aquella fecha, estaba pendiente del preceptivo informe del Consejo de Estado.

A finales de 1991, sin embargo, el Sr. Alcalde Presidente del Ayuntamiento de la Villa de Medinaceli insistió en su pretensión y expuso, asimismo, la necesidad de que se construyese un «nuevo acceso en la zona del Molino del tinte, independiente de los proyectados y que sirviese también para Azcamellas, considerando insuficiente la previsión de accesos por el enlace de Fuen-caliente, en Los Boliches, o por el nudo de la carretera de Soria».

Al respecto, manifestó la disconformidad del municipio por no haberse previsto un enlace directo a la autovía desde la carretera Madrid-Maranchón-Teruel, que une la zona norte de España con Valencia, enlace que lograría también tener comunicados de forma directa a las localidades de Salinas y Arbujuelo, evitando el considerable tráfico que ha de cruzar un paso a nivel.

En cuanto al objetivo de dar viabilidad, mediante la concesión del área de servicio u otra medida similar, al conjunto de actividades de Medinaceli-Estación, el Sr. Alcalde de Madinaceli alegaba que «en las provincias de Guadalajara y Madrid se han mantenido las industrias y polígonos industriales al mismo lado de la autovía, posibilidad que se les negaba a ellos».

Examinaba de nuevo la cuestión, y habida cuenta de las alegaciones de fondo efectuadas por el Ayuntamiento de Medinaceli, así como del hecho evidente de la necesidad de ayudar a una zona demográfica y geográficamente deprimida del territorio nacional, el Defensor del Pueblo manifestó su apoyo a las razona-

bles peticiones formuladas en el escrito de queja y solicitó que se diera a la cuestión suscitada en aquella el mismo tratamiento que a la queja AI-AT/18753/91, formulada por los afectados de la construcción de la autovía de Andalucía, en su tramo Bailén-Andújar.

El Ministerio de Obras Públicas y Transportes no había contestado, en marzo de 1992, al escrito que al respecto le remitió el Defensor del Pueblo, si bien en una entrevista personal de la Adjunta Primera con el Director General de Carreteras, éste anunció su disposición a recibir al Alcalde de Medinaceli y tratar con él las cuestiones específicas planteadas en la queja (queja 9023959).

12.3. Contratos de obra pública

En esta materia es escaso el número de quejas sobre incumplimiento de la Ley de Contratos del Estado y su Reglamento. No obstante, se han producido algunas quejas al respecto que se recogen, en su caso, en la Sección III de este informe.

12.3.1. Demoras excesivas en la devolución de fianzas y en las recepciones y liquidaciones de obras

La Federación de Empresas de la Construcción de Zaragoza, a través de su Presidente, se dirigió a esta institución alegando que reiteradamente habían puesto en conocimiento de la Dirección Provincial del Ministerio de Educación y Ciencia los graves problemas que estaban sufriendo ciertas empresas constructoras al no serles devueltas las fianzas depositadas ni recepcionadas las obras públicas encargadas una vez concluidas, a pesar de encontrarse en pleno funcionamiento.

La citada dirección provincial, al iniciar esta institución sus actuaciones, remitió informe relativo a las diferentes circunstancias que se daban en cada uno de los expedientes de obras a que hacía referencia la queja planteada; expediente que podían agruparse en tres clases:

— Expedientes en los que ya existía notificada orden de devolución de la fianza prestada en su día por los contratistas.

— Expedientes que se encontraban en trámite en la supervisión o en la intervención.

— Expedientes que aún se hallaban pendientes por diferentes motivos, y que requieren tratamiento individualizado.

En relación con el primer grupo —que tenían dictada orden de devolución de fianza— procedimos a poner en conocimiento de los interesados las manifestaciones de la dirección provincial, para su conocimiento y a concluir nuestras investigaciones sobre ellas, dado que ha informado que ya habían sido resueltos.

Por lo que hace al segundo y tercero de los agrupamientos señalados, solicitamos a la dirección provincial ampliación del informe enviado, en el sentido de que indicara cuáles eran las causas del retraso de los expedientes que estaban pendientes de la Oficina de Supervisión de Proyectos o de la Intervención, puesto que, por ejemplo, en uno de los expedientes se apreció una demora de más de siete meses desde que se envió a supervisión la liquidación provisional y se informó la liquidación final.

En el segundo informe recibido, la Administración aportaba, en gran medida, los datos solicitados, entre los cuales destacaban los referentes a la conclusión definitiva de la mayoría de los expedientes de contratación a que se refiere la presente queja y, en consecuencia, se señalaba que se había ordenado la devolución de las correspondientes fianzas, poniendo así fin a los perjuicios que se venían causando a los contratistas por la demora en la devolución señalada, por lo que, consecuentemente, concluimos nuestras actuaciones.

No obstante, en algunos de los expedientes se apreciaron ciertas deficiencias administrativas que causaron evidentes perjuicios a los contratistas, al no efectuarse las recepciones de las obras y las posteriores liquidaciones en los plazos legalmente marcados.

Todo ello constituía, en general, un incumplimiento de los plazos previstos en los artículos 54, 55, 57, 120 y concordantes de la Ley de Contratos del Estado; y de los artículos 170, 173, 176, 364 y coincidentes, que debe ser evitado en los sucesivos, tratando de agilizar la actuación administrativa a fin de conseguir su cumplimiento.

Por lo expuesto, el Defensor del Pueblo, procedió a formular la siguiente sugerencia:

«Que por los servicios administrativos de esa dirección provincial se adopten las medidas necesarias que logren el exacto cumplimiento de los plazos procedimentales previstos para la tramitación de los expedientes de contratación, a fin de evitar demoras imputables a los mismos servicios y lograr la pronta recepción y liquidación de las obras y la rápida devolución de las fianzas constituidas por los contratistas, cuando los mencionados retrasos no sean a ellos imputables.»

Tal sugerencia fue formalmente aceptada por la Dirección Provincial de Zaragoza del Ministerio de Educación y Ciencia, si bien, en la práctica se continuaban observando expedientes en que tras más de tres años de haberse recepcionado las obras, aún continuaban en tramitación administrativa sin que se hubiesen devuelto las correspondientes fianzas o levantado los avales.

No obstante lo anterior y que en algunos aspectos no se proporcionó a esta institución toda la información solicitada, se consideró oportuno el cierre de las actuaciones, no por ello sin dejar de reseñar en este informe un resumen de los mismos y la actitud ya vista de la Administración de referencia (queja 9011404).

12.4. Vivienda

12.4.1. Retrasos en el pago de ayudas económicas personales a adquirentes de vivienda de protección oficial

La queja formulada manifestaba que por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes se demoraba, en unos casos, el pago de las denominadas, en el Plan Trienal de Vivienda 1981-1983, «Ayudas Económicas Personales»; o, en otros, no se reconocía el derecho a percibir las, a pesar de la disposición legal en contrario que obligaba a ello.

El elevado número de solicitudes que, al respecto, se habían formulado, ofrecían estas características:

A. Expedientes en los que se reconoce, a determinados adquirentes de viviendas de protección oficial, el derecho a la «ayuda económica personal», pero que pese a ello y al tiempo transcurrido desde su reconocimiento, aun no se había abonado.

B. Expedientes en los que se deniega el pago de la mencionada ayuda económica, aun a pesar de estar ésta reconocida por la comunidad autónoma competente, en función de sus facultades de gestión y resolución de las solicitudes de ayudas económicas personales.

C. Expedientes paralizados en su tramitación por causas no imputables a los solicitantes, que en su día cumplieron y aportaron toda la documentación requerida.

Por otra parte, indicaba el reclamante, en los órganos de las comunidades autónomas que se cita a continuación existían determinadas disfunciones en la tramitación de algunos de los expedientes de referencia:

— Consejería de Política Territorial y Obras Públicas de la Región de Murcia.

— Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía.

— Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes de la Generalidad Valenciana.

— Consejería de Política Territorial de la Junta de Castilla-La Mancha.

Estas disfunciones se concentraban, entre otras, en las siguientes:

— Falta de remisión a la Administración central de documentación necesaria para tramitar los referidos expedientes de ayuda y obrantes en la administración autonómica.

— No envío al Ministerio de Obras Públicas y Transportes de ciertos expedientes de ayudas económicas.

— Lentitud en la tramitación de los expedientes de concesión de ayudas económicas personales por ciertos servicios periféricos de la administración autonómica.

De los informes remitidos por los referidos órganos administrativos, se pudo constatar que en muchos casos no existían, entre los expedientes de concesión de ayuda económica personal, objeto del escrito de queja, paralizaciones o demoras, puesto que las que se encontraban en suspenso se debían a causas imputables a los propios solicitantes de la ayuda, por lo que se procedió a dar por concluidas las actuaciones ante las mencionadas administraciones autonómicas.

En cuanto a los expedientes tramitados por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes destacaban las siguientes situaciones:

- Expedientes tramitados con propuesta de gasto aprobada pero pendientes de su formalización y pago.
- Expedientes pendientes de tramitación a la espera de documentación complementaria.
- Expedientes de reciente entrada en el servicio periférico correspondiente del Ministerio de Obras Públicas y Transportes y en tramitación.
- Expedientes en los que el citado ministerio no reconoce la ayuda económica personal al entender que ésta no puede solicitarse con posterioridad al vencimiento de la cuarta anualidad de amortización del préstamo base concedido para la adquisición de la correspondiente vivienda de protección oficial.

En relación a las tres primeras agrupaciones de expedientes y ante el hecho de que los mismos afectaban a gran número de personas, el Defensor del Pueblo sugirió al Ministerio de Obras Públicas y Transportes la máxima diligencia en la conclusión de los mismos, sugiriendo que se incluyó junto con la que más adelante se transcribe.

Por lo que hace a la cuarta categoría y dado que en la misma podría apreciarse una actuación administrativa contraria a los intereses de los ciudadanos, basada en una aplicación extremadamente rígida y estricta de la legislación reguladora de la ayuda económica personal, esta institución indicó a dicho ministerio:

«De un minucioso examen de la legislación reguladora de este tipo de ayudas (Real Decreto Ley 31/78, de 31 de octubre, Reales Decretos 3148/78; 1707/81 y 1224/83 y Ordenes Ministeriales de 23 de abril de 1982 y 11 de enero de 1982), no puede encontrarse, ni el principio de irretroactividad manejado por esa Administración, ni la interpretación que se da a la determinación de las cuatro primeras anualidades de amortización del capital e interés del préstamo base.

En efecto, ese ministerio entiende que solicitada la ayuda económica personal, una vez transcurridas dichas anualidades, aquélla no puede ser concedida puesto que su plazo de concesión se contrae sólo a los cuatro primeros años de amortización del préstamo base concedido para la adquisición de la vivienda de protección oficial. Pero esta interpretación no es acorde con el tenor del artículo 2.º de la Orden Ministerial de 11 de enero de 1982 (único que contempla el concepto de las

cuatro anualidades), puesto que dicho precepto se limita a fijar la cuantía del préstamo sin interés en que consiste la ayuda económica personal (como con posterioridad hacía el artículo 8.5 del Real Decreto 3280/1983, para las subvenciones personales), no estableciendo un límite temporal al otorgamiento de la referida ayuda económica.

Por todo ello es claro que aquellas solicitudes realizadas al amparo de la citada legislación y que cumplan con los requisitos específicos fijados en la misma para obtener la ayuda económica personal, tiene derecho a obtenerla en la cuantía determinada por el artículo 2.º de la Orden Ministerial de 11-1-82, con independencia de las anualidades del préstamo base ya abonadas por el prestatario, puesto que el destino de esta ayuda (artículo 30 y 34 del Real Decreto 3148/78) es el facilitar el cumplimiento de las obligaciones económicas contraídas para la adquisición de una vivienda de protección oficial y no el abono concreto de las primeras cuatro anualidades del préstamo base que se haya concedido.»

En base a todo lo anterior, se formuló la siguiente sugerencia:

«Que se proceda al nuevo estudio de aquellos expedientes de ayuda económica personal que han sido resueltos de forma denegatoria por ese ministerio en base a la interpretación que del artículo 2 de la orden Ministerial de 11 de enero de 1982 realizaba la Dirección General de Arquitectura y Vivienda, y se les dé nueva tramitación, entendiéndose que tal precepto exclusivamente fija la cuantía de la ayuda económica y no determina plazo temporal para su concesión.»

Esta sugerencia, que fue realizada en el mes de noviembre del pasado año, aún no ha obtenido la debida respuesta del Ministerio de Obras Públicas y Transportes al tiempo de concluir la presentación de este informe (queja 9024712).

12.4.2 Rehabilitación de determinadas viviendas sociales del poblado dirigido de «Los Carmenes-Caño Roto».

La queja en cuestión se inició en 1986 ante la entonces Consejería de Ordenación del Territorio, Medio Ambiente y Vivienda, de la Comunidad de Madrid.

La postura de dicho órgano autonómico fue, al respecto, y en esencia, no asumir la rehabilitación pública de las viviendas por los siguientes motivos:

- La Gerencia del Poblado Dirigido de «Los Carmenes», como órgano representativo del poblado (del que formaba parte el bloque n.º 36 de dicho poblado, hoy edificio n.º 1 de la C/Borja), se extinguió una vez finalizada la construcción del poblado y formalizadas, con los titulares de las viviendas, las correspondientes es-

crituras públicas de propiedad, dando así cumplimiento a lo preceptuado en el Decreto de 8 de marzo de 1957, n.º 5 de la Orden de 8 de noviembre del mismo año, y demás disposiciones complementarias.

— Consecuentemente con lo anterior, las familias ocupantes del citado bloque 36 no son, en criterio de la administración, adjudicatarios en régimen de acceso diferido a la propiedad, sino propietarios de pleno derecho de las viviendas de las que son titulares.

— Considerando la fecha de calificación del grupo como viviendas de renta limitada, de 18 de febrero de 1969, estimaba la Administración que ha transcurrido con exceso el plazo de cinco años para la exigencia de la responsabilidad administrativa prevista en el artículo 153.C.6 del vigente Reglamento de Viviendas de Protección Oficial, así como la responsabilidad civil a la que se refiere el artículo 1.591 del Código Civil.

— No obstante, se reconoció el hecho de que, efectivamente, el edificio presentaba defectos que afectaban a la estructura y habitabilidad de las viviendas, dado que consta en el IVIMA la existencia del proyecto de reparación y conservación redactado por la Organización de Poblados Dirigidos y las reiteradas solicitudes formuladas por los afectados para que se llevasen a cabo las obras en cuestión.

— Si bien, se decía, la ejecución del proyecto fue considerada como posible por escrito de 31 de enero de 1984 de la extinguida Dirección Provincial de Madrid del ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, con cargo a los presupuestos de la Administración, bajo la consideración de Rehabilitación Pública, al amparo del Real decreto 2329/83, de 28 de julio, sobre protección de la rehabilitación del patrimonio residencial y urbano, norma que exigía la previa formulación de un orden ministerial desarrollando el artículo 31 del citado real decreto. Dicha orden ministerial no fue dictada con anterioridad al traspaso de las competencias en materia de vivienda por el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo a la Comunidad de Madrid, ni en el real decreto que regula las transferencias, como ya se ha dicho, se mencionan las competencias sobre las viviendas de los poblados dirigidos.

Planteada la cuestión por el Defensor del Pueblo ante el entonces Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, éste manifestó que la Administración no había sido promotora de los poblados dirigidos, no teniendo, por tanto, responsabilidad alguna por las obras realizadas, habiéndose limitado su actuación a la tutela de las gerencias de los poblados dirigidos y a la concesión de préstamos para su construcción.

A la vista de dicha contestación expresamos las siguientes consideraciones al Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo (hoy Transportes):

«1. Nos encontramos ante un supuesto en el que la lentitud de la actuación administrativa ha perjudicado los derechos de los particulares además de no haber seguido los principios generales que han de inspirar

todo procedimiento administrativo, que suponen la necesaria garantía que asiste a los administrados.

A este respecto hay que señalar que el artículo 103 de la Constitución establece un imperativo de eficacia que ha de ser inherente a la actividad administrativa; y, desde un punto de vista de la legislación ordinaria, el artículo 29.1. de la Ley de Procedimiento Administrativo determina que la actuación de la Administración pública ha de desarrollarse con arreglo a las normas de economía, celeridad y eficacia.

Así, aun cuando la propia Ley de Procedimiento Administrativo señala un plazo máximo de seis meses (artículo 61) para dictar resolución de un expediente, en este caso se da la circunstancia de que han transcurrido, desde la iniciación del mismo, más de cuatro años, pudiendo existir responsabilidad por demora en resolver dicho expediente, de conformidad con lo previsto en el artículo 49 de la mencionada Ley.

2. Con independencia de lo anteriormente manifestado, y en lo referente a la derogación de que ha sido objeto el Real Decreto 2329/83 por la promulgación del Real Decreto 1494/87, hemos de señalar que en la disposición derogatoria de este último se determina que quedan derogadas cuantas disposiciones se opongan a lo dispuesto en el mismo sin perjuicio de que puedan seguir aplicándose a las situaciones creadas a su amparo, lo que, a juicio de esta institución, es el supuesto que nos ocupa, ya que, si bien los particulares nunca llegaron a gozar de los beneficios reconocidos en el Real Decreto 2329/83, sí detentan un derecho que les fue reconocido por el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo en 1984, cuyos beneficios no se han producido hasta la fecha por la única causa de la inactividad e ineficacia de la Administración pública.

Así, el Tribunal Constitucional, en Sentencia de 21 de enero de 1986, ha señalado que “no puede calificarse de razonable una interpretación que prime la inactividad de la Administración, colocándola en mejor situación que si hubiera cumplido su deber de resolver y hubiera efectuado una notificación con todos los requisitos legales”.

3. Además, hay que añadir que la figura de la rehabilitación pública, si bien no aparece en el Real Decreto 1494/87 con el carácter que tenía en el Real Decreto 2329/83, ello no significa que suponga una contradicción con la nueva normativa, máxime en un supuesto en que su no aplicación significa privar a los particulares de un derecho que se les reconocía por escrito de la Dirección Provincial de Obras Públicas y Urbanismo de Madrid, de 31 de enero de 1984.

Por último, en lo referente a la posibilidad que se señala en el escrito de la Administración de que los formulantes de la queja se acojan al nuevo régimen de rehabilitación protegida, como solución a un problema, tenemos que hacer constar que tal variación en la actuación a seguir supone un perjuicio para éstos por razones obvias; mientras que la figura de la rehabilitación pública tiene una repercusión económica en los particulares en la mínima parte del coste del proyecto, en

el régimen de rehabilitación protegida corren de su cuenta casi todos los gastos ocasionados por obras, aun cuando sea en unas condiciones económicas muy beneficiosas; todo ello hay que tenerlo en consideración en el marco en que el problema se encuentra, al tratarse de personas con una reducida capacidad económica.

Además, se estima que no tiene por qué acogerse a un nuevo régimen, con los consiguientes riesgos que ello supone, cuando tenían reconocido el derecho a la rehabilitación de sus viviendas conforme al régimen anterior, aun cuando no se hubiese llevado a cabo.

En razón de lo expuesto, y del contenido de nuestros escritos, esta institución se vio en la necesidad de insistir en el planteamiento anteriormente efectuado, en el sentido de que se subsanasen los perjuicios ocasionados a los interesados con motivo de la inactividad de la Administración pública, adoptándose los acuerdos o disposiciones que procediesen al respecto.

Pues bien, tras diversas gestiones con el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, se llegó a una solución diferente de la propuesta en la sugerencia formulada, pero que esta Institución estimó adecuada. Así, en el mes de julio de 1990 se llegó a un acuerdo entre la Comunidad Autónoma (IVIMA), Ministerio de Obras Públicas y transportes y Ayuntamiento de Madrid, para llevar a cabo las actuaciones derivadas de la situación de ruina declarada en el edificio mencionado.

En virtud de dicho acuerdo, el IVIMA llevaría a cabo la construcción de un nuevo edificio, en sustitución del preexistente, contando para ello con la colaboración financiera del Ministerio de Obras Públicas y Transportes y el realojo por el Ayuntamiento de Madrid de las familias afectadas, entre tanto tuvieran lugar las operaciones.

En la actualidad, el edificio deteriorado ha sido derribado y se ha redactado el proyecto de las nuevas viviendas, cuya ejecución se espera sea acometida en breve por el IVIMA.

Sobre la base de esta información, esta institución dio por concluida su intervención (queja 8603066).»

12.5. La protección del dominio público estatal: Aguas continentales y costas; y otras cuestiones

12.5.1. Vertidos a la Ría de Mogro, en Cantabria

Compareció ante la institución un vecino de la localidad de Miengo (Cantabria), formulando queja acerca de la degradación medioambiental que podía producirse en el Parque Natural de Liencres y en la Ría de Mogro, por la construcción de unas viviendas que, al parecer, no contaban con la preceptiva licencia municipal de obra, y la futura ejecución de otros proyectos; incidiendo, esencialmente, en los perjuicios que tal situación podría provocar en dicha zona al no existir un plan claro sobre vertidos.

Iniciadas las investigaciones correspondientes con la Demarcación de Costas de Cantabria y el Ayuntamiento de Miengo, pudimos comprobar la legalidad de las

viviendas denunciadas y de los proyectos de construcción a los que se hacía mención.

Respecto al plan de vertidos, se nos informó de la existencia de una depuradora con capacidad suficiente para tratar los vertidos provenientes de las edificaciones indicadas.

No observándose, por tanto, irregularidad alguna en la cuestión urbanística suscitada, concluimos las investigaciones con la Administración municipal afectada.

Por lo que se refiere a la Demarcación de Costas, al quedar constancia de la existencia de anomalías en los vertidos de aguas residuales a la Ría de Mogro, se solicitó de dicho órgano público que, una vez investigado el origen de aquéllas y adoptadas las medidas pertinentes para su solución, lo pusiesen en conocimiento de esta institución.

Al respecto, se nos ha comunicado que en virtud de la distribución de competencias establecida en la sentencia del Tribunal Constitucional de 4 de julio de 1991, por la que se resuelve recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 22/88, de Costas, es la Diputación Regional de Cantabria quien debe resolver la cuestión planteada mediante la autorización al Ayuntamiento de Miengo del proyecto de instalación del emisario submarino, circunstancia que ha sido puesta en conocimiento de dicho ayuntamiento a los efectos procedentes.

Por consiguiente, de nuevo nos hemos dirigido a la mencionada administración local solicitando información (queja 8906709).

12.5.2 Construcciones en la zona de servidumbre en La Manga del Mar Menor

Compareció ante la institución un ciudadano residente en la ciudad de Murcia, formulando queja en la que exponía que una empresa inmobiliaria estaba ejecutando obras ilegales en el Polígono X, entre los hitos 277 y 286, de la zona marítimo terrestre, en la Manga del Mar Menor.

Dichas obras se iniciaron amparadas por una autorización de 1 de julio de 1986, de la Dirección General de la Marina Mercante, quien, con posterioridad, concedió una prórroga para su finalización, dado que las mencionadas obras quedaron paralizadas por causa no imputable a la empresa promotora.

Solicitada información a la Demarcación de Costas de Murcia, nos comunicó que la indicada prórroga, concedida por resolución de 31 de mayo de 1989, no era conforme a la legalidad, ya que al dictarse la indicada resolución estaba ya en vigor la Ley de Costas de 28 de julio de 1988, por lo que la Dirección General de la Marina Mercante no era competente para resolver dicha cuestión, incurriendo, al hacerlo, en la causa de nulidad prevista en el artículo 47.1 de la Ley de Procedimiento Administrativo.

Sin embargo, dado que las obras estaban ejecutadas, se iniciaron los trámites previstos en la disposición transitoria 4.ª 1.ª de la vigente Ley de Costas, solicitando

informe a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y al Ayuntamiento de San Javier sobre legalización de las mismas por razones de interés público.

Puestos en contacto con las referidas administraciones públicas, se pudo apreciar que no había acuerdo entre los organismos implicados en relación con la legalización de las controvertidas obras por razones de irregularidades urbanísticas apreciadas en las mismas. No obstante lo anterior, el indicado ente local, mediante decreto de 21 de mayo de 1990, autorizó al promotor para que continuara la ejecución de las obras que en su día fueron suspendidas al no ajustarse éstas a la licencia en su día otorgada, con la condición de que la ejecución de aquéllas se ajustara en todo momento al proyecto que había sido objeto de la licencia modificada.

Posteriormente, con fecha 31 de julio de 1990, la corporación local de que se trata, resolvió la incoación del correspondiente expediente sancionador por presunta infracción urbanística la empresa constructura.

De los nuevos datos facilitados por la Dirección General de Puertos y Costas del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, a quien interesamos información sobre la resolución del expediente que se estaba tramitando acerca de la legalización de las obras cuestionadas, deducimos que con fecha 11 de marzo de 1991, se había incoado expediente de nulidad de la resolución dictada el 31 de mayo de 1989 por la Dirección General de la Marina Mercante, autorizando la prórroga en el plazo de ejecución de tan repetidas obras.

Dicho procedimiento de declaración de nulidad, se encuentra en la actualidad pendiente de la resolución que habrá de adoptarse por la tantas veces mencionada Dirección General de la Marina Mercante en colaboración con la también citada Dirección General de Puertos y Costas, en función de la reestructuración de departamentos efectuada a través del Real Decreto 298/1991, de 22 de marzo, dependientes ambas de la Secretaría General para los Servicios de Transportes; organismo a quien nos hemos dirigido solicitando que nos informe de la resolución que haya recaído en el procedimiento al que hemos hecho referencia; y, en el supuesto de que ésta haya sido favorable, las medidas que se van a adoptar en relación con las controvertidas obras, a tenor de lo dispuesto en la disposición transitoria cuarta de la vigente Ley de Costas.

Igualmente, El Defensor del Pueblo se dirigió al Ayuntamiento de San Javier, sugiriéndole que se agilicen los trámites reglamentarios precisos, a fin de que, cuanto antes, se proceda a dictar la resolución que proceda en el expediente sancionador instruido en su día a la sociedad constructora, por presunta infracción urbanística (queja 8918915).

12.5.3. Vigilancia marítima en el Puerto de Barbate y Dique de Conil

Compareció ante esta institución un técnico de señales marítimas adscrito al Faro de Trafalgar y encarga-

do del mismo, para manifestar que la atención y mantenimiento del Puerto de Barbate y dique de Conil la llevaba a cabo él mismo, por falta de personal cualificado de la Comunidad Autónoma andaluza, pese a que, según el formulante, el ejercicio de tales funciones era competencia de dicha comunidad desde la aprobación del Real Decreto 3137/83, de 25 de agosto.

Ante esta situación, la Dirección General de Puertos y Costas del entonces Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, dictó una resolución, de 26 de noviembre de 1984, por la que accedía a la solicitud del formulante en el sentido de que con carácter provisional y hasta que fueran cubiertas las plazas de funcionarios del Cuerpo Técnico Mecánico de Señales Marítimas, que fueron transferidas a la Junta de Andalucía, el personal de la Agrupación Faro de Trafalgar procediera a la asistencia técnica y balizamiento del Puerto de Barbate, a cuyo servicio quedaba adscrito hasta nueva orden.

Sin embargo, transcurridos más de cinco años desde entonces, la Junta de Andalucía no había cubierto las indicadas plazas de funcionarios para el ejercicio de las competencias transferidas, lo que al margen de otras consideraciones, causaba al formulante de la queja, según sus manifestaciones, un serio perjuicio al tener que ejercer funciones que, aunque no le correspondían, no podía desatender por el eventual peligro que entrañaría para la navegación marítima su abandono.

En esta situación, el afectado había dirigido tres escritos al Ingeniero Jefe de la Demarcación de Costas de Andalucía Atlántico para manifestar que carecía de instrucciones; que se encontraba solo en la atención y mantenimiento del puerto de Barbate y Dique de Conil; y que declinaba toda responsabilidad por los sucesos que pudieran acaecer. En términos parecidos se había dirigido a la entonces Consejería de Política Territorial e Infraestructura, de la Junta de Andalucía, instando la provisión de las plazas que le fueron transferidas.

Pues bien, ninguno de los escritos formulados, todos ellos en 1986, recibió, al parecer, contestación, por lo que a partir de 1987 el interesado renunció a percibir la indemnización por dietas de traslado con el objeto de forzar una solución al problema.

Como quiera que la indicada solución no llegaba, formuló queja ante esta institución, que tanto por las implicaciones jurídico formales relativas al ejercicio de las competencias de las administraciones públicas implicadas, como por la gravedad de la situación que podría producirse, de ser ciertas las manifestaciones del reclamante, por la desatención del mantenimiento de las señales y balizamiento de un puerto marítimo, procedió a admitirla y a solicitar informe tanto de la Dirección General de Puertos y Costas, del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, como de la Consejería de Obras Públicas y Transportes, de la Junta de Andalucía.

Los informes remitidos, por absolutamente contradictorios, conviene que sean reseñados literamente. Así,

la Consejería de Obras Públicas y Transportes, de la Junta de Andalucía expuso lo siguiente:

«De conformidad con lo dispuesto en el párrafo d) del Apartado C) del Anexo I del Real Decreto 3137/83, de acuerdo con el artículo 149.20 de la Constitución española, el Estado tiene competencia exclusiva en la iluminación de las costas y señales marítimas, correspondiéndole determinar las luces y señales que deben constituir el balizamiento de los puertos o instalaciones marítimas, cuya competencia ostenta la Comunidad Autónoma, así como su modificación o supresión.

Con relación a la manifestación del denunciante sobre el puerto y el dique, se ha de hacer constar que la atención y mantenimiento por esta Comunidad es definitiva y no provisional, atendiendo solamente al balizamiento.

En cuanto a las manifestaciones sobre la existencia de convocatoria de plazas de funcionarios propios de la Junta de Andalucía para el ejercicio de las competencias transferidas, se ha de indicar que, sobre tal extremo esta Comunidad carece de competencias, por cuyo motivo nunca han podido efectuarse convocatorias de provisión de las mismas.»

La posición del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, totalmente diferente, se condensaba en los siguientes puntos:

«1.º La Constitución española, en su artículo 149.20, establece que el Estado tiene competencia exclusiva sobre la iluminación de costas y señales marítimas.

2.º El Reglamento General para desarrollo y ejecución de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, en su artículo 106.2, establece que el Ministerio de Obras Públicas y Transportes suministrará las ópticas y repuestos necesarios para ello, correspondiendo a la Comunidad autónoma su abono y la responsabilidad de su funcionamiento, mantenimiento y conservación en los términos previstos en los correspondientes Reales Decretos de traspaso de funciones y servicios en la materia.

3.º Las tres plazas de funcionarios del Cuerpo Técnico Mecánico de Señales Marítimas fueron transferidas a la Junta de Andalucía por Real Decreto 2803/1983, de 25 de agosto, sobre traspaso de funciones y servicios a la Comunidad autónoma de Andalucía en materia de ordenación del litoral y vertidos al mar.

4.º Teniendo en cuenta que la Comunidad autónoma tiene vacantes los puestos de trabajo transferidos, la Dirección General de Puertos y Costas ha venido ocupándose del mantenimiento de las señales marítimas, servicio público de ayuda a la navegación que mejora la seguridad de la vida humana en el mar».

Ante esta discrepancia de criterios sobre la competencia de una u otra administración respecto de la cuestión planteada, que obviamente afectaba al principio de coordinación entre administraciones públicas, y en todo caso a la prestación del servicio y seguridad del

puerto, esta institución procedió a formular una sugerencia dirigida por igual a ambos órganos administrativos, del siguiente tenor:

«Que por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, y la Consejería de Obras Públicas y Transportes, de la Junta de Andalucía, se inste el procedimiento necesario para la determinación de la competencia en orden al mantenimiento y conservación de las señales marítimas del Puerto de Barbate y Dique de Conil, de modo que dicho servicio público de ayuda a la navegación y necesario para asegurar la vida humana en el mar, sea eficaz y plenamente prestado».

En la actualidad, el Ministerio de Obras Públicas y Transportes ha contestado a la sugerencia formulada en el sentido de su plena aceptación, mientras que la Consejería de Obras Públicas y Transportes, de la Junta de Andalucía, todavía no ha procedido a aceptarlo o rechazarlo. Por consiguiente continuamos las actuaciones con la consejería y seguimos insistiendo en la necesidad de que informe sobre la sugerencia efectuada.

12.5.4. Ley de Costas y planeamiento urbanístico en Tenerife

La Asociación Tinerfeña de Amigos de la Naturaleza formuló queja en la que se denunciaban distintos hechos que reflejaban la incidencia que la Ley de Costas de 29 de julio de 1988 producía en el planeamiento urbanístico de los municipios costeros.

Ya en el informe presentado ante las Cortes Generales el pasado año 1990 nos hicimos eco de esta queja que figura en la página 451 del mismo.

Ante la trascendencia del problema planteado, proseguimos nuestras investigaciones ante el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, a la vista del contenido de la información que nos fue facilitada en un primer momento.

Dado que el artículo 117 de la Ley de Costas establece que la Administración del Estado ha de emitir un informe preceptivo y vinculante antes de la aprobación definitiva de los planes y normas de contenido urbanístico con incidencia en la materia reguladora en la Ley de Costas, y como quiera que la falta de solicitud de dicho informe constituye un vicio que anula el procedimiento de aprobación del citado planeamiento, no siendo convalidable a posteriori, como resulta de lo dispuesto en el artículo 53.5 de la Ley de Procedimiento Administrativo, se consideró preciso saber cuántos planes urbanísticos han sido impugnados por haberse producido dicha omisión, toda vez que la aprobación definitiva de los mismos se publica en los correspondientes boletines oficiales.

El 28 de enero de 1991, la Dirección General de Puertos y Costas contestó que desde la entrada en vigor de la Ley de Costas, el 29 de julio de 1988, habían sido ob-

jeto de recurso en todo el litoral de España, los siguientes instrumentos urbanísticos: 8 planes generales de ordenación urbana, 12 normas subsidiarias, 12 planes parciales, un estudio de detalle, y un proyecto de legalización de una unidad de actuación.

Haciendo referencia concreta a la isla de Tenerife, como se le había solicitado, la dirección general citada, manifestó que con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley de Costas, y en virtud de lo establecido en el Real Decreto de 29 de febrero de 1984, sobre traspaso de funciones y servicios del Estado en materia de ordenación del litoral y vertidos al mar en Canarias, que establecía la necesidad de emitir informe preceptivo y vinculante por parte de la Administración del Estado sobre los planes de reordenación, ese departamento ministerial, con motivo del desconocimiento del contenido del informe emitido o ante la falta de solicitud del mismo, procedió a impugnar los siguientes instrumentos de planeamiento: el Plan Parcial de «Las Teresitas», de Santa Cruz de Tenerife, el Estudio de Detalle referente al Plan Parcial «Las Palmeras», en el término municipal de Güimar, y las Normas Subsidiarias de Guía de Isora.

Igualmente informó que con posterioridad a la aprobación de la Ley de Costas de 1988, y hasta la fecha de dicha contestación, en la citada isla se había planteado un único recurso referente al Texto Refundido de la Revisión de las Normas Subsidiarias de Arafo, si bien merecía mención especial el caso suscitado por las Normas Subsidiarias de Valle Gran Rey, ya que sobre las mismas se emitió, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 112.a) y 117 de la citada ley, informe con carácter desfavorable, siendo finalmente recogido su contenido en el acuerdo de aprobación definitiva de las mencionadas normas, por lo cual el Ministerio de Obras Públicas y Transportes no consideró necesaria la impugnación de las mismas.

Por otro lado esta institución requirió a la Dirección General de Puertos y Costas que nos indicara el número de municipios que habían notificado a esa Administración la revisión de sus planes parciales, aprobados definitivamente con posterioridad al 1 de enero de 1988 y antes de la entrada en vigor de la Ley de Costas para adaptar sus contenidos a ésta, sin que procediera la indemnización, según lo dispuesto en la disposición transitoria tercera de dicha ley.

Respecto a esta cuestión se informó que esa dirección general dirigió a todas las demarcaciones y servicios de costas un escrito, en el cual se indicaba que, en cumplimiento de lo previsto en la disposición transitoria tercera 2b de la Ley de Costas y octava de su Reglamento, sería conveniente que se procediera a la revisión de los planes parciales afectados por los supuestos previstos en la indicada disposición transitoria.

Para ello, también se ha informado que se comunicó a las mencionadas demarcaciones y servicios que debían solicitar de la Comisión Provincial de Urbanismo correspondiente y de los ayuntamientos respectivos, que les remitiesen una relación de los mencionados pla-

nes parciales en la que se determinara motivadamente si la revisión de los mismos era o no posible sin dar lugar a indemnización.

A este respecto, se hizo constar por la Dirección General de Puertos y Costas que la colaboración de las diferentes comunicadas y ayuntamientos ha sido bastante deficiente, dificultando en muchos casos la plena aplicación de la Ley de Costas.

Anteriormente nos hicimos eco de ello al exponer la problemática denunciada en el municipio de Nigrán (Pontevedra).

Otra prueba de lo que se acaba de mencionar es que, habiéndose dirigido el Servicio de Costas de Tenerife al 12 de febrero de 1990 a los ayuntamientos afectados por la Ley de Costas de su demarcación, en el plazo de un año no había contestado ninguno, según afirmación de la Subdirección General de Costas y Señales Marítimas.

Ante la información facilitada por la Administración estatal, esta institución consideró conveniente proseguir con su investigación a fin de conocer las dificultades o carencias que existían y que impedían una plena aplicación de las determinaciones contenidas en la Ley de Costas de 1988.

Así se solicitó un nuevo informe al Ministerio de Obras Públicas y Transportes.

De la contestación dada a las cuestiones concretas que se le plantearon se desprende que la Demarcación de Costas de Tenerife recibió el inventario de usos costeros el 10 de julio de 1990 y que la Dirección General de costas ha emitido tres informes desfavorables sobre las Normas Subsidiarias de Planeamiento del municipio de El Rosario, a través de los cuales se trata de garantizar el cumplimiento efectivo de las disposiciones contenidas en la Ley de Costas y su Reglamento.

Respecto al grado de cumplimiento de las previsiones contenidas en la Ley de Costas en las Islas Canarias la indicada dirección general ha contestado que desde la entrada en vigor de la ley hasta el 31 de diciembre de 1991 ha informado 245 planes y normas de ordenación territorial o urbanística, de los cuales 152 informes han sido desfavorables o para subsanar alguna deficiencia y 93 han sido informados favorablemente. La evolución en el último año ha sido positiva aumentando el número de planes y normas que han obtenido informe favorable de este centro directivo.

En cuanto a la poca colaboración prestada por los municipios a la Administración del Estado que, según se informó a esta institución el 30-3-90, en lugar de cooperar en la ejecución de la legislación de costas buscaban la forma de eludir su aplicación, se solicitó que ampliara la información con las ocasiones en que esa administración estatal había instado a los ayuntamientos costeros a que cumplieran con los deberes impuestos no sólo por la Ley de Costas, sino por los artículos 103.1 de la Constitución, 6 y 10.2 de la Ley 7/85, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, con especial incidencia en la isla de Tenerife. No podemos conocer cuál es el grado de resistencia de los munici-

prios a esa colaboración establecida por la legislación ya que no se ha contestado a esta cuestión.

Por último, dada la alegación de la escasez de personal que impedía aplicar con toda su intensidad la Ley de Costas a lo largo del extenso litoral español, se solicitó que se informará sobre los puestos de trabajo que tenían asignados el ejercicio de funciones encuadrables en las competencias que la Ley de Costas ha atribuido a la Administración del Estado, con especificación de las vacantes existentes.

De las relaciones de puesto de trabajo comprensivas de todo el personal con que están dotadas las distintas demarcaciones costeras que han sido facilitadas, se desprende que hay 225 puestos de vigilantes de costas de los que están vacantes 75 puestos. En cuanto a Tenerife resulta que tiene asignados 25 puestos de vigilantes de costas de los que están cubiertos 14 (queja 8908083.)

12.5.5. Contaminación de los Ríos Saja y Besaya, en Cantabria

Las referidas quejas fueron formuladas por el Alcalde de Suances y un vecino de esta localidad, quienes señalaban el deterioro progresivo de los ríos y playas de Suances, fundamentalmente en la Ría de San Martín, como consecuencia de la contaminación de los ríos Saja y Besaya.

Los informes de 1989 y 1990 recogían las actuaciones a que las mismas dieron lugar por parte del Defensor del Pueblo. En el presente informe, sin embargo, dada la relevancia de la cuestión, es necesario hacer referencia a las actuaciones producidas durante el año 1991.

En esencia, según se desprendía del estudio técnico facilitado por el Ayuntamiento de Torrelavega, esta agresión al medio ambiente estaba provocada por los vertidos de lejías bisulfíticas efectuados por «Sniace» y por otros vertidos producidos por otras tantas factorías situadas en los márgenes de los ríos citados, contribuyendo también a tan grave contaminación el vertido de aguas residuales que reciben los ríos sin ningún elemento depurativo de los pueblos y ciudades enclavados en esta cuenca, aumentada, por otra parte, por los vertidos provenientes de pequeñas y medianas empresas ubicadas en su entorno, cuyos productos, en ocasiones, son altamente contaminantes.

Por último, se mencionaba que, dada la captación de agua que determinada empresa realiza río arriba y por encima de los vertidos de lejía bisulfítica a partir de este punto y sobre todo en la época estival, lo que discurre por el río Besaya es exclusivamente toda la carga contaminante antes expuesta; todo lo cual propicia una grave situación ambiental e higiénico-sanitaria que, en algunos casos, puede llegar a ser irreversible.

Admitida a trámite la queja, la institución solicitó informes al respecto del Ayuntamiento de Torrelavega, Diputación Regional de Cantabria, Demarcación de

Costas y Confederación Hidrográfica del Norte de España.

De la información facilitada por la Confederación Hidrográfica del Norte de España se apreció que se habían iniciado ciertas actuaciones administrativas, en cumplimiento del mandato contenido en la Ley de Aguas y su legislación de desarrollo, para tratar de solucionar un problema que viene arrastrándose desde hace más de 20 años, atacando los principales focos de contaminación conocidos, conminando a las entidades responsables de la contaminación a presentar documentación sobre sus vertidos de residuos y planes de depuración, empresas a las que les fueron otorgadas autorizaciones provisionales de vertidos por resoluciones de 4 de diciembre de 1987, 3 de marzo de 1988 y 4 de diciembre de 1987, respectivamente.

Asimismo, la confederación hidrográfica informó que se estaban iniciando estudios generales de saneamiento integral, si bien aquella entidad desconocía, en la fecha de emisión del informe, el alcance y plazos del plan que podría proponerse, al tiempo que no constaba a la institución que se hubiesen realizado estudios que comprueben que las entidades que disfrutaban de una autorización provisional de vertidos estuviesen realizando los mismos con sujeción a dicha autorización.

Por todo ello, y en cumplimiento de nuestra vigente legislación de aguas y de la normativa comunitaria en la materia (Directivas 76/464/CEE, 86/280/CEE, 82/176/CEE, etc.), expresamos al mencionado organismo de cuenca la necesidad de agilizar las actuaciones y trámites conducentes a lograr una mejora sustancial de los ríos Saja y Besaya; y de efectuar un adecuado seguimiento de los vertidos realizados para, en su caso, hacer uso de las facultades que la vigente Ley de Aguas recoge en sus artículos 96 y 97, a cuyo efecto se solicitó por el Defensor del Pueblo información complementaria sobre los problemas concretos, fácticos y de legalidad, de los vertidos efectuados.

De la información recibida se constató la continuación de acciones tendentes a la solución de la grave contaminación denunciada; actuaciones entre las que destaca la incoación de expedientes sancionadores por vertidos abusivos a varias empresas, a una de las cuales también se le incoó expediente de caducidad de la autorización provisional del vertido que poseía. Sin embargo, se apreciaron ciertas carencias al consentirse, según los datos aportados, que, en el momento del cierre de este informe, el municipio de Corrales de Buelna y la Empresa Trefilerías Quijano no hayan presentado el oportuno anteproyecto de depuración, a pesar de haber transcurrido con creces el plazo de cuatro meses concedido, junto con la autorización provisional, para presentar tal anteproyecto.

Por otra parte, a la Demarcación de Costas de Cantabria que informó de las causas que habían ocasionado la prórroga para la presentación del proyecto de construcción de un emisario submarino por la empresa sancionada, se le indicó que, en cualquier caso, la construcción del mencionado emisario submarino no

es sino uno de los aspectos que se han de contemplar, al tiempo que se le solicitó una información complementaria sobre los vertidos que, en su zona de competencia, estuviesen realizando las empresas emisoras de la contaminación, las cuales, según información facilitada por la queja B88/212 de la Comisión de las Comunidades Europeas, no cuentan con los preceptivos anteproyectos de depuración, poseyendo solamente una autorización provisional de vertidos.

La citada demarcación volvió a dar cuenta a esta institución del nuevo retraso producido en la tramitación del expediente de aprobación del emisario submarino, al tiempo que negaba sus competencias para supervisar los vertidos industriales o contaminantes que vierten al cauce de la Ría de San Martín, ya que, según la sentencia del Tribunal Constitucional 149/91, sobre la Ley de Costas, la competencia para el otorgamiento de autorizaciones, vigilancia y control de los vertidos de tierra a mar reside en las comunidades autónomas (Fundamento Jurídico 4.º de la sentencia citada), razón por la que se remitieron a la Diputación Regional de Cantabria los expedientes sobre medidas correctoras iniciadas en relación a los vertidos de determinadas empresas.

Por su parte, la Consejería de Ecología, Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Diputación Regional de Cantabria, informó a la institución del interés que la diputación regional tenía en conseguir la total recuperación medioambiental del entorno de los Ríos Saja y Besaya, al tiempo que dio cuenta de los contactos mantenidos con la Confederación Hidrográfica del Norte de España, a fin de recabar su asesoramiento técnico y su ayuda económica para la resolución del tema apuntado. Asimismo, puso de manifiesto la concesión de ayuda económica por parte de la CEE (fondos FEDER) para acometer las obras de la primera fase del plan de saneamiento de la cuenca del Río Besaya, cuyas obras deberán estar concluidas el 31 de diciembre de 1991.

En consecuencia, y dado que el Defensor del Pueblo es consciente de la dificultad técnica y económica de la solución definitiva de los problemas medioambientales del entorno de los Ríos Saja y Besaya, procedió a sugerir a esa Administración, dada la importancia y antigüedad del problema, la necesidad de agilizar en la medida de lo posible la conclusión de las actuaciones reparadoras ahora emprendidas.

Por último, el Ayuntamiento de Torrelavega que, como el de Suances, alegó, en un primer informe, incapacidad para la resolución de un problema de tan gran magnitud, informó de la imposibilidad legal de aplicar la ordenanza fiscal con fin no tributario que ese ayuntamiento había elaborado como instrumento para combatir la contaminación procedente de las empresas contaminadoras, pero sin hacer alusión alguna acerca de otras acciones legales que pudiera haber iniciado con igual finalidad y que, como bien se recogen en los fundamentos jurídicos 9 y 10 de la sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribu-

nal Superior de Justicia de Cantabria, en el recurso 522/90, se encuentran a disposición del ayuntamiento, a fin de lograr la reducción de las emisiones contaminantes.

Por todo ello y dado que el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, aprobado por Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, faculta al municipio para que, previo el procedimiento legalmente establecido, dicte las resoluciones pertinentes, adoptando las medidas coercitivas dispuestas en su artículo 38, si tras el oportuno requerimiento no se hubieran obedecido las medidas acordadas para la desaparición de la contaminación, se formuló al Ayuntamiento de Torrelavega la sugerencia de que se acogiera plenamente la mencionada doctrina jurisprudencial y, en base a ella, se realizaran las actuaciones necesarias para conseguir evitar la contaminación producida por las actividades que carecen de las necesarias medidas correctoras.

Dicha sugerencia fue inicialmente aceptada por el Ayuntamiento de Torrelavega, ordenando el alcalde que por los servicios técnicos se procediese a dar cumplimiento a la vigente legislación sobre actividades clasificadas y se adoptasen, previo los trámites oportunos, las resoluciones necesarias que permitan reducir la contaminación señalada.

Informaciones posteriores procedentes de los servicios administrativos del municipio, pusieron de manifiesto a esta Institución, la gran dificultad que conlleva el llevar a la práctica las antedichas instrucciones, puesto que las mismas han de recaer sobre importantes complejos industriales que afectan al entramado industrial de la región y dado que los Servicios de Laboratorio Municipal fueron transferidos en su día a la Diputación Regional de Cantabria a efectos de constituir un laboratorio regional para el control de la contaminación de Torrelavega bajo la dependencia de la Consejería de Ecología, laboratorio que hasta la fecha no ha entrado en funcionamiento.

No obstante lo anterior, el municipio, en su deseo de dar cumplimiento a la normativa vigente, está solicitando de la Diputación Regional de Cantabria la necesaria colaboración a fin de conseguir la erradicación de la contaminación de los ríos Saja y Besaya y, por consiguiente, de la Ría de San Martín (quejas 8809999 y 8809234).

12.5.6. Obras abusivas en cauce público

La Comisaría de Aguas dependiente de la Confederación Hidrográfica del Norte, como consecuencia de una denuncia del formulante de la queja acerca de la realización de obras ilegales en un cauce público, dictó la resolución de 5 de febrero de 1988, imponiendo al ejecutor de las obras una multa de 50.000 pesetas como responsable de la infracción tipificada en el artículo 315 d) del Reglamento del Dominio Público Hidráulico, y estableciendo el plazo de un mes para restablecer

las cosas a su estado anterior, de forma que las aguas que afloraban y discurrían por la finca propiedad del infractor siguiesen su curso normal hacia la finca propiedad del formulante de la queja.

Contra dicha resolución se interpuso recurso de reposición desestimado por otra de 15 de abril de 1988, deviniendo firme, por tanto, el correspondiente acto administrativo, dado que, interpuesto recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Oviedo, el mismo no fue admitido a trámite por Auto de 13 de diciembre de 1988.

Sin embargo, las obras que, en cumplimiento de dicho acto, debían ser realizadas por el infractor no se habían ejecutado tres años después de haberse dictado las resoluciones referidas, razón por la que intervino el Defensor del Pueblo.

A requerimiento del mismo, la Confederación Hidrográfica del Norte informó que en 1989 se elaboró presupuesto de la obra que habría de ejecutarse subsidiariamente por la Administración, sin que empresa alguna se mostrase en disposición de llevarla a efecto, dadas las características de aquélla, por lo que, ante la imposibilidad de que el citado organismo pudiese ejecutarla directamente debido a la escasez de medios técnicos y personales, hubo de optarse por otras alternativas que pudiesen resolver el conflicto planteado.

Así el 2 de enero de 1990 se dictó resolución imponiendo al obligado una multa coercitiva de 10.000 pesetas y señalándole un nuevo plazo de quince días, para restablecer las cosas a su estado primitivo. Asimismo, el 16 de abril y 10 de octubre de 1990, se acordó la imposición de otras dos multas coercitivas de 10.000 pesetas y se reiteró la orden de restituir las cosas a su estado primitivo, señalándole al efecto un nuevo plazo de quince días.

Sin embargo, girada visita en 1991 al lugar de los hechos por el Ingeniero Encargado de la Oficina de la Confederación Hidrográfica del Norte en Lugo se comprobó que no se habían restablecido las cosas a su estado anterior en la parte que afectaba el dominio público hidráulico, por lo que se anunció la imposición de nuevas multas coercitivas.

Las actuaciones anteriores, cuya inutilidad frente a la realización de las obras ordenadas resultaba evidente, provocaron que el Defensor del Pueblo manifestase a la Confederación Hidrográfica del Norte lo siguiente:

«Desde octubre de 1986, en que se inició el expediente sancionador ES-LU-020/86, hasta el momento presente, no se ha ejecutado en sus propios términos la inicial resolución de la Comisaría de Aguas, dependiente de esa confederación de 5-2-88, que impuso al denunciado, al margen de una sanción económica por cuantía de 50.000 pesetas, la obligación de restablecer en el plazo de un mes, la situación existente con anterioridad a la ejecución de obras que distraen el curso de las aguas de un cauce público, en el lugar de La Vir-

tud, parroquia de Mosteiro, Ayuntamiento de Guintín (Lugo).

Durante ese largo período de cinco años se han realizado actuaciones tendentes a dicha ejecución, cuya ineficacia a la vista del contenido del informe remitido por esa confederación, resultan evidentes. Entre dichas actuaciones destacamos la imposición de tres multas coercitivas de 10.000 pesetas transcurridos dos años de la resolución de referencia, las cuales, por cierto, junto con el importe inicialmente impuesto de 50.000 pesetas, no han sido abonadas por el obligado a ello.

Por todo lo cual, se reiteró un nuevo informe en el que se pusiese de manifiesto la definitiva ejecución de la resolución de 5-2-88, adoptada por la Comisaría de Aguas en el Expediente ES-LU-020/86, así como de todas y cada una de las posteriores resoluciones administrativas derivadas de la anteriormente mencionada.

Asimismo, manifestamos que, dadas las circunstancias, y habida cuenta de lo establecido en el artículo 103.1 de la Constitución, procedería la ejecución por la propia administración de las obras de reposición del cauce a su estado original, de acuerdo con lo establecido en el artículo 338.2 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico».

La respuesta de la Confederación Hidrográfica del Norte fue aceptar la sugerencia del Defensor del Pueblo sobre la ejecución subsidiaria de las obras, a cuyo fin se trasladó el presupuesto de ellas al infractor para la consignación de su importe y se anunció la definitiva ejecución de las mismas. En cuanto a las multas impuestas al infractor se comprobó el pago de las mismas en vía de apremio (queja 9117716).

12.5.7. Demora excesiva en la tramitación de una concesión administrativa de aprovechamiento de aguas

El formulante de la queja manifestó que el 30 de junio de 1988 había solicitado de la Comisaría de Aguas de la Confederación Hidrográfica de Gadiana, en Ciudad Real, la correspondiente concesión administrativa para aprovechar las aguas del arroyo «Las Povedas» en el término municipal de Alcoba de los Montes (Ciudad Real), con destino a poner en riego 100 hectáreas de una finca previa la construcción de una presa.

Igualmente alegó que, después de haber presentado el proyecto correspondiente a las obras que se trataba de ejecutar, y la documentación a la que se refiere el artículo 106.2.a) del Reglamento del Dominio Público Hidráulico, se le requirió la aportación de nueva documentación complementaria de la anterior, consistente en un estudio de impacto ambiental y en un proyecto de regadío.

La anterior alegación ponía de manifiesto que el expediente de concesión de aguas de estaba tramitando con una gran demora, lo que era causa de perjuicios al formulante de la queja por la inversión ya efectuada en los proyectos presentados y por no poder explotar

con mayor rendimiento económico su finca. Así, de la documentación aportada por el mismo, se pudo constatar que había transcurrido casi dos años hasta que la Confederación Hidrográfica del Guadiana, en fecha 23 de marzo de 1990, requiriera la mencionada documentación complementaria; demora que infringía lo establecido en el artículo 61.1 de la Ley de Procedimiento Administrativo y artículo 103.1 de la Constitución.

Por otro lado, el promovente señalaba que se le exigía un estudio de impacto ambiental para una obra que no lo necesitaba, por no estar incluida en el anexo del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, y en las especificaciones que el R.D. 1131/88, de 30 de septiembre, hace en su anexo 2 en relación con el concepto de «grandes presas»; así como la presentación de un proyecto técnico de regadío, cuando no tenía la seguridad de que se le fuera a otorgar la concesión después de haberlo presentado, ya que el artículo 57.4 de la Ley de Aguas posibilita la discrecionalidad.

La Confederación Hidrográfica del Guadiana procedió, finalmente, como consecuencia de nuestra intervención, a resolver favorablemente el asunto, y expuso al Defensor del Pueblo las vicisitudes que habían concurrido en la tramitación de la solicitud del interesado, excusándose por no haber contestado a tiempo los escritos del Defensor del Pueblo, como consecuencia de «la gran carga de trabajo que soporta dicha Comisaría y de la absoluta escasez de personas que tiene para la gestión de una cuenca de 60.000 km²».

Igualmente reconocía que, dados los pasos y plazos obligados por la tramitación de un expediente concursal de acuerdo con lo previsto en la Ley de Aguas, la conclusión del mismo puede demorarse normalmente por encima de los 20 meses y más tiempo todavía si, como había sucedido en el presente caso, se produce alguna modificación que obliga a reiniciar el proceso. (queja 9018597).

12.5.8. Cobro indebido de tasa por servicio de riego a fincas no dotadas de él

La reclamante, propietaria de dos parcelas sitas en la localidad de Puebla de Montalbán (Toledo), incluidas en el ámbito territorial de los riegos de Castrejón, venía siendo requerida por la Comunidad de Regantes y la Confederación Hidrográfica del Tajo para el abono de la tasa por utilización de agua de riego, a pesar de que las fincas de su propiedad no se beneficiaban del servicio de riego que gestiona la comunidad de regantes, ya que las obras que la Confederación Hidrográfica del Tajo inició hace más de veinte años para proporcionarle el agua de riego, quedaron sin concluir.

Las reclamaciones efectuadas, al respecto, no habían producido resultado favorable para la justa pretensión de la formulante de la queja.

Las anteriores manifestaciones dieron lugar a que el Defensor del Pueblo iniciase las oportunas investigaciones ante la Confederación Hidrográfica del Tajo, ad-

ministración tutelante de las comunidades de regantes (artículos 73 y siguientes de la Ley de Aguas), a fin de constatar los hechos denunciados y las actuaciones administrativas derivadas de los mismos.

En trámite de respuesta, la Confederación Hidrográfica del Tajo nos informó que dicha Administración había convenido con la citada comunidad de regantes que los propietarios de fincas ubicadas en los límites de su ámbito territorial realizaran las obras necesarias para el riego cuando los canales o acequias construidas por esta confederación estuvieran situadas a menos de 250 m. de la finca que se deseara regar, realizando dicha Confederación las obras complementarias para el riego de aquellas fincas cuya distancia al canal o acequia fuere superior a los indicados 250 m., como es el caso de las fincas propiedad de la reclamante.

Realizados por la Confederación Hidrográfica del Tajo los proyectos oportunos para la ejecución de las obras citadas en último lugar, la propia comunidad de regantes se opuso a que la confederación acometiera tales obras alegando que gran parte de ellas habían sido ya realizadas por los propios propietarios y que de otra parte supondría un notable incremento en las tarifas que habrían de satisfacer.

Por ello, al comprobar la falta de suministro de agua de riego a las tierras de la interesada, los servicios de la citada Confederación se dirigieron a la mencionada comunidad de regantes para exponerle el problema planteado indicando la necesidad de dar de baja del elenco de Regantes a la demandante de la queja, lo que fue aceptado por la Junta General de la Comunidad de Regantes, con lo que se consiguió dar una solución favorable a las denuncias de la interesada, al aceptar la Confederación Hidrográfica del Tajo las indicaciones emanadas del Defensor del Pueblo (queja 9024470).

12.5.9. Vertidos industriales en el río Zapardiel, en Medina del Campo, Valladolid

La Asociación de Consumidores y Usuarios de Medina del Campo (Valladolid) presentó queja relativa a la falta de respuesta expresa por parte de la Confederación Hidrográfica del Duero a sus diferentes escritos que versaban sobre los vertidos industriales que recibe el río Zapardiel y que en concreto se referían a:

- empresas que vierten sus residuos en el mismo.
- clase de vertidos que se realizan y si los mismos son o no previamente depurados.
- expedientes sancionadores incoados.
- estudio específico sobre los vertidos de la empresa Fesa en Pozaldez, y otros extremos.

Asimismo, manifestaban que cuando en distintas ocasiones habían comparecido en la citada confederación para consultar dichos expedientes, ello no había sido finalmente posible porque los referidos expedientes nunca se encontraban localizables o los funcionarios

encargados de los mismos se encontraban ausentes.

Iniciadas las correspondientes investigaciones, la Confederación Hidrográfica del Duero remitió informe a esta institución en el que ponía de manifiesto que ante la falta de obligación legal concreta de proporcionar información, por la falta de desarrollo del artículo 105 de la Constitución, y ante la generalidad de la información solicitada por la asociación de consumidores y usuarios, por la confederación citada no se consideró oportuno acceder a la solicitud de la mencionada asociación de consumidores contenida en los escritos que aquélla les remitió.

Ante ello, esta institución consideró que, por lo que hace a la falta de desarrollo del artículo 105 de la Constitución, que el mismo es directamente invocable, puesto que como ha reconocido el Tribunal Constitucional en su Sentencia 18/1981, de 8 de junio, la reserva de ley que efectúa el artículo 105 «no tiene el significado de diferir la aplicación de los derechos fundamentales y libertades públicas, hasta el momento en que se dicte una Ley posterior a la Constitución, ya que, en todo caso, sus principios son de aplicación inmediata».

De otro lado, el Defensor del Pueblo señaló que es obvio que la aplicación del anterior artículo no puede llevar a una paralización de la Administración ni a proporcionar información de forma indiscriminada, sino que han de atenderse las peticiones de forma ponderada y proporcional, pero, siempre, dando respuesta expresa a las mismas, tal y como prescribe el artículo 70.1 de la Ley de Procedimiento Administrativo, que reconoce el derecho de toda persona a dirigir instancias a la administración y la obligación de éstas a resolverlas.

Por ello, se formuló a la citada confederación la siguiente sugerencia:

«Que se resuelvan expresamente los escritos de la asociación de consumidores y usuarios, en el sentido que, en ponderación de las diferentes circunstancias que afectan al caso, sea procedente.

Que se considere la posibilidad de permitir el acceso personal de algún miembro de la asociación de consumidores y usuarios a los documentos sobre los cuales se solicitó información, a fin de lograr su conocimiento por dicha asociación sin, al tiempo, interferir en la marcha normal de esa Administración.»

La anterior sugerencia, formulada en relación a la negativa de la Administración a proporcionar información medioambiental, fue plenamente aceptada y, en base a ello se procedió a proporcionar a la asociación de consumidores y usuarios la información inicialmente solicitada (queja 901071).

13. PERSONAL AL SERVICIO DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO

El volumen de quejas que se reciben en esta institución procedentes de personal al servicio de las admi-

nistraciones públicas y cuyo objeto son aspectos concretos de la relación jurídica y profesional que les une con ellas, es significativo respecto del total. Este fenómeno se deriva, aparte de muchas otras causas, del mayor y más próximo conocimiento que de la institución del Defensor del Pueblo tienen las personas que prestan servicio a las distintas administraciones públicas.

Con carácter general, a la hora de admitir o inadmitir a trámite estas quejas, se considera que la relación profesional que vincula a las administraciones públicas con sus servidores no debe ser objeto de atención para el Defensor del Pueblo salvo que el tema tratado tenga relevancia directa o indirecta para los ciudadanos a la luz de los criterios de conducta que para la Administración pública impone el artículo 103 de la Constitución. No siendo así, esta institución limita sus intervenciones a conseguir que el personal al servicio de las administraciones públicas tenga expeditas las vías de reclamación y de recurso que la legislación le concede sin que la inacción o las irregularidades procedimentales puedan ser armas usadas por la Administración en contra de sus servidores.

En diversos apartados de este informe se hará referencia expresa a problemas y quejas del personal de las distintas administraciones y aun dentro de ellas agrupando los temas en función del colectivo al que se refieren. Ahora, en primer lugar, pasamos a referirnos a los funcionarios de la Administración del Estado con carácter general, sin perjuicio de tratar en apartados concretos lo problemas relativos a algún colectivo específico.

13.1. Funcionarios de la Administración del Estado: Cuestiones comunes

Como en años anteriores, casi todos los aspectos de la vida profesional de los funcionarios públicos, desde la convocatoria de pruebas selectivas de acceso hasta la jubilación y el reconocimiento de los derechos pasivos que les correspondan, han sido objeto de quejas.

Así por ejemplo, según se expondrá más adelante, la publicidad de las pruebas selectivas, circunscrita a boletines oficiales, y los breves plazos de inscripción que prevén las convocatorias supone un motivo de queja frecuente. El resultado de las pruebas y, en particular, el acceso de los interesados a los ejercicios realizados y al resultado de la corrección de éstos por los tribunales calificadores sigue generando quejas, si bien la problemática de referencia ya ha sido tratada en el informe correspondiente al año 1990 y continúa en similares términos.

Las cuestiones que afectan a retribuciones han abundado, pudiendo destacarse como motivos más frecuentes de queja los siguientes: diferencias retributivas entre puestos de denominación y contenido similar en igual o distinto departamento; diferencias retributivas entre puestos de contenido parejo desempeñados por

personal funcionario o laboral; asignación de «complementos de productividad», publicación en los tabloneros correspondientes de las cuantías de éstos y criterios empleados para su determinación, etc.

Los concursos para la provisión de puestos de trabajo son también, con una cierta frecuencia, objeto de queja al discrepar los participantes de los resultados obtenidos o de las baremaciones de méritos que se hayan efectuado. A ello hay que añadir la lentitud con la que son resueltos los recursos en esta materia (tanto los administrativos como los jurisdiccionales), de modo que la eficacia de estos mecanismos de garantía es muy limitada en una materia que precisaría mecanismos ágiles y directos que decidiesen definitivamente las dudas y disputas en plazos muy breves.

Por decirlo de una manera descriptiva, quien se considera con derecho a obtener una vacante que implique cambio de localidad, viéndose⁴ destinado a otro lugar y otro puesto de trabajo, es muy probable que, si largo tiempo después, le es reconocido su derecho a obtener la vacante inicialmente solicitada, no ejerza su derecho pues ya no sea ésta de su interés.

Las reformas que se prevén inmediatas para modernizar las administraciones públicas y actualizar el procedimiento administrativo, podrían emplearse también para idear algún mecanismo específico, de gran agilidad, que resolviese las cuestiones suscitadas en la resolución de los concursos de traslado. Incluso nos permitimos apuntar la posibilidad de crear algún órgano administrativo especializado que centralizase la resolución de las cuestiones de esta índole que afectasen a funcionarios de la Administración del Estado, el cual cumpliera un doble objetivo: de un lado, solucionar las controversias rápidamente y en plazo adecuado para que la solución sea eficaz; de otro lado, evitar que estas cuestiones sobrecarguen a los tribunales contenciosos, muchos de los cuales se encuentran colapsados.

En informes correspondientes a los años 90 y 91 se ha hecho referencia a la variada problemática derivada del proceso de «funcionarización» del personal laboral al servicio de la Administración. Pues bien, a lo largo de este año también han sido frecuentes las quejas de personal laboral poniendo de manifiesto la ralentización o incluso paralización de este proceso a pesar de las previsiones al efecto contenidas en las leyes de presupuestos de los años 89, 90 y 91, en las ofertas de empleo público y en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de marzo de 1991.

Ciertamente no ignoramos las dificultades de toda índole que conlleva incorporar a la función pública previa convocatoria, participación y superación de pruebas selectivas públicas, a un considerable y variado número de contratados laborales que ocupan puestos correspondientes a funcionarios. Sin embargo, es preciso un esfuerzo suplementario que adecue la situación real de la Administración pública a lo previsto en la Constitución tal y como ésta ha sido interpretada por el Tribunal Constitucional y, además, elimine las diferencias y

desigualdades que esta diversidad de regímenes jurídicos genera entre los servidores de la Administración.

En cualquier caso, tal y como se ha indicado, en las quejas planteadas por funcionarios públicos sobre su relación profesional y los términos concretos de ésta, la institución del Defensor del Pueblo suele ceñir su intervención a conseguir que los mecanismos de recurso funcionen adecuadamente, evitando pronunciarse sobre aquellas materias que afecten a la potestad autoorganizadora de la que la Administración ha de disponer para la mejor prestación de los servicios. De este modo, el motivo más frecuente de tramitación de quejas en esta materia es la ausencia de respuesta a las reclamaciones y recursos que plantea el personal al servicio de la Administración, infringiéndose con ello lo establecido en la vigente ley de procedimiento administrativo.

Así pues, se comprueba que la figura del silencio administrativo negativo es con frecuencia utilizada por la Administración de manera opuesta a su finalidad no sólo contra los ciudadanos en cuanto a tales, sino también en contra de aquellos otros que la sirven, de manera que se produce la paradoja de que sean los propios funcionarios quienes perjudiquen a otros funcionarios incumpliendo las previsiones garantizadoras de la ley de procedimiento administrativo al crear la institución del silencio administrativo.

Al margen de todo lo anterior, en el año al que se contrae este informe, las quejas más reiteradas y que han sido objeto de mayor preocupación para la institución del Defensor del Pueblo han sido las planteadas por numerosos ciudadanos contra las convocatorias de pruebas selectivas de acceso a cuerpos o escalas de la Administración en las que, con variada intensidad se puntuaban como mérito los servicios prestados previamente en tales cuerpos o escalas. A ello nos referiremos a continuación.

13.1.1. Los servicios previos como mérito para el acceso a la función pública estatal

Desde los primeros informes anuales esta institución ha venido manteniendo que la experiencia previa en la función pública de quienes deseen incorporarse a ella como personal con vínculo permanente o, más concretamente, como funcionario de carrera es sin duda un mérito cuya posesión puede tenerse en cuenta. Sin embargo, también consideramos que tal mérito ha de hacerse valer en las pruebas selectivas que se convoquen acreditando de algún modo la experiencia y conocimiento acumulado en el desempeño de los puestos de trabajo —que serían, en último extremo, los valores a tener en cuenta—, evitándose así que el mérito baremado fuese el simple tiempo transcurrido en el desempeño de un puesto de trabajo.

Lo cierto es que, últimamente, los servicios previos tienen cada vez más peso específico en las convocatorias de pruebas selectivas sin que éstas se adecuen a

conocer el valor real de esos servicios, conformándose con atribuir una determinada puntuación en función del tiempo durante el cual se hayan prestado servicios. De este modo es el tiempo y no la experiencia y conocimientos acumulados lo que se valora, hecho con el que hemos de manifestar nuestra disconformidad.

En cualquier caso, en sus intervenciones esta institución constitucional se atiene a las pautas marcadas por el Tribunal Constitucional en las sentencias que a lo largo del tiempo ha ido dictando, en las que perfila los límites o requisitos mínimos a que deben ajustarse las disposiciones legales o reglamentarias reguladoras de los procesos selectivos de acceso a la función pública.

En los términos de la referida jurisprudencia constitucional, interpretativa de los artículos 23 y 103.3 de la Constitución, el legislador dispone de un amplio margen en la regulación de las pruebas de selección de funcionarios y en la determinación de cuáles deban ser los requisitos y capacidades que se tomarán en consideración a efectos de acceso a la función pública.

De la misma jurisprudencia se deduce también, a nuestro juicio, que, al ejercitar dicho margen de libertad, deben respetarse determinados límites deducibles de los preceptos constitucionales referidos, que hacen necesario, en aplicación del principio de igualdad, que los méritos y requisitos que se contemplan en un proceso selectivo se establezcan con carácter general «sin que sean aceptables preteraciones o acepciones "ad personam" en el acceso a las funciones públicas» que desvirtuarían el carácter selectivo a que deben responder los sistemas de acceso que se prevean.

Por lo demás, resulta necesario, siempre de acuerdo con la jurisprudencia del Alto Tribunal, que toda prueba o valoración establecida a los efectos selectivos mencionados haga referencia a los principios de mérito y capacidad, principios a los que, en la consideración del Tribunal, no es ajena la valoración de los servicios prestados «que puede reflejar la aptitud o capacidad para desarrollar una función o empleo público, y supone, además, en su desempeño, unos méritos que pueden ser reconocidos y valorados».

Cierto es que la valoración como mérito de los servicios previos puede permitir, como ocurre con cualquier otro mérito, determinar «a priori» el conjunto de quienes lo ostentan. Sin embargo, ya ha advertido el Tribunal Constitucional en su Sentencia 67/89 (en la que admite, incluso, que en determinadas circunstancias los servicios previos sean el único mérito valorado), que ello no autoriza a entender que la toma en consideración de este mérito se haya hecho para favorecer a personas concretas, y se vulneren, por tanto, los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad.

Conviene precisar, sin embargo, que la jurisprudencia a que se ha hecho referencia surge sobre la base de convocatorias de comunidades autónomas (Extremadura y Canarias, en concreto) que pretenden resolver a través de ellas la situación excepcional de «Funciones públicas propias», nacidas con anterioridad a la admi-

nistración autonómica a la que sirven, y que han debido regularizar a numeroso personal preexistente.

Este matiz es, a nuestro juicio, importante puesto que se observa una clara tendencia a emplear mecanismos propios de estas situaciones extraordinarias en otras que no lo son o que lo son por otros motivos. De todos modos se va convirtiendo en habitual el otorgar puntuación al tiempo de servicios previos, con finalidades en ocasiones distintas a las que en puridad debieran darse, esto es: valorar del modo más adecuado posible la experiencia y los conocimientos de quienes ya tienen experiencia en la administración para que sea la función pública e, indirectamente, los ciudadanos quienes se benefician de esta circunstancia.

A lo largo de 1991 las convocatorias de pruebas selectivas que más quejas han generado han sido las de ingreso en el cuerpo de Auxiliares Postales y de Telecomunicación, escala de Clasificación y Reparto, convocadas en el «BOE» correspondiente al 5 de noviembre de 1991, y, especialmente, las pruebas selectivas convocadas por el Ministerio de Educación y Ciencia y las comunidades autónomas con competencias en materia educativa para el ingreso que la función pública docente de centros públicos no universitarios.

En lo que hace a las pruebas selectivas para ingreso en el Cuerpo de Auxiliares Postales y de Telecomunicación, la mayor parte de las quejas que fueron formuladas ponían de manifiesto que, en opinión de los promoventes de las mismas, las 6.142 plazas convocadas a oposición libre, tenían como finalidad únicamente facilitar el ingreso en los cuerpos y escalas correspondientes del muy numeroso personal contratado laboral en el hoy organismo autónomo, y no convocar vacantes a las que en términos reales pudieran acceder los ciudadanos de acuerdo con los principios de mérito y capacidad que establece la Constitución.

Como es lógico, no podemos compartir una posición tan radical que prejuzga, además, intenciones no compatibles con la igualdad de todos en el acceso a funciones y cargos públicos. Ello no obstante, si consideramos que en esta convocatoria, como en otras, la valoración que se hace de los servicios previos tiende exclusivamente a cuantificar temporalmente éstos, sin que se haya previsto que las pruebas a celebrar por los opositores fuesen de algún modo las que evidenciasen y valorasen estos servicios según sus resultados en el opositor.

Es posible que los procesos selectivos se compliquen algo, pero en nuestra opinión la valoración de los servicios previos en pruebas selectivas de acceso a la función pública debería efectuarse mediante la celebración de pruebas o supuestos prácticos en los que, quien tuviese experiencia en la materia, partiera con una ventaja real que sería finalmente la valoración de sus servicios. Por el contrario, suponer que quien durante cierto tiempo ha prestado servicios es mejor candidato que otros y merece una mayor puntuación sin que medie contrastación alguna de tal extremo, implica que el objeto valorado no son los conocimientos, la expe-

riencia o el trabajo realmente realizado (o sea, el mérito y capacidad), sino la antigüedad.

Nos hemos referido antes a las pruebas selectivas para el ingreso en la función pública docente de niveles educativos no universitarios, porque fueron estas pruebas convocadas en similares términos por la Administración del Estado y la de las comunidades autónomas con competencias plenas en materia educativa las que han originado un mayor número de quejas y las que suponen un ejemplo extremo de lo que hasta aquí se ha expuesto.

La Ley Orgánica 1/1991, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo, establece, entre otras, las bases para el ingreso en los cuerpos de funcionarios públicos docentes de los centros de enseñanza no universitaria, y encomienda al Gobierno su desarrollo reglamentario, en los mismos términos que para los demás aspectos básicos del régimen estatutario de los funcionarios docentes, es decir, en aquellos aspectos que sean necesarios para garantizar el marco común básico de la función pública docente.

La misma ley establece, al propio tiempo, determinadas excepciones de carácter temporal a la regulación realizada en materia de acceso a la función pública docente, y prevé así, además de otras precisiones de carácter transitorio en materia de acceso de función pública docente, un sistema transitorio de acceso, regulado en su disposición transitoria quinta, apartado 2, aplicable a las primeras tres convocatorias de ingreso en la función pública docente que se produzcan después de la entrada en vigor de la ley, que «se realizarán conforme a un sistema de selección en el que se valoren los conocimientos sobre los contenidos curriculares que deberán impartir los candidatos seleccionados y su dominio de los recursos didácticos y pedagógicos, así como los méritos académicos».

Entre estos últimos se especifica en el texto legal «tendrán una valoración preferente los servicios prestados en la enseñanza pública». Para la selección de los aspirantes se añade en el apartado 2 de la mencionada disposición transitoria «se tendrá en cuenta una valoración ponderada y global de ambos apartados».

La mencionada disposición, y otras previsiones de carácter transitorio relacionadas con el acceso a la función pública docente, han sido desarrollados en el Real Decreto 574/1991, de 22 de abril, por el que se regula transitoriamente el ingreso en los Cuerpos de Funcionarios Docentes a que se refiere la Ley 1/1991, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo.

En su capítulo VI, al desarrollar el sistema específico de acceso previsto en la disposición transitoria Quinta de la ley, el real decreto regula la prueba a que se referirá la valoración de los conocimientos sobre los contenidos curriculares que deberán impartir los candidatos seleccionados (artículo 20), establece las especificaciones básicas a que deberán ajustarse los baremos de las convocatorias al valorar la experiencia previa en la que, de acuerdo con lo establecido en la ley «tendrán una valoración preferente los servicios

prestados en la enseñanza pública» (artículo 21), y define qué otras circunstancias, además de la experiencia previa, tendrán la consideración de méritos académicos a los efectos del referido sistema transitorio de ingreso (artículo 22).

Se establece, asimismo, que resultarán seleccionados aquellos aspirantes que obtengan al menos cinco puntos —agregando las valoraciones obtenidas en la prueba específica de conocimientos a que se refiere el artículo 20, y la valoración de sus méritos académicos, excluida la experiencia docente previa— y obtengan, al propio tiempo, un número de orden igual o inferior al de plazas ofrecidas (artículo 23).

En ejecución de éstas y del resto de las prescripciones del Real Decreto 574/1991, de 22 de abril, el Ministerio de Educación y Ciencia y los órganos correspondientes de las comunidades autónomas han convocado durante el pasado curso 1990-91 procesos selectivos para ingreso en el Cuerpo de Maestros y en los cuerpos de Profesores de Enseñanza Secundaria, Profesores Técnicos de Formación Profesional, Profesores de Escuelas Oficiales de Idiomas, Profesores de Artes Plásticas y Diseño, Maestros de Taller de Artes Plásticas y Diseño y Profesores de Música y Artes Escénicas.

Pues bien, muy especialmente a raíz de la celebración de los respectivos procesos selectivos y de la publicación, por las comisiones de selección, de las listas de candidatos seleccionados, se ha recibido en esta institución un número elevado de quejas, formuladas por titulados que habían participado en alguno de los referidos procesos selectivos para ingreso en la función pública docente, y que cuestionaban las puntuaciones que, en base a las respectivas convocatorias y a lo establecido en el Real Decreto 574/1991, de 22 de abril, por el que se regula transitoriamente el ingreso en la función pública docente, se habían otorgado, en concepto de experiencia docente previa, a los aspirantes que habían prestado servicios como profesores interinos.

Esta institución, como ya tuvimos ocasión de poner de manifiesto en nuestro último informe a las Cortes Generales sobre la actuación del Defensor del Pueblo en el año 1990, al examinar las quejas formuladas y la normativa y convocatorias que en las mismas se cuestionaban, así como al expresar a los interesados nuestra opinión respecto al contenido de estas últimas, se ha atendido, como no podía ser de otra manera, a la doctrina ya establecida por el Tribunal Constitucional a la que antes se ha hecho referencia expresa y que aquí damos por reproducida.

Es indudable, y así se lo hemos manifestado a los promotores que las numerosas quejas que nos han sido planteadas, que la referida jurisprudencia ha sido tenida muy presente a la hora de regular el sistema transitorio de acceso a la función pública docente a que hace referencia la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo, cuyas primeras convocatorias se han producido este año. Esta evidencia que inicialmente podría interpretarse como un punto a favor de las autoridades educativas, no lo es, puesto que, a nuestro juicio,

la jurisprudencia ha sido llevada hasta sus extremos en lo que se refiere a la valoración de los servicios del profesorado interino, motivo por el cual, aun cuando la referida normativa y convocatoria se hubieran producido dentro de los amplios límites fijados por el máximo intérprete de nuestro Texto constitucional —cuestión ésta sobre la que no cabe más que esperar la resolución de los numerosos recursos jurisdiccionales actualmente en curso—, su aplicación ha suscitado un descontento general entre los que han participado este año en las primeras convocatorias producidas al amparo del sistema transitorio previsto en la ley orgánica, y desarrollado en el Real Decreto 574/1991.

En efecto, que un opositor libre acredite su capacidad obteniendo en ocasiones una excelente puntuación en la única prueba específica de conocimientos y, tras serle valorado un expediente académico a menudo sobresaliente, no pueda obtener una vacante en beneficio de otro opositor cuyo resultado en la prueba específica de conocimientos sea inferior casi siete puntos sobre diez, y cuyo expediente académico sea mucho menos brillante, y esto por el hecho de haber sido este último funcionario interino los últimos cursos, es algo que tiene difícil explicación.

Si a ello añadimos que la prueba específica de conocimientos se aproxima bastante en su diseño a la labor docente ordinaria de impartición de clases, inquieta pensar que no sea aquí donde realmente se haga notar la experiencia docente y sea necesario el otorgamiento de puntuación adicional para hacer valer este mérito.

Esta institución es consciente, como ya hizo constar en el informe a que nos hemos referido, de la conveniencia, desde estrictos planteamientos educativos, de corregir la situación a que se había llegado a causa del recurso a la contratación de personal docente interino a que ha venido acudiendo reiteradamente este Departamento.

Entendíamos, asimismo, en dicho informe, que los sistemas transitorios de acceso a cuya articulación facultaba la disposición transitoria quinta de la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo, permitirían el establecimiento de sistemas específicos de acceso que facilitasen la resolución del problema planteado, y señalábamos, por último, que dicho sistema debería establecer un equilibrio necesario entre la obtención de la finalidad enunciada y el respeto a los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad.

Lamentablemente, aun cuando en las pruebas selectivas docentes a que venimos haciendo referencia no se hubieran sobrepasado los amplios límites dentro de los cuales pueden establecerse pruebas de acceso y determinarse méritos baremables, es lo cierto que la aplicación de esta normativa reguladora ha producido, a nuestro entender, en algunos casos un resultado injusto que podría ser perjudicial tanto para los administrados como para la función pública docente.

Han sido numerosos, como ya se ha dicho, los recursos jurisdiccionales que por parte de interesados, tanto individual como colectivamente, se han interpuesto

contra las diferentes convocatorias que han tenido lugar en este año, motivo por el cual, de acuerdo con lo establecido en el artículo 17.2. de nuestra ley orgánica reguladora, hemos de suspender nuestra posible intervención en relación con ellas, pues son los órganos judiciales competentes quienes han de pronunciarse.

Ello ha sido puesto en conocimiento de los numerosos ciudadanos que han planteado queja ante esta institución constitucional en relación con los procesos selectivos recientemente celebrados, sin perjuicio de manifestar también en nuestros escritos que de acuerdo con el propio artículo 17.2, antes citado, esta situación no impide que se lleven a cabo las actuaciones oportunas sobre los problemas generales planteados en las quejas presentadas.

En virtud de las anteriores consideraciones relacionadas con los resultados a que ha conducido la aplicación del Real Decreto 574/1991, de 22 de abril, y del dato de que el sistema de acceso previsto en el mismo y ya utilizado este año debería aplicarse, en principio, a las dos próximas convocatorias de acceso a los cuerpos docentes a que se refiere la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo, hemos considerado oportuno formular recientemente al Ministro de Educación y Ciencia la siguiente recomendación:

«Que se lleven a cabo las modificaciones normativas precisas a fin de que en las próximas convocatorias a los cuerpos de Maestros, Profesores de Enseñanza Secundaria, Profesores Técnicos de Formación Profesional, Profesores de Escuelas Oficiales de Idiomas, Profesores de Artes Plásticas y Diseño, Maestros de Taller de Artes Plásticas y Diseño y Profesores de Música y Artes Escénicas, se asigne a la experiencia docente previa en el sector público un valor tal que no implique la imposición de dificultades extraordinarias a quien no la posea para el acceso a la función pública docente.»

En la contestación que nos ha sido remitida, después de una serie de precisiones respecto al sistema selectivo regulado en el Real Decreto 574/1991, y en torno a los resultados que se han derivado de su aplicación, se concluye señalando que «dada la vigencia temporal del sistema transitorio se están llevando a cabo las actuaciones necesarias a fin de valorar la procedencia de la modificación de la normativa aplicable en materia de ingreso en la función pública docente».

Desde nuestro punto de vista, el párrafo transcrito, dada su ambigüedad, no expresa de manera clara cuál será la línea de actuación del departamento en torno al tema, y en concreto si, tal y como sugerimos en su momento, existe o no la intención de proceder a las modificaciones normativas ya expresadas en nuestra anterior comunicación, de manera que dichas modificaciones resulten aplicables a las dos próximas convocatorias que deben producirse de acuerdo con el sistema transitorio de acceso, previsto en la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo, y desarrolla-

do actualmente en el Real Decreto 574/1991, de 22 de abril, ya mencionado.

En consecuencia, hemos solicitado un nuevo informe en el que se concrete la incidencia de las actuaciones que se están llevando a cabo en el ámbito de ese departamento con vistas a la modificación de la normativa en materia de ingreso en la función pública docente, en las dos próximas convocatorias que deben realizarse de acuerdo con el sistema transitorio previsto en la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo, a las que de manera específica se refería nuestra sugerencia de 21 de noviembre último.

13.1.2. Publicidad y plazo de presentación de solicitudes para participar en pruebas selectivas

Como se ha dicho anteriormente, un motivo de queja frecuente es que los interesados en participar en alguna prueba selectiva de ingreso al servicio de la Administración tienen dificultades para acceder a las convocatorias, tener conocimiento de los requisitos y, cumpliéndolos, solicitar su inscripción en el plazo previsto para ello. Estas dificultades se incrementan en razón del aislamiento geográfico relativo que se padezca y de si existe o no necesidad de aportar documentación acreditativa de méritos baremables en el caso de que se trate de ingresos a efectuarse por el sistema de concurso oposición.

No cabe duda que la Administración del Estado y, en particular, el Ministerio para las Administraciones Públicas han realizado un notable esfuerzo en estos últimos años para mejorar la información a los ciudadanos en esta materia. La elaboración y publicación de la oferta pública de empleo anual, la predeterminación de los plazos en que las pruebas selectivas han de convocarse, comenzar y finalizar (aunque éstos en ocasiones no se cumplan) y la labor desarrollada por el Centro de Información Administrativa, dependiente del Ministerio para las Administraciones Públicas, son algunas de las medidas adoptadas para lograr que los posibles destinatarios tengan conocimiento de las plazas que la Administración oferta y se cumpla con ello el principio de publicidad en el acceso a las funciones públicas.

A nadie se le oculta, sin embargo, que el «Boletín Oficial del Estado» es un diario al que están suscritos o tienen acceso cotidiano un número limitado de personas, entre las que no suelen contarse quienes pretenden participar en alguna de las pruebas selectivas que se convoquen. Para acceder a este periódico oficial quienes tengan interés en ello han de desplazarse a centros oficiales, a bibliotecas públicas y, en pequeñas localidades al ayuntamiento, que suele ser el único lugar donde se dispone del «Boletín Oficial del Estado». De cualquier modo, lo normal es que en muchos de los casos el «Boletín Oficial» se reciba con varios días de retraso respecto de su fecha de publicación lo que, lógicamente, repercute en contra de los interesados en

participar en pruebas selectivas al ver acortado el plazo del que disponen para formalizar su solicitud.

A tenor de las quejas que se reciben, quizá uno de los sistemas más frecuentes a través de los cuales se hacen públicas las ofertas de empleo, es a través de su publicidad en las oficinas de empleo dependientes del INEM. En ellas es objeto de consulta constante el «Boletín de Información de Ofertas de Empleo Público», que semanalmente publica el ya citado Centro de Información Administrativa del Ministerio para las Administraciones Públicas.

Esta loable iniciativa —que da publicidad no sólo a ofertas de vacantes de la Administración del Estado, sino también de las restantes administraciones públicas e incluso de las Comunidades Europeas— ve, sin embargo, limitada su eficacia, por cuanto es frecuente recibir quejas en el sentido de que cuando este boletín se encuentra a disposición del público en las oficinas de empleo ya está próxima la fecha de finalización del plazo de presentación de solicitudes para participar en pruebas selectivas.

Entendiendo esta institución que la efectividad del principio de igualdad en el acceso a la función pública requiere que los ciudadanos tengan conocimiento de las ofertas de empleo en la administración y dispongan de una razonable accesibilidad a dichas ofertas a fin de poder participar en ellas cumpliendo los requisitos en cada caso establecidos, con ocasión de los expedientes..., y 20828/91 nos pusimos en contacto con el INEM y con la Dirección General de la Función Pública.

Ante ambos organismos nuestra pretensión radicaba en conocer los motivos por los que el ya citado boletín informativo del Ministerio para las Administraciones Públicas era recibido con retraso y si se habían adoptado medidas al respecto a fin de que este instrumento tuviera plena eficacia. Asimismo, a la Dirección General de la Función Pública le solicitábamos información sobre si esta deficiencia se había detectado en relación con otros centros o unidades administrativas en las que habitualmente se da publicidad a las convocatorias de empleo público.

En el período al que se contrae este informe, el INEM no había atendido aún nuestra solicitud de información y por parte de la Dirección General de la Función Pública se nos comunicó que se daba traslado de nuestro escrito a la Inspección General de Servicios de la Administración Pública de quien depende el Centro de Información Administrativa.

En cualquier caso, y con independencia del resultado que tengan nuestras gestiones, queremos dejar constancia aquí de este problema planteando la posibilidad de que se incrementen los medios destinados a dar publicidad a las convocatorias o incluso ampliando el plazo de veinte días naturales a contar desde el siguiente a la aparición de la convocatoria en el «Boletín Oficial del Estado» para que los interesados formalicen su inscripción en la misma.

13.1.3. Cobro de derechos de examen para participar en pruebas selectivas

Con cierta frecuencia se reciben quejas en esta institución contra el cobro de derechos de examen para optar a puestos de trabajo pertenecientes a cualesquiera de las administraciones públicas, tanto en régimen de contratación laboral como en régimen de derecho administrativo.

Las fundamentaciones que se contienen en estas quejas son variadas:

En algún caso se hace referencia a las dificultades que las personas en paro o con escasos recursos económicos tienen para acceder a estos puestos de trabajo, generando el cobro de estos derechos de examen una desigualdad en su perjuicio; en otros supuestos se hace referencia a la desigualdad que supone la diferente cuantía que se exige según la plaza, cuerpo o escala a la que se aspira a ingresar; otras quejas manifiestan su desacuerdo con el hecho de que estos derechos de examen sean exigidos por algunas administraciones públicas cuando otras los han suprimido; finalmente —y quizá sea ésta la alegación más frecuente— se cuestiona la legalidad del cobro de estos derechos de examen por entender que su exigencia no respeta el principio de legalidad tributaria al no existir norma de rango suficiente que ampare tal exacción.

Al analizar estas quejas no ignoramos que la selección de personal funcionario y laboral para las distintas administraciones públicas genera unos determinados costes que es necesario afrontar y que obligan al empleo de recursos propios en una actividad que tiene unos sujetos determinados y concretos. Ahora bien, no cabe duda que la publicidad de las convocatorias y el respeto a los principios constitucionales de mérito y capacidad, tienen como finalidad esencial garantizar el principio de igualdad en el acceso a funciones y cargos públicos, beneficiando al propio tiempo a las administraciones ya que, a través de procedimientos objetivos, consiguen seleccionar al personal más cualificado de entre todos aquellos que optan a las plazas que se convocan.

Adicionalmente cabe plantear que no parece desacertado que la sociedad en general asuma el coste de los procesos para seleccionar los mejores candidatos para los puestos de trabajo de carácter público, puesto que, sin duda, es la sociedad la beneficiaria última de una adecuada elección. Ello sin olvidar que resulta cuando menos paradójico que hayan de ser los aspirantes a un puesto de trabajo los que sufragan total o parcialmente el coste de la selección.

En base a las consideraciones expuestas al hilo de la tramitación del expediente 9110044 planteamos al Secretario de Estado para la Administración Pública las cuestiones antes expuestas y le solicitamos su parecer sobre la conveniencia de mantener la exigencia del pago de estos derechos de examen en todas o en algunas de las convocatorias para la selección del personal, ya

sea funcionario de carrera, interino, laboral fijo o eventual.

La respuesta del Ministerio para las Administraciones Públicas, que se transcribe a continuación, abre el camino hacia la supresión del cobro de derechos de examen en un futuro no muy lejano, si bien no responde exactamente a las cuestiones planteadas en nuestro escrito.

Concretamente, se afirma que:

«PRIMERO

El Ministerio para las Administraciones Públicas considera que la supresión o reducción de los derechos de examen sólo para determinados colectivos, en particular, para las personas inscritas en las oficinas del INEM plantea una serie de problemas que desaconsejan la adopción de esta medida.

En primer lugar, cabe destacar la dudosa constitucionalidad de esta iniciativa en relación con el principio de igualdad de todos los ciudadanos en el acceso a la función pública: La inscripción en el INEM como desempleado no puede ser considerada como justificación suficiente para eximir del pago de estos derechos; la diversidad de situaciones sociolaborales de las personas inscritas en el INEM impide establecer una correlación directa entre nivel de renta y búsqueda de empleo, todo ello sin olvidar que se estaría excluyendo con este criterio a las personas que sí tienen empleo pero que están interesadas en una mejora laboral o que trabajan para poder concluir y costearse unos determinados estudios.

En segundo lugar, la utilización de este u otro criterio alternativo dificultaría tremendamente la admisión de candidatos, lo que podría provocar demoras en los procesos selectivos

SEGUNDO

Aunque no parece que el pago de los llamados derechos de examen tenga una incidencia directa en la concurrencia a la Oferta de Empleo Público, el MAP es partidario de enfocar la cuestión en el marco del proceso de modernización de la Administración del Estado en su conjunto.

Desde este punto de vista, la alternativa de supresión de estos derechos para todos los ciudadanos que pueden concursar en la OEP debe valorarse en función de los programas que se pongan en marcha para la mejora de los procesos selectivos y la promoción interna.

En todo caso, hay que tener en cuenta que la Administración dejaría de recaudar un volumen de ingresos considerable —aproximadamente una media anual de 250-300 millones de pesetas— con los que se hace frente parcialmente al pago de dietas y tribunales. Por consiguiente, de adoptarse esta medida, sería necesario establecer mayores dotaciones presupuestarias para la selección de personal.

En este sentido, sería necesario plantear esta posibilidad al Ministerio de Economía y Hacienda.

TERCERO

Considerando los aspectos citados en el apartado anterior, el MAP está valorando la viabilidad de proceder a una supresión de estos derechos para todos los candidatos, encontrándose, por el momento, el tema en estudio.»

Como ya hemos indicado, la contestación del Ministerio para las Administraciones Públicas abre en su último punto el cauce hacia una reforma que suprima el pago de las cantidades exigidas actualmente como derechos de examen, circunstancia ésta que nos contrapone, máxime cuando no se ha aportado ninguna argumentación al motivo más habitual de las quejas que se reciben, esto es, la falta de cobertura legal para la exigencia de estas cantidades de dudosa naturaleza jurídica.

No obstante lo anterior, ha de hacerse notar que en la comunicación del ministerio no se hace referencia a plazo alguno, lo cual pudiera dilatar excesivamente la adopción de esta medida. Si ello fuera así, entendemos que podrían adoptarse medidas provisionales de cualquier índole tendientes a favorecer a aquellas economías más necesitadas, de manera que el acceso a puestos de trabajo en el sector público no supusiese ninguna carga económica adicional.

13.1.4. El plazo posesorio tras el ingreso de funcionarios en cuerpos o escalas por promoción interna

El Reglamento General de Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Interna de los Funcionarios Civiles del Estado aprobado por Real Decreto 28/1990, de 15 de enero, dispone en su artículo 18.1 que el plazo para tomar posesión del nuevo destino obtenido será de tres días hábiles si este destino radica en la misma localidad, o de un mes si radica en localidad distinta. A su vez añade este mismo reglamento en el punto 4 del mismo artículo antes citado que «a todos los efectos el plazo posesorio se considerará como de servicio activo».

Esta última precisión viene a superar defectos existentes en la normativa anterior reguladora de la materia que generaba el que, en muchas ocasiones, los funcionarios hubiesen de acudir a procedimientos irregulares para conseguir que en sus títulos de funcionarios y en las habilitaciones correspondientes figurasen fechas inmediatas, cuando no simultáneas, de cese y toma de posesión para que el plazo posesorio de que disponían les fuese computado como servicio activo a todos los efectos, y de modo particular en lo que se refiere a las retribuciones.

No es infrecuente recibir quejas en esta institución constitucional procedentes de funcionarios que a través

de los mecanismos previstos en la Ley 30/84, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, para fomentar la promoción interna de los funcionarios, ingresan en cuerpos o escalas de grupos superiores y se encuentran con dificultades a la hora de hacer uso del plazo posesorio de que dispongan para acceder a su nuevo destino.

Debe tenerse en cuenta, puesto que ello es significativo, que es en el propio decreto regulador de la provisión de puestos de trabajo donde se trata también lo que afecta a la promoción profesional de los funcionarios civiles de la Administración del Estado. Así, el capítulo VII del mencionado reglamento lleva por título «Fomento de la promoción interna» y determina los requisitos de los que han de disponer los funcionarios para poder hacer uso de esta vía excepcional de ingreso en otros cuerpos o escalas.

Con ocasión del expediente 9121984 tramitamos ante la Dirección General de la Función Pública el caso de un funcionario que mediante su participación en pruebas selectivas para ingreso de un cuerpo del grupo B, procedente de otro cuerpo del grupo C, se veía en la necesidad de trasladarse de Pamplona a Málaga donde se encontraba su nuevo destino, sin que el plazo de un mes del que disponía para tomar posesión pudiese tener, en ningún caso, el carácter de retribuido a tenor de lo establecido en la normativa vigente.

A nuestro entender, y tras comprobar que efectivamente no existe previsión normativa para que en el caso de promoción interna el plazo posesorio sea computado como servicio activo a todos los efectos, puede resultar contraria esta situación a la filosofía que subyace en el fomento de la promoción interna ya que comparativamente recibe un peor trato el funcionario que cambia el destino en su propio cuerpo que aquel otro que tras un considerable esfuerzo personal puede acceder a otro cuerpo o escala de grupo superior tras superar las correspondientes pruebas selectivas.

Ya sabemos que puede argumentarse en contra de lo anterior que diferente es el cambio de destino de un funcionario en razón de un concurso de traslados que la toma de posesión que ha de efectuar de su primer destino un funcionario tras ingresar en un cuerpo o escala de la Administración. Sin embargo, entendemos que en los destinos obtenidos por promoción interna tras la participación en pruebas selectivas no puede olvidarse que quienes los obtienen son ya funcionarios públicos y su vida profesional y económica está inmediatamente vinculada a esta circunstancia de manera directa.

En este sentido, nos parece evidente que la normativa reguladora de la materia debiera contener alguna previsión concreta que permitiese a los funcionarios que han de tomar posesión de un destino obtenido por promoción interna, disfrutar de un régimen similar al que resulta aplicable a la generalidad de los funcionarios cuando, sin cesar en ningún momento en su condición de tales, han de tomar posesión de un nuevo destino obtenido por concurso.

En cualquier caso, en el momento de redactarse este informe estamos a la espera del parecer de la Dirección General de la Función Pública a la que le ha sido planteada la cuestión a finales del año 1991.

13.1.5. La obligación de ocupar una vivienda determinada en función del puesto de trabajo desempeñado

El artículo 19 de la Constitución en su párrafo primero determina expresamente que «los españoles tienen derecho a elegir libremente su residencia y a circular por el territorio nacional». A su vez, el artículo 139 establece en su número 2 que «ninguna autoridad podrá adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español».

La legislación vigente en materia de función pública establece una limitación razonada a estas libertades constitucionales en el artículo 77 de la todavía parcialmente vigente Ley articulada de los Funcionarios Civiles del Estado, el cual establece el deber de los funcionarios de residir en el término municipal donde radique la oficina, dependencia o lugar donde presten sus servicios, obligación ésta que puede ser levantada por el subsecretario del departamento cuando existan causas justificadas y siempre y cuando ello sea compatible con el exacto cumplimiento de las tareas propias del cargo.

Esta limitación que hemos calificado de razonada es conocida previamente por todos los funcionarios en el momento de asumir la obligación de desempeñar un determinado puesto de trabajo de modo tal que al aceptar voluntariamente, no ya el ingreso en la función pública, sino el desempeño de un puesto de trabajo concreto, aceptan también el cumplimiento de esta obligación cuya justificación última radica en la buena marcha de los servicios públicos.

Sin embargo, con ocasión del expediente 918706 se nos planteó el caso de una funcionaria del Cuerpo Subalterno que tras haber obtenido por concurso un destino en la Escuela Oficial de Idiomas de Gijón fue informada que el desempeño de ese puesto de trabajo conllevaba para ella la obligación de residir forzosa-mente en la vivienda existente en dicha escuela oficial de idiomas, obligación que le venía dada por ser la funcionaria la de menor antigüedad de su categoría destinada en dicha Escuela Oficial de Idiomas donde existían otros dos ordenanzas contratados en régimen laboral. Esta institución procedió al análisis de la normativa vigente en la materia en base a la cual la Dirección Provincial del Ministerio de Educación y Ciencia en Asturias había cursado orden a la funcionaria en cuestión para que fijase su residencia en la vivienda de la escuela oficial de idiomas. Esta normativa estaba contenida en el Decreto 3143/1971, de 6 de diciembre, por el que se aprobó el Reglamento del Cuerpo General Subalterno de la Administración Civil del Estado.

El capítulo 5.º del citado reglamento bajo el título «De las Portería Mayores» establece en su artículo 17 que «en las dependencias, cuyo volumen lo aconseje, o así se determine, existirá una portería mayor o consejería que será cubierta mediante el sistema de libre designación entre funcionarios del Cuerpo Subalterno adscritos al centro». En el artículo 18 se dispone que «en los supuestos en que sea obligatorio vivir en la vivienda, habilitada en la dependencia para el funcionario del cuerpo subalterno, de no existir candidato voluntario, la designación forzosa recaerá en el funcionario más moderno».

Como es bien sabido, son numerosos los puestos de trabajo dependientes de la Administración del Estado (secretarías generales de gobiernos civiles, delegaciones provinciales de hacienda, etc.) que disponen de residencia oficial para el titular del correspondiente puesto de trabajo. Sin embargo, que la obligación de residencia pueda imponerse a un funcionario por el simple hecho de pertenecer a un determinado cuerpo o escala, como ocurre en el caso de los funcionarios del Cuerpo General Subalterno, caso de estar destinado en una dependencia en la que exista vivienda y no hallarse otro funcionario más antiguo que quiera ocuparla, nos parece dudosamente compatible con las previsiones constitucionales relativas a la libertad de circulación y de residencia.

En el caso planteado ante la Dirección Provincial de Educación y Ciencia en Asturias no fue necesario continuar nuestras actuaciones, puesto que la propia dirección provincial nos informó en su momento que en la misma escuela oficial de idiomas se había generado una nueva vacante, la cual había sido convocada con derecho a vivienda y habiéndose presentado a ella varios candidatos ya no era preciso instar a la funcionaria que había acudido a esta institución constitucional a que ocupase obligatoriamente la vivienda.

De todos modos, con carácter general, esta institución entiende que la obligación de residir en una determinada vivienda debería en todo caso figurar en las convocatorias que se celebrasen como requisito expreso para ocupar un determinado puesto de trabajo, de modo y manera que en ningún supuesto se pretendiera obligar a algún funcionario concreto a ocupar una determinada vivienda cuando la antedicha obligación no figuraba en la convocatoria en la que tal funcionario hubiese participado.

13.1.6. Acumulación de recursos en materia de personal en el Organismo Autónomo Correos y Telégrafos

Ya se ha hecho referencia en algún otro lugar de este informe a la escasa efectividad que tienen los mecanismos de recursos previstos en la normativa vigente en materia de personal, puesto que, lamentablemente, los plazos de resolución de estos recursos en vía administrativa y más aún en vía contenciosa hacen que la deci-

sión final que recaiga, caso de ser favorable al funcionario, sea ineficaz por el transcurso del tiempo.

En lo que se refiere al personal de Correos y Telégrafos, en nuestro informe anual a las Cortes Generales correspondientes al año 1990 decíamos textualmente:

«En resumen, esta institución entiende que desde el año 1988 están detectados y expuestos los diversos problemas que afectan a este servicio, problemas que se centran en dos órdenes, la dispersión normativa y la insuficiencia de medio personales y materiales tratados con eficacia. Por ello, sin perjuicio de reconocer el esfuerzo realizado por la Administración, entiende que éste es insuficiente, y como resultado continúa generando quejas cualitativa y cuantitativamente similares a las de años anteriores.

Individualmente estas quejas van encontrando soluciones positivas, pero como carácter general seguirán produciéndose mientras no se aborde decididamente el doble problema normativo y de medios expresado. Mientras ese momento llegue, no cabe al Defensor del Pueblo otra vía que la tramitación, como se ha venido haciendo durante 1990, de las quejas concretas, y el seguimiento esperanzado de la actividad de la administración de correos frente a las disfunciones generales que tiene planteadas, y que quedaron señaladas, resultando inútil su repetición en los sucesivos informes».

Pues bien, tras el proceso de reforma iniciado con la creación del Organismo Autónomo «Correos y Telégrafos» en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1991 continúan siendo numerosos los funcionarios de Correos que este último año han comparecido ante el Defensor del pueblo reclamando no sólo por la problemática antes descrita sino contra el uso indebido por parte de ese organismo de la ficción jurídica del silencio administrativo negativo en cuestiones que afectan a la gestión del personal.

No ignoramos, como ya hemos puesto de manifiesto en diversas oportunidades, las múltiples dificultades de gestión que padece el Organismo Autónomo Correos y Telégrafos así como el voluminoso número de funcionarios que tiene a su cargo. Sin embargo, la eficacia real del sistema equilibrado de privilegios y garantías entre la Administración y sus administrados exige que no exista descompensación en favor de una o de otros. Parece completamente innecesario insistir en que los administrados quedan severamente desprotegidos si todo el sistema de recursos administrativos resulta inútil por la dilación que padecen los servicios encargados de resolverlos, de modo tal que aquéllos han de acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa para resolver sus problemas.

En este sentido nos ha preocupado de manera especial el haber tenido noticia, a través de algunas quejas planteadas por representantes sindicales de funcionarios de Correos y Telégrafos y asimismo a través de algún medio de comunicación próximo a los funcionarios públicos, de que en el momento actual existirían un to-

tal de 20.000 recursos de reposición interpuestos ante esa dirección general, además de otros 7.000 ya en vía contenciosa, pendientes de resolución.

Por todo lo anterior, con ocasión de la tramitación del expediente 9123563, iniciado de oficio por esta institución, se solicitó al Director General de Correos y Telégrafos informe sobre la situación que efectivamente se estuviese dando en los servicios encargados de la resolución de los recursos administrativos y las previsiones que existiesen en orden a agilizar y poner al día dichos servicios, así como los datos que se estimasen de interés relativos a las dotaciones de personal tanto existentes como los que se considerasen necesarios.

La respuesta recibida ponía de manifiesto en síntesis los siguientes aspectos:

Por una parte, se hacía referencia a la peculiaridad de los servicios de correos que en materia de personal desde el año 1978 están inmersos en una compleja y no muy afortunada reforma legal que ha dado origen a una sucesión permanente de recursos y nuevas disposiciones tendentes a afrontar los fallos de las sentencias, fruto de todo lo cual ha sido la presentación de numerosas reclamaciones y recursos en materia de personal.

En segundo lugar, se reseña que la creación del Organismo Autónomo Correos y Telégrafos y su desarrollo estatutario pretende, entre otras cosas, la creación de un área (Gabinete Jurídico) del que dependerían dos secciones de recursos a las que se dotaría de infraestructura material y personal para tratar de poner al día estos servicios.

En cualquier caso, la contestación que nos ha sido remitida por la Dirección General de correos y Telégrafos no desvirtúa en absoluto los preocupantes datos que habían dado origen a nuestra intervención, y nos hace manifestar aquí y ahora que a lo largo del año 1992 llevaremos a cabo un atento seguimiento de esta problemática hasta que tengamos constancia de que la misma ha sido resuelta.

13.1.7. Retribuciones del personal funcionario destinado en el extranjero

La peculiaridad de la función desempeñada y la diversidad de los lugares donde ésta ha de desempeñarse origina que tal y como prevé el número 2 del artículo 1 de la Ley 30/84, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, el personal funcionario destinado en el extranjero disfrute de un régimen jurídico peculiar, entre otros aspectos, en lo que se refiere a sus retribuciones.

La normativa vigente en la materia está constituida en lo fundamental por el Real Decreto 1404/86, modificado con posterioridad por el Real Decreto 1239/88, de 14 de octubre.

Entre las previsiones específicas que contiene esta

normativa para atender a las peculiaridades propias de los funcionarios públicos destinados en el extranjero se contiene la siguiente en el artículo 5.º:

«1. Los funcionarios destinados en los países en los que los estudios cursados en centros públicos pudieran presentar, por razones de índole lingüística, cultural o pedagógica, grandes divergencias con las oficialmente vigentes en cada momento en España, podrán obtener una indemnización por cada hijo menor de edad efectivamente escolarizado en el país de destino.

2. Los países en los que se tendrá derecho a percibir la indemnización por educación serán determinados por el Ministerio de Economía y Hacienda, previo informe del Ministerio de Educación y Ciencia.»

Pues bien, en el caso planteado en el expediente 9022610 una funcionaria destinada en la Embajada de España en Kuala Lumpur (Malasia) ponía en nuestro conocimiento que tras haber solicitado la indemnización a que hace referencia el artículo antes transcrito, ésta le había sido denegada dado que no habían sido desarrolladas las previsiones del citado texto legal.

Sin embargo, la interesada en el presente caso ponía de manifiesto que el sistema público educativo en su país de destino se impartía en bahasa malaysa, que es el idioma oficial, teniendo además una fortísima influencia islámica, al ser el Islam la religión oficial de Malasia, con lo que se veía obligada a enviar a sus hijos a colegios privados británicos, con un coste muy elevado imposible de sostener con las retribuciones que percibía.

Tramitada esta queja ante el Ministerio de Asuntos Exteriores, fuimos informados que nuestra comunicación se remitía al Ministerio de Economía y Hacienda (Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas) por ser de su competencia el desarrollo del artículo 5.º del Real Decreto antes citado.

Finalmente, se recibió informe de la dirección general antes citada respecto del caso planteado en el que sintéticamente se informa a esta institución constitucional que no estaba previsto desarrollar normativamente el artículo 5.º del Real Decreto 1239/88, motivo por el cual la interesada en el presente caso no tendría derecho a percibir la indemnización por educación, ni menos aún existían previsiones de que su país de destino (Malasia) estuviese eventualmente incluido en aquellos que pudieran dar lugar a tal indemnización en favor de los funcionarios allí destinados.

De la respuesta del Ministerio de Economía y Hacienda se dio traslado a la funcionaria interesada, y tras el análisis detallado de la posición mantenida por el Ministerio de Economía y Hacienda y las alegaciones formuladas por la funcionaria afectada, nos volvimos a poner en contacto con la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas, formulando la recomendación que a continuación se transcribe:

«El artículo 5.º del Real Decreto 1404/86 habilita al Ministerio de Economía y Hacienda, previo informe del Ministerio de Educación y Ciencia, para determinar los países en los que los funcionarios destinados en ellos pueden obtener una indemnización por cada hijo menor de edad efectivamente escolarizado en dicho país, cuando existan grandes divergencias de naturaleza lingüística, cultural pedagógica entre el sistema educativo público de su lugar de destino y el vigente en cada momento en España.»

En su informe antes citado, de fecha 5 de febrero de este año, se argumenta que la no aplicación de la previsión contenida en el mencionado artículo 5.º se debe a que la indemnización por educación se encontraría subsumida en los módulos por los que se multiplican las retribuciones íntegras de estos funcionarios para adecuarlas a las peculiaridades de la función pública en el exterior. En concreto, se nos pone de manifiesto que

«... si bien el artículo 5.º del Real Decreto 1404/1986, citado, prevé la habilitación legal para establecer una indemnización independiente por educación para determinados países, el Ministerio de Economía y Hacienda ha decidido hasta la fecha actual no diferenciar esta indemnización de la que se determina, según el artículo 3.º del citado Real Decreto, multiplicando la suma especificada por dos módulos, de equiparación del poder adquisitivo y de calidad de vida, y cuyo carácter viene delimitado por el artículo 8.º del Real Decreto 1404/1986, añadido a éste por el artículo 5.º del Real Decreto 1239/1988, ambos ya citados.»

para añadir a continuación que

«... la indemnización se establece a través del módulo de calidad de vida, que deriva de la consideración de todos los factores que puedan disminuirla con relación a España, incluyendo la educación en este conjunto, a través del factor de incomunicación cultural, en lugar de utilizar las condiciones de implementación que ofrece la habilitación legal del artículo 5.º del Real Decreto 1239/1988, citado.»

Sin embargo, a nuestro parecer, este modo de actuación es contrario a las previsiones normativas contenidas en la regulación de las retribuciones de los funcionarios destinados en el exterior y, además, comporta unos resultados que no pueden calificarse de idóneos desde el punto de vista de la equidad.

En efecto, el Real Decreto 1404/1986, modificado por el Real Decreto 1239/1988, regula de manera independiente la estructura y procedimiento para la determinación de las retribuciones de los funcionarios destinados en el extranjero (artículos 2 y 3) separándolas claramente de las denominadas «indemnizaciones por representación y educación», que tienen una naturaleza diferente (artículos 4 y 5).

El principio rector de la regulación de las retribuciones del personal que presta servicios en el exterior es que éstas sean atribuidas por los mismos conceptos y cuantía que con carácter general retribuyen al resto de los funcionarios públicos. Ahora bien, el hecho de prestar servicios en el exterior a la Administración española conlleva para la generalidad de los funcionarios modificaciones, tanto en la calidad de vida como en el poder adquisitivo que se puede alcanzar con las retribuciones que se prevén con carácter general para todos los funcionarios públicos. Por este motivo, con toda lógica, se prevé con carácter general que a las retribuciones que corresponden al personal destinado en el exterior se apliquen unos módulos multiplicadores a través de los cuales se compense la diferente calidad de vida y se equipare su poder adquisitivo con aquel que disfrutan los funcionarios que prestan servicios en el territorio nacional.

Al margen de lo anterior, determinados puestos de trabajo en determinados países pueden originar que el funcionario que presta servicios en el exterior deba llevar a cabo gastos significativos de representación o tener singulares dificultades para escolarizar adecuadamente a sus hijos. La evidencia de estos hechos dio lugar a que la normativa reguladora de las retribuciones del personal que presta servicios en el exterior previera la existencia de indemnizaciones para los gastos de representación e indemnizaciones en razón de los gastos que origina la escolarización de los hijos en países en los que el sistema educativo sea significativamente distinto.

El artículo 6.1 del Real Decreto 1239/1988 alude específicamente a las indemnizaciones por representación y educación como conceptos independientes de los restantes conceptos retributivos a los que se aplican los módulos de equiparación del poder adquisitivo y de calidad de vida al determinar que son todos ellos los únicos conceptos retributivos que pueden percibir los funcionarios afectados por el real decreto citado. En cualquier caso, para esta institución resulta evidente que si la indemnización por educación pudiera subsumirse en uno de los conceptos que integran el módulo de calidad de vida (incomunicación cultural) sería inútil la previsión especial de esta indemnización que se contiene en el artículo 5.º del real decreto que regula la materia.

Con independencia de lo anterior, consideramos que la interpretación que se lleva a cabo en el informe que en su momento remitió esa dirección general conduce a resultados que no son idóneos desde el punto de vista de la equidad. Nos referimos aquí, en concreto, al hecho de que no distinguir la incomunicación cultural (perteneciente al módulo de calidad de vida) de la indemnización por graves divergencias entre la enseñanza del país en cuestión y la vigente en cada momento en España, implica indemnizar por igual a los funcionarios sin tener en cuenta su situación familiar, es decir, con independencia de que tengan o no hijos en edad escolar.

Ello, en nuestra opinión, contradice abiertamente no sólo la naturaleza propia de la indemnización, sino también su regulación literal, dado que el artículo 5.1 del Real Decreto 1404/1986 dispone expresamente que los funcionarios podrán obtener la indemnización a la que venimos haciendo referencia «por cada hijo menor de edad efectivamente escolarizado en el país de destino».

En base a todo lo anterior, y de acuerdo con lo establecido en el artículo 30.1 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, por la que se rige esta institución constitucional, formulamos la siguiente RECOMENDACION:

«Que, de acuerdo con la habilitación contenida en el número 2 del artículo 5.º del Real Decreto 1404/1986, modificado por el Real Decreto 1239/1988, por el que se regula el régimen de retribuciones de los funcionarios destinados en el extranjero, se solicite informe al Ministerio de Educación y Ciencia y se determinen los países en los que los funcionarios tengan derecho a percibir la indemnización por educación estableciéndose la cuantía de ésta.»

Lamentablemente el Ministerio de Economía y Hacienda no ha sido sensible a las argumentaciones puestas de manifiesto hasta aquí, y recientemente ha respondido a nuestra recomendación poniendo de manifiesto que no considera oportuno por el momento desarrollar la indemnización por educación a que ya hemos hecho referencia en base fundamentalmente a que la cuantía de las retribuciones que perciben los funcionarios en el exterior, sin desarrollarse este capítulo, tienen un volumen adecuado a las posibilidades presupuestarias.

Desde luego esta institución no considera procedente pronunciarse sobre la adecuación o inadecuación en la cuantía de las retribuciones correspondientes al personal que presta servicio en el exterior, pero ello no obstante reiteramos plenamente las argumentaciones expuestas hasta aquí ya que en nuestra intención nunca hubo otra finalidad que compensar a quienes se encontraban en una determinada situación (con hijos en edad escolar en un país con un sistema educativo radicalmente distinto del nuestro) por unos gastos que necesariamente se ven obligados a efectuar. Ello es por tanto algo diferente de la valoración que merezca para el Ministerio de Economía y Hacienda la cuantía de las retribuciones que, en general, perciben los funcionarios destinados en el exterior.

13.2. Personal militar

13.2.1. Integración de escalas en la Ley 17/1989, de 19 de julio

Del conjunto de quejas tramitadas sobre este asunto, resulta como denominador común la preocupación manifestada por quienes han comparecido ante esta institución, sobre el proceso de integración de escalas que se viene ejecutando por el Ministerio de Defensa a raíz

de la promulgación de la Ley 17/1989, de 19 de julio, Reguladora del Régimen del Personal Militar Profesional.

Esta institución ha considerado siempre dos aspectos singulares en esta cuestión. Por un lado, la especial complejidad que conlleva el tratamiento de las escalas del personal militar profesional cuando se trata de proceder a una reconducción de las mismas, con criterios de adaptación de plantillas y, en suma, reducción de efectivos; y por otro lado, el respeto al criterio de discrecionalidad que preside todo este tipo de actuaciones no ya sólo en el ámbito de la administración militar sino de la Administración general.

No obstante, se ha seguido con especial atención el proceso de desarrollo de disposiciones de carácter reglamentario dictadas al amparo de la ley mencionada. Este proceso debería estar conformado por aquellos reglamentos que efectivamente permitan la aplicación en bloque del conjunto de disposiciones que naturalmente correspondan a cada uno de los apartados de la Ley.

Así el Real Decreto 1385/90, de 8 de noviembre, que aprueba el Reglamento General de Adquisición y Pérdida de la Condición Militar y de Situaciones Administrativas del Personal Militar Profesional, el Real Decreto 1622/90, de 14 de diciembre por el que se aprueba el Reglamento General de Evaluaciones, Clasificaciones y Ascensos del Personal Militar Profesional, el Real Decreto 1637/90, de 20 de diciembre, por el que se aprueban las normas reglamentarias de Integración de Escalas de las Fuerzas Armadas, el Real Decreto 255/91, de 1 de marzo de Adaptación de las Leyes de Plantillas de las Fuerzas Armadas a la estructura de cuerpos, escalas y empleos que dispone la Ley 17/89, de 19 de julio, el Real Decreto 1445/90, de 7 de septiembre por el que se crea el servicio de asistencia religiosa en las Fuerzas Armadas y se dictan normas sobre su funcionamiento, el Real Decreto 1494/91, de 11 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Retribuciones del Personal de las Fuerzas Armadas, el Real Decreto 832/91 por el que se constituyen las Juntas Superiores de los Cuerpos Comunes de las Fuerzas Armadas y los Organos de Evaluación correspondientes, son precisamente disposiciones de desarrollo a las que nos hemos referido que constituyen un núcleo normalizado dentro de la propia Ley.

Pero frente a ellas comienza a detectarse la aparición de una normativa, que sin entrar a valorar la oportunidad de la misma, puede provocar precisamente, por su contenido un cierto grado de confusión, dispersando el nivel de información que los profesionales de las Fuerzas Armadas desean tener con relación a sus expectativas de carrera, lo que origina que se dirijan a esta institución planteando cuestiones relativas al proceso de integración y de ascensos dentro de las escalas integradas, que no pueden ser atendidas, bien por respeto a ese principio de discrecionalidad al que hemos hecho referencia, bien porque se encuentran sometidas a recursos contencioso-administrativos que originan la suspensión de la intervención de esta institución.

Sirva de ejemplo de este tipo de disposiciones la re-

ciente promulgación del Real Decreto 11/92, de 17 de enero, de Normas de Aplicación de los Requisitos de Tiempo para el Ascenso que determina el Real Decreto 1622/90, de 14 de diciembre, en el que se pone de relieve, en su propio preámbulo, el carácter de transitoriedad de sus disposiciones, que «eviten la falta de continuidad en los ascensos del personal de las Fuerzas Armadas permitiendo alcanzar los efectivos autorizados».

Por otra parte, este tipo de disposiciones basadas fundamentalmente en lograr desarrollar los procesos previstos en la Ley 17/89, incorporan mecanismos como el establecido en el artículo 4 párrafo 2.º del real decreto citado, que añaden un elemento de complejidad, al utilizar «una fórmula matemática» para alcanzar a medio-largo plazo los objetivos que se persiguen a través de la fijación de lo que se denomina «un calendario de adaptación».

En suma esta institución recomienda al Ministerio de Defensa facilitar lo más posible un nivel de información y una claridad en todo el proceso, lo que evite una situación de hecho que se está detectando en los últimos meses como es que un número ya importante de profesionales de las Fuerzas Armadas, vía justicia rogada, obtienen el reconocimiento de los derechos por ellos alegados ante los tribunales, alterando el orden de los escalafonamientos, lo que origina un proceso abierto permanente de reescalafonamiento.

Esta problemática, debe ser tenida en cuenta a la hora de elaborar otras disposiciones de desarrollo, pero fundamentalmente, debe atender a la incidencia que las resoluciones judiciales puedan ir teniendo en el conjunto de esta normativa para evitar que ello contribuya a situaciones diferenciadoras que pudieran afectar al principio de igualdad.

13.2.2. Mutilados

Al haber continuado abierto durante 1991 el proceso previsto en la Ley Reguladora del Régimen de Personal Militar Profesional, prorrogado en la Ley General de Presupuestos para 1991, de pase a la situación de retirados de todos los miembros del Cuerpo de Mutilados, estos han continuado planteando quejas acerca de la problemática que afectaba al conjunto de su situación administrativa.

Por un lado se han tramitado expedientes relativos a los retrasos en la concesión de ascensos o en la valoración de las mutilaciones y, por otro, se han tramitado quejas sobre la falta de información a los componentes de este cuerpo acerca de la situación real en que iban a quedar una vez se hiciera efectivo su pase a la situación de retirado, previsto para el 1 de enero de 1992.

Mención especial merece la petición de recurso de inconstitucionalidad contra la disposición transitoria sexta de la Ley 31/1990, de 27 de diciembre, de Presupuestos General del Estado para 1991, al estimar que

con la prórroga y los condicionantes retributivos que la misma establecía, se vulneraban sus derechos adquiridos y se establecía un tratamiento diferenciado que, a su juicio, vulneraba el principio de igualdad establecido en el artículo 14 de la Constitución española.

Esta cuestión se aborda más pormenorizadamente en el capítulo correspondiente a las peticiones de recursos de inconstitucionalidad.

13.2.3. Tiempos máximos para la renuncia a la condición de militar

Ha sido significativo durante este año, la existencia de varias quejas planteando el problema general de la resolución desestimatoria o el silencio administrativo, por parte del Ministerio de Defensa, a las peticiones de baja en el servicio activo, en unos casos mediante la renuncia a la condición de militar de carrera y en otros solicitándose la excedencia voluntaria por motivos particulares.

Así, en la queja 9116922, con relación a la comparecencia de un capitán de Sanidad, que había solicitado la baja, ésta no se ha producido hasta que, finalmente, ha sido concedida a través de la correspondiente sentencia dictada en lo Contencioso-Administrativo, aun cuando para la ejecución de dicha sentencia esta institución ha debido de intervenir ante el Ministerio de Defensa para que se llevara a efecto.

Resulta igualmente relevante la queja 9102241, en el que un oficial del Cuerpo Jurídico Militar, después de haber solicitado su baja en las Fuerzas Armadas y hasta tanto se producía la resolución correspondiente, era destinado a la Escuela Naval Militar, produciéndose con ello una situación de confusión en el propio interesado que originó la intervención de esta institución, al objeto de que se acelerase el proceso administrativo, por el que finalmente se le concedió la baja, en evitación de que esa confusión pudiese conllevar el incumplimiento de sus obligaciones y con ello la posible imposición de una sanción vía disciplinaria.

Por otro lado, en el expediente 9024595, el compareciente manifestaba que habiendo planteado ante el Ministerio de Defensa su renuncia y consiguiente petición de baja en las Fuerzas Armadas, al estar casado con una ciudadana finlandesa y desear trasladarse a ese país, ésta le ha sido denegada sistemáticamente por no tener el tiempo de servicios efectivos señalado en la ley antes citada.

Planteada la cuestión ante el Ministerio de Defensa, éste contestó lo siguiente:

«Los artículos 65 y 100.1 de la Ley 17/1989, de 19 de julio, han establecido un tiempo de servicios efectivos de 15 años, que ha de entenderse máximo, para que los militares profesionales puedan solicitar la renuncia a la condición de militar de carrera o la situación militar de excedencia voluntaria.

El Real Decreto 1385/1909, de 8 de noviembre, desa-

rolla los criterios sentados a tal fin por la expresada ley en los artículos citados, estableciendo un período de cuatro años de servicios efectivos para la escala y empleo del señor interesado.

Hasta que no ha existido desarrollo reglamentario, el criterio de este Departamento ha sido no conceder aquellas situaciones a quien no podía acreditar el período máximo de servicios.

Por lo que se refiere al caso del ciudadano compareciente se ha comprobado que ha cumplido el tiempo exigido para su empleo y escala, y que por Resolución 723/18535/90, de fecha 13 de diciembre, se le han concedido dos meses de licencia por asuntos propios, para su traslado a Finlandia, con el fin de resolver en este tiempo su petición de renuncia.»

13.2.4. Expedientes disciplinarios

Dentro de la línea mantenida por esta institución de verificar en los expedientes disciplinarios, si se respetan las garantías procedimentales, cabe destacar la queja número 9027820, en la que se planteaba que frente a la imposición de un correctivo a un suboficial, éste interpuso el correspondiente recurso, a la vez que interesaba la suspensión de la sanción impuesta durante el tiempo de tramitación del recurso al amparo de lo determinado en el artículo 54 de la Ley Orgánica 12/85, de Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas.

Esta queja, que ya fue planteada en el informe del año pasado, recibió durante este año la correspondiente respuesta del Ministerio de Defensa, el cual sólo concretaba la confirmación del correctivo impuesto en su día por el Jefe del Estado Mayor, sin hacerse alusión al porqué no se había resuelto en el plazo de 5 días, que señala el artículo 54 de la Ley Orgánica 12/85, la petición de suspensión de la sanción impuesta.

Solicitado nuevo informe al Ministerio de Defensa, al no estar conformes con la respuesta recibida, se ha participado a esta institución que la cuestión planteada sobre la no suspensión del correctivo durante la tramitación del recurso se encuentra pendiente del correspondiente informe de la Asesoría Jurídica General.

Recientemente se ha requerido de ese Departamento información sobre el estado de las actuaciones.

13.2.5. Requisitos de convocatorias para el ingreso en los centros docentes militares de formación

Como ya se hacía referencia en el informe del pasado año, en el expediente 9019292 y otros, se han recibido en esta institución escritos suscritos por ciudadanos que hacían referencia a los requisitos establecidos para el acceso a las academias militares.

En concreto, los interesados manifestaban su disconformidad con uno de los requisitos de la convocatoria para el acceso a la Academia General Básica de Suboficiales del Ejército de Tierra, publicada el 18 de mayo

de 1990, que exige no haber sido eliminado en tres convocatorias anteriores, al estimar que el mismo podría infringir el derecho a la igualdad reconocido en el artículo 14 de la Constitución Española.

Estudiadas con detenimiento las alegaciones formuladas por los reclamantes y consultados los antecedentes jurídicos que son de aplicación, se decidió la admisión a trámite de estas quejas.

En el escrito que fue remitido al Ministerio de Defensa, de fecha 21 de noviembre de 1990, esta institución ponía de relieve una serie de consideraciones en base a las cuales se entiende que la inclusión del requisito de no haber sido eliminado en convocatorias anteriores, previsto en el artículo 14 del Reglamento General de Ingreso en los Centros Docentes Militares de Formación y de Acceso a la Condición de Militar de Empleo, pudiera no ser acorde con los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad que han de regir el acceso a la función pública.

En contestación a esta petición de informe, el Ministerio de Defensa sostuvo, de un lado, que «la decisión sobre el límite de convocatorias para el acceso a la Academia de Suboficiales se ha adoptado en función de la necesidad de dotar a las Fuerzas Armadas de las personas mejor preparadas para desempeñar sus cometidos» y, de otro, que «el cómputo de las tres convocatorias se ha de iniciar a partir de la entrada en vigor del Real Decreto 562/1990, de 4 de mayo, no teniendo, en consecuencia, efectos retroactivos».

A juicio de esta institución, la información proporcionada no ofrece una respuesta adecuada a los argumentos jurídicos expuestos en su día, sobre la posible no adecuación del requisito sobre límite de convocatorias para el acceso a la función pública militar con los principios constitucionales antes citados, habida cuenta que el argumento esgrimido por ese departamento, referente a la finalidad perseguida de seleccionar a los mejores aspirantes es común a cualquier proceso selectivo y entendiendo, como ya fue manifestado, que la consecución de este objetivo no guarda relación con el número de convocatorias, sino que el mismo se logra mediante la superación de las distintas pruebas en las que el aspirante ha de demostrar que reúne los conocimientos exigidos.

Por otra parte, esta institución entiende que las especiales características de los cometidos y funciones a desempeñar por los miembros de las Fuerzas Armadas habían sido tomadas en consideración a la hora de fijar los requisitos y condiciones generales para el ingreso en las academias militares y, en este sentido, ya se puso de relieve que el requisito de límite de edad, previsto también con carácter general en el Real Decreto 562/1990, comporta un criterio de selección que se adecúa plenamente a las necesidades y singularidades de la función militar.

Por todo lo anterior, y en virtud de lo previsto en el artículo 28.2 de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo, se recomendó al Ministerio de Defensa que se estudiara la modificación del Real Decreto 562/1990, de

4 de mayo, en lo relativo a la supresión del requisito previsto en el artículo 14 de no haber sido eliminado en tres convocatorias anteriores.

En el momento de la elaboración de este informe no se ha recibido la contestación a la citada recomendación.

13.2.6. Retrasos en el cumplimiento de prestaciones económicas

En el expediente 9026101 se planteaba que tras el pase a la situación de retiro por inutilidad física de un teniente de Infantería por sufrir un atentado terrorista en marzo de 1977, y tras serle reconocido en el año 1990 por la Subdirección de Costes de Personal y Pensiones Militares del Ministerio de Defensa el derecho a cobrar una indemnización de 3.577.783 pesetas, el Ministerio de Economía y Hacienda dilató el pago de dicha indemnización durante casi un año a consecuencia, según informó el mismo departamento, de la discrepancia planteada ante la Intervención General de la Administración del Estado por los departamentos de Defensa y hacienda, con relación a lo dispuesto en el artículo 49.9 del texto refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado que impide la percepción de cantidades en concepto de indemnización por el régimen de clases pasivas del Estado, junto con las pensiones extraordinarias de jubilación o retiro.

Al parecer esta cuestión ha sido el único motivo del retraso en el pago de la indemnización que finalmente se hizo efectiva en el mes de febrero de este año.

Otro aparato singular, dentro de esta temática, lo compone el número importante de quejas (9100553 y otras) en las que se han planteado por los interesados que, habiéndose solicitado la compensación económica que reconoce la disposición adicional cuarta de la Ley 35/80, de 26 de junio, en su condición de mutilados, hasta la fecha no se había obtenido respuesta positiva, por lo que ante la intervención de esta institución, el Ministerio de Defensa manifestó que la inclusión en los presupuestos generales del Estado de las dotaciones correspondientes a estas compensaciones habían sido sistemáticamente desestimadas por el Ministerio de Economía y Hacienda, por lo que se han iniciado gestiones ante dicho Ministerio presentando los correspondientes informes de la Intervención General y de la Asesoría Jurídica General, a fin de que éstos manifiesten cuál va a ser la solución que se va a dar al problema.

Recientemente, el Ministerio de Defensa ha informado a esta institución que hasta la fecha no tenía una respuesta concreta del Ministerio de Economía y Hacienda.

13.2.7. Viviendas

Aunque en un número considerablemente inferior al del año pasado, se han recibido quejas relativas a la uti-

lización de viviendas militares, fundamentalmente como consecuencia de la aplicación del Real Decreto 175/90, de 20 de diciembre, por el que se crea el Instituto para la Vivienda de las Fuerzas Armadas y se suprime el Patronato de Casas Militares.

En este sentido, cabe destacar dos tipos de quejas diferenciadas. Por un lado aquellas relativas a la imposición de correctivos, como consecuencia de procedimientos administrativos de desahucios en los que las personas implicadas se negaban a cumplir la orden de desalojo de las viviendas.

Y, por otro, aquellas quejas relativas al problema de aplicación directa del real decreto que supono, en unos casos, abandonar la vivienda o, en otro, tener que reiniciar el proceso de solicitud con arreglo a los nuevos criterios del real decreto antes citado.

Con relación al primer grupo, durante este año se ha finalizado la queja 9027965, habiéndose archivado el expediente por falta grave incoado contra un sargento primero del Cuerpo de Suboficiales de la Armada, por haberse apreciado la prescripción de falta disciplinaria.

No obstante, esta queja originó que durante 1991, esta institución dirigiese un escrito al Ministerio de Defensa haciendo ciertas consideraciones sobre el cambio sustancial que había supuesto en el régimen jurídico de viviendas militares la entrada en vigor del Real Decreto 175/1990. Fundamentalmente en dicho escrito se razonaba que el cambio de toda la filosofía, que anima al nuevo sistema, debía conllevar el que los posibles expedientes disciplinarios, por la negativa a las órdenes de desalojo, se archivasen al haber desaparecido el antiguo régimen que contemplaba las viviendas más para los fines de acción social de los ejércitos, que para las necesidades del servicio a través de criterios como la operatividad o el apoyo logístico.

Los razonamientos de la institución se basaban, así mismo, en el propio documento elaborado en su día por el Ministerio de Defensa denominado «información sobre el nuevo Régimen de Viviendas Militares», en donde el propio departamento reconocía que «la falta de aplicación durante años de las normas del reglamento de adjudicación de esas viviendas del Patronato, previstas para el desalojo, ha provocado que en la percepción de los interesados, lo que ha sido costumbre de hecho se haya transformado en derecho, aunque se carece de todo amparo legal para ello».

En el escrito dirigido al Ministerio de Defensa, se ponía de manifiesto que la continuación de los expedientes disciplinarios basados en el régimen de viviendas derogado, podía afectar a principios constitucionales como el de legalidad o el de seguridad jurídica.

Con relación al segundo grupo de quejas, se ha dado traslado al Ministerio de Defensa de los mismo, a efectos únicamente informativos, a la espera de la aplicación del propio Real Decreto, que actualmente se encuentra suspendida por decisión de los tribunales.

13.2.8. Otras quejas

En el informe del año 1990, quedó planteada la queja 9027293, que hacía referencia a la baja en una residencia militar de un joven al que se le había apreciado un síndrome epiléptico, y que según habían puesto de manifiesto sus familiares dicha baja había sido acordada por el coronel director del centro, aún cuando de los informes clínicos presentados se desprendía que el muchacho debía de seguir un régimen de vida escolar y familiar normal.

En la contestación dada por el Ministerio de Defensa se pone de manifiesto que dicha baja obedecía a la imposibilidad material de ofrecer al joven el cuidado y atención necesarias, a la vista del régimen de internado que se sigue en estas residencias y que, en todo caso, se le había hecho el ofrecimiento de que pudiera continuar sus estudios en un instituto público, próximo a la residencia.

13.3 Personal de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

Las quejas durante este año de miembros de las Fuerzas y Cuerpos de la seguridad del Estado, han echo referencia fundamentalmente a aspectos relativos a las condiciones del ejercicio de su actividad, a retrasos en la tramitación de solicitudes sobre materia estatutaria, a los problemas planteados en sus relaciones con las Mutuas Benéficas, y a la problemática planteada en la aplicación del régimen disciplinario, sobre todo en el caso de la Guardia Civil.

Hay que resaltar las quejas planteadas por ciudadanos que de una u otra forma desean incorporarse a estos Cuerpos, ya puestas de manifiesto en otros informes, relativas al ingreso en el Cuerpo Nacional de Policía y, concretamente, a la exigencia de tener cumplido el servicio militar para poder acceder a dicho Cuerpo.

Así, en la queja 8916798, la respuesta dada por el Ministerio del Interior a la solicitud de informe de esta institución se concretó en que dicha exigencia del cumplimiento del servicio militar arranca de la previsión que hace el Real Decreto 1593/1988, de 16 de diciembre, y que tiene su razón de ser en la necesidad de contar con un personal operativo, pues de no exigirse el servicio militar, inmediatamente después de efectuarse la incorporación al colectivo de cada promoción, se podría producir una baja masiva de sus integrantes, lo que ocasionaría graves perjuicios.

Consideramos, no obstante, que la nueva orientación que ha dado a este asunto la reciente Ley del Servicio Militar posibilitará la incorporación al Cuerpo Nacional de Policía y a las policías autónomas de personas que, aun no teniendo el servicio militar, pueden ver reconocido el cumplimiento del mismo, si permanecen integrados en estos cuerpos durante un período de cinco años, tal y como señalan las disposiciones finales de la aludida ley.

De la misma manera se han planteado quejas relativas a las diferencias en las condiciones físicas requeridas para acceder al Cuerpo de la Guardia Civil en sus dos vertientes de voluntariado especial (guardia civil auxiliar y guardia civil profesional).

Con relación a esta cuestión el informe remitido por el Ministerio de Defensa señala la necesidad de exigir como requisito una talla física superior distinta, en estas dos formas de ingresar en la Guardia Civil, a fin de garantizar los cometidos relacionados con el orden público, que requieran una mayor presencia física a quienes los han de desempeñar, como es el caso de los guardias civiles profesionales (8902873, 8903833, 8912679).

En el ámbito disciplinario es importante destacar la queja 9119298, tramitada a raíz de la comparecencia ante esta institución de varias organizaciones sindicales del Cuerpo Nacional de Policía a consecuencia de una serie de incidentes que se produjeron en junio del pasado año en el transcurso de una manifestación desahogada por agentes de policía en Madrid.

A consecuencia de los mismo, se ordenó la instrucción de varios expedientes disciplinarios y la suspensión cautelar de empleo y sueldo de un número importante de agentes.

Esta institución valorando las competencias del Ministerio del Interior y el ámbito discrecional en materia disciplinaria que le faculta para la incoación de los correspondientes expedientes disciplinarios puso de manifiesto al mismo la necesidad de que en todo caso estos expedientes gocen de todas las garantías jurídicas y no produzcan indefensión en los expedientados, de manera que su instrucción sea personalizada y atendiendo, en cada caso, las circunstancias concurrentes al respecto.

Recientemente, la Dirección General de la Policía ha emitido un informe en el que pone de manifiesto haberse levantado las suspensiones provisionales sin agotar el plazo máximo previsto en la ley, así como que se han adoptado las garantías debidas que permitan una aplicación justa de las sanciones que puedan derivarse de los expedientes.

Merece destacarse igualmente la queja 9122306, en la que un miembro de la Guardia Civil compareció poniendo de manifiesto que, encontrándose de baja para el servicio por su estado anímico depresivo, fue sancionado con un arresto domiciliario de 15 días, por inexactitud en el cumplimiento de las órdenes recibidas.

Solicitado el correspondiente informe a la Dirección General de la Guardia Civil, se ha puesto de relieve que el correctivo impuesto lo ha sido por una presunta falta grave del artículo 39 del Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas que, posteriormente, fue transformada en una falta leve del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil, al estar esta ley más favorable al sancionado.

En todo caso, la sanción impuesta inicialmente por el Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas, quedó en suspenso hasta que se acordó la que procedía con

arreglo al nuevo Régimen Disciplinario de la Guardia Civil.

Asimismo, en la queja 9123251, compareció otro miembro de dicho cuerpo poniendo de manifiesto que, como consecuencia de la petición que formuló, de cambio de destino por razones de enfermedad sobrevenida, a causa de las circunstancias que concurren en sus servicios, la Dirección General ordenó su comparecencia en el servicio de psicología y psiquiatría por presentar «una conducta anormal».

El compareciente pone de manifiesto que no consideraba procedente el que ante su solicitud de cambio de destino se le sometiese a ese reconocimiento y se presumiese la existencia de una posible alteración psíquica.

Solicitada información a la Dirección General, ésta pone de manifiesto que la posible patología que presentaba el interesado se podía deber a las condiciones del servicio que venía prestando y que, no obstante, por el servicio de psicología y psicotecnia de la Guardia Civil, se hacía constar que el transtorno que sufre se haya en proceso de remisión y que no tiene entidad suficiente para eximirle del plazo de mínima permanencia que había solicitado.

De igual forma, en la queja 9114334 compareció otro guardia civil participando a esta institución que fue sancionado con 14 días de arresto por falta leve, a consecuencia de ausentarse del destino por un plazo inferior a 24 horas, cuando en el momento de la imposición del correctivo se encontraba afectado por una profunda depresión y en situación de baja médica, justificándose que su baja en el destino fue para atender a su madre enferma y que por la urgencia del caso no llegó a poner en conocimiento de su superior jerárquico su marcha.

Solicitada información de la dirección general se señala que la sanción impuesta fue como consecuencia de la falta cometida por el interesado al ausentarse de su destino sin la preceptiva autorización, estando en ese momento, en situación de alta para el servicio.

Con relación al Cuerpo Nacional de Policía es importante destacar la queja 9114343, en la que un miembro de este cuerpo manifiesta que había sido sancionado con un total de 2 años y 11 meses de suspensión de funciones por la comisión de dos faltas graves, constatándose por esta institución la dolencia que padecía, por lo que, tras solicitar el correspondiente informe del Ministerio del Interior se sugirió la posibilidad de que se modificase la situación de suspensión de empleo y sueldo en la que se encontraba, con otra más acorde con las condiciones psíquicas relativas a su tratamiento y a su dolencia, ya que esa suspensión estaba causando un perjuicio irreparable a la familia.

El Ministerio del Interior manifestó que por el Director de la Seguridad del Estado, en ejercicio de las facultades delegadas por el Ministro, resolvería sobre la propuesta de suspensión de las sanciones y analizaría, en consecuencia, en base a su patología, determinar la

procedencia o no de pasarle a la situación de segunda actividad.

Recientemente se ha puesto de relieve que, en breve, la comisión de valoración procederá a examinar el caso del interesado por si es procedente su baja en el servicio por enfermedad.

A lo largo de 1991 se han recibido diversas quejas de miembros, tanto de la Policía como de la Guardia Civil, en asuntos relativos al reconocimiento de pensiones y derechos pasivos (9110653, 9103039, 9112515, 9101413), con el denominador común de un retraso importante en la correspondiente resolución de sus peticiones.

Todas estas quejas fueron tramitadas ante el órgano administrativo respectivo, haciendo hincapié en la necesidad del deber que incumbe a todas las administraciones, conforme al artículo 94.3 de la Ley de Procedimiento Administrativo, de dictar en tiempo y forma la correspondiente resolución expresa a las reclamaciones que se plantean, teniendo constancia esta institución de que las mismas han sido, finalmente, resueltas.

Otra cuestión suscitada a lo largo de este año en el ámbito de la Guardia Civil, ha sido la relativa a la disconformidad manifestada con el trato desigual existente en el paso a la reserva activa entre oficiales y suboficiales y los posibles perjuicios que ello conlleva (8912041, 9024265, 9010835).

En este supuesto, esta institución ha puesto de manifiesto a los interesados cómo, por parte del Ministerio de Defensa, se estaba llevando a cabo la tramitación de las solicitudes de quienes les corresponde acogerse a la previsión de la Ley 4/1990, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 1990, que permite, finalmente, un trato más igualitario, con relación a la situación de reserva activa para los miembros de la Guardia Civil, previsión ésta que esta institución había impulsado a lo largo de otros años ante el número de quejas que habían puesto de manifiesto la posible desigualdad.

Por otro lado, en la queja 9104841, la persona compareciente, funcionario del Cuerpo Nacional de Policía, puso de manifiesto su disconformidad con la decisión por la que se acordó su traslado de la Comisaría Centro a la Comisaría de Arrabal, ambas de Zaragoza, al considerar que este cambio de destino fue como consecuencia de denunciar presuntas irregularidades cometidas por policías locales con motivo de una detención.

Al parecer, la razón esgrimida para el traslado por necesidad del servicio no tenía justificación y la carencia de personal en la comisaría en la que se hallaba adscrito ha sido cubierta en muchas ocasiones mediante suplencia por funcionarios precisamente de la comisaría a la que fue trasladado.

En el informe remitido a esta institución por el Ministerio del Interior, se pone de relieve que el cambio obedece a una pequeña restructuración efectuada en las comisarías de distrito, justificada por las necesidades e incidencias de los servicios.

Por otra parte, se manifiesta en el informe que no ha sido un cambio de destino, sino un cambio de puesto de trabajo en un mismo destino.

Especial atención se ha prestado a las cuestiones planteadas en torno al régimen de vida, no ya sólo de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de la Seguridad del Estado, sino de sus familias y, fundamentalmente, de miembros de la Guardia Civil.

En este sentido, la problemática por la utilización de las casas cuartel y de los pabellones que a lo largo de diversas quejas se pone de manifiesto, se centra en torno a las situaciones que se crean al tener que abandonar estas viviendas como consecuencia de su pase a la situación de reserva.

Así, en la queja 9029041 compareció un guardia civil retirado por inutilidad física, quien debía abandonar el pabellón de unidad una vez agotado el plazo de desalojo y la prórroga correspondiente, cuando aún no se había señalado la correspondiente pensión ni había recibido prestación económica alguna, por lo que esta institución intervino acerca de la dirección general a fin de que se paralizase ese desalojo, al menos, hasta que le fuese señalada la pensión de retiro correspondiente, circunstancia ésta admitida por la Dirección General de la Guardia Civil.

Pero quizá, donde el problema de los pabellones se agudiza es en la propia consideración de los mismos como vivienda, frente a su condición de acuartelamiento o establecimientos militares y que en algunos casos implica serios problemas a la hora de poder ejercitar determinados derechos, como lo pone de manifiesto la queja 9024323, en la que una limpiadora contratada en un cuartel de la Guardia Civil al serle rescindido su contrato e iniciadas las correspondientes acciones judiciales, pone de manifiesto los problemas surgidos con la Inspección Provincial de Trabajo y Seguridad Social a la hora de determinar el nivel de facultades dentro de estos establecimientos de la Inspección para levantar las correspondientes actas de liquidación por falta de cotizaciones a la Seguridad Social.

La Dirección General de la Guardia Civil ha informado que, efectivamente, corresponde al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, a través de la Inspección de Trabajo, la ejecución de esas inspecciones aun cuando las mismas deban de estar sometidas a las correspondientes autorizaciones por parte de los responsables de cada acuartelamiento previamente a que se llevan a cabo, lo que, sin embargo, se contradice con el informe emitido por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, que entiende carecer de facultades para llevar a cabo este tipo de inspecciones en Establecimientos Militares.

Por ello, recientemente, se ha remitido al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social una sugerencia para que, por parte de la dirección general copetente, se fije el criterio a seguir en las inspecciones que se deban efectuar en las Casas-Cuartel de la Guardia Civil.

En otro caso, como en la queja 9029040, la cuestión se centra en las deficiencias que presentan las casas-

cuartel en todo el territorio nacional, por lo que esta institución ha interesado del Ministerio del Interior, qué medidas iban a ser adoptadas para paliar dichas deficiencias.

En este sentido, la dirección general ha informado que existe un puntual conocimiento de la deficiencias que presentan todas las casas-cuartel de España y se dedican importantes partidas presupuestarias a reparar los desperfectos y construir otras nuevas; no obstante lo anterior, se indica que con frecuencia no son suficientes para conservarlas en el estado deseable.

Asimismo, en dicho informe se señala, que con el fin de paliar estos problemas, se cursaron instrucciones para que a la mayor brevedad posible, se autorice a quienes así lo interesen a residir con sus respectivas familias fuera de las casas-cuartel.

Es importante señalar la queja 9005512, en cuanto pone de manifiesto, las deficiencias que presentan los inmuebles en los que prestan sus servicios miembros del Cuerpo Nacional de Policía, concretamente en la Comisaría de Sanlúcar de Barrameda (Cádiz).

Solicitado el correspondiente informe del Ministerio del Interior, éste indicó que dichas dependencias policiales son provisionales y que dada su situación no parece procedente acometer obras o reparaciones en las mismas, acelerándose, no obstante, los trámites para disponer de un solar en el que construir unas nuevas dependencias.

En este sentido, cabe destacar las deficiencias que reúnen las dependencias de la comisaría de Algeciras; ésta se encuentra en pésimas condiciones, sin mobiliario y con graves carencias higiénico-sanitarias.

Así, asesores de esta Institución se personaron en la citada comisaría con motivo de una investigación sobre la aplicación de la Ley Orgánica 7/85, de 1 de julio, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España.

Como consecuencia de la misma, comparecieron distintos miembros del Sindicato Unificado de Policía (expediente 9125211), poniendo de relieve lo siguiente:

«El estado de dejadez de los calabozos dependientes de esta comisaría es, bajo cualquier punto de vista, lamentable, toda vez que diariamente y durante el transcurso del año, se hacinan en ellos multitud de detenidos que en ocasiones rebasan la capacidad real de los mismos, como lo demuestra el hecho que durante el año en curso han pasado por tales dependencias 2.651 detenidos.

Que no solamente consiste el problema en el hacinamiento, sino que como consecuencia de ello se derivan problemas que atentan contra la salud, tanto de los detenidos, como de los encargados de su custodia, pues debido a la falta de higiene, por carecer de habitáculos para ello, hay ocasiones en que la pestilencia es tal, que es casi imposible soportarlo, máxime en la época veraniega, haciéndole constar que, este Sindicato en reiteradas ocasiones ha reclamado que se desinfeste con más asiduidad, así como que sean pintados, sin que en

la mayoría de las ocasiones hayan hecho caso a las citadas peticiones.

Que no solamente consiste en el hacinamiento de por sí que ya es grave, sino la poca ventilación que tienen las dependencias señaladas y sus aledaños.

Por último, quisiéramos manifestarle que toda la comisaría en sí es un problema, pues incluso hasta los ciudadanos que vienen constantemente a interponer denuncias, se ven amenazados al tener que "hacer esperas" en el vestíbulo en unión de los presuntos delinquentes que van a ser detenidos, eso sin contar con la pestilencia proveniente de los calabozos por las razones que ya hemos relatado.»

Sería importante, por ello, proceder a una remodelación de este tipo de establecimientos, cuyo estado afecta no sólo a la buena imagen del servicio público que presta la Policía, sino también a las condiciones generales en que los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado deben prestar su servicio.

En la queja 9123531, un miembro de la Guardia Civil pone de manifiesto cómo en la comandancia donde presta sus servicios, existe un grupo de miembros del cuerpo dedicados a actividades muy distintas de las que les corresponden, como son las de albañil, pintor, peluquero, barrendero, camarero e incluso un asistente al servicio de un oficial.

La queja ha sido admitida a trámite y se ha solicitado el correspondiente informe a la Dirección General de la Guardia Civil que, recientemente, ha justificado la existencia de este tipo de servicios, en determinadas unidades del instituto, para evitar con ello la entrada de personas ajenas en las dependencias oficiales y la presencia de miembros del cuerpo en establecimientos públicos.

Asimismo, se indica en este informe que se han cursado instrucciones precisas para que ningún funcionario del cuerpo pueda ser empleado en servicios domésticos, tales como ordenanzas o asistentes.

En la queja 9022999, en la que un guardia civil falleció a consecuencia de un disparo ocurrido dentro del acuartelamiento, esta institución, tras recabar distintos informes de la Dirección General, ha formulado la sugerencia de que se proceda a instruir el correspondiente expediente de declaración de derechos pasivos a favor de los padres del fallecido, por entender que la previsión del Decreto 1647/1977, que reformó el artículo 34 del Reglamento para la aplicación de los derechos pasivos al personal militar, supone el que se tramiten este tipo de expedientes, siempre que quepa la duda razonable de un posible fallecimiento en acto de servicio, al objeto de que los herederos legales del fallecido tengan la posibilidad de ejercer sus derechos para el reconocimiento de la correspondiente pensión.

Con relación a la queja 9022386, que esta institución ya había tramitado, sobre la posible indefensión de un alumno de la Academia de la Guardia Civil de Ubeda, al haber causado baja en la misma por una presunta desviación de poder, al reiterarse un nuevo informe a esta Dirección General sobre determinados aspectos de

esta queja, esta institución, sin perjuicio de manifestar que ha suspendido su intervención al estar sometido el asunto a los tribunales, hizo saber a la Dirección General, que a pesar de las circunstancias tan especiales que concurren en el mismo, no ha encontrado una eficaz colaboración por parte de ese organismo en el seguimiento de la propia queja, por lo que se haría constar así en este informe anual.

Por otra parte, se han venido recibiendo escritos de miembros y familiares de la Guardia Civil en los que se ponen de manifiesto diversos problemas con relación a la Asociación Mutua Benéfica del Cuerpo, actualmente en período de liquidación.

Entre las quejas planteadas, un primer grupo hace referencia a la obligatoriedad existente, al menos hasta marzo del pasado año, de pertenecer a la citada Asociación, sin posibilidad de interrumpir el pago de la cuota de afiliación, y pone de manifiesto la falta de prestaciones, la lentitud en su concesión y el hecho de la desproporción de las cuotas pagadas por empleos en relación con los sueldos respectivos; por último, un tercer grupo incide en el desconocimiento por parte de los afectados de cuáles van a ser las medidas que se adopten en la liquidación de la asociación a raíz del Real Decreto 259/91, de 1 de marzo, y si esta disolución va a permitir recibir las correspondientes prestaciones ya reconocidas, y en su caso, recuperar, en alguna forma, las cantidades entregadas como mutualistas hasta el día 1 de marzo.

A la vista de la amplitud de las cuestiones suscitadas, esta institución se dirigió al Ministerio del Interior, al objeto de recabar información general sobre las quejas planteadas en los dos primeros grupos y una información más concreta con relación al proceso de liquidación de la Asociación Mutua de la Guardia Civil, iniciado a raíz del real decreto aludido, a los fines de que todos sus integrantes conozcan cuál va a ser el destino que se dé al patrimonio de la misma y podrán serles reconocidos los derechos que individualmente les corresponda, sin que se cree, por otra parte, una situación de inseguridad jurídica.

Recientemente se ha recibido el correspondiente informe del Ministerio del Interior en el que se señala, entre otros aspectos, que, hasta el momento de disolución de la asociación mediante Real Decreto 259/91, de 1 de marzo, se venían concediendo, normalmente, los beneficios de la previsión social a los asociados y sus familias, tales como pensiones complementarias de retiro, viudedad, etc.

En relación a las prestaciones para adquisiciones de viviendas, se concedían siempre que hubiese disponibilidad de fondos.

En cuanto a las cuotas que se abonaban, éstas eran calculadas tomando como referencia el sueldo y grado de cada empleo y aplicándosele a los mismos el coeficiente 1,65%.

En relación a la Comisión Liquidadora, se señala que la misma se haya constituida y está coordinada por un General de División del Cuerpo.

Se pone, asimismo, de relieve que la Dirección General de la Guardia Civil viene ejerciendo la labor de tutela e inspección que le señala el Real Decreto.

Por último, y en relación al proceso de liquidación, se indica que, en el mes de junio de 1991, se inició una primera fase de la liquidación, con relación a los pensionistas, viudas y huérfanos y que en el mes de octubre se inició la segunda para el resto de los mutualistas.

No obstante lo anterior, esta institución continuará efectuando un seguimiento de todas las circunstancias y condiciones que concurren en esta disolución para garantizar los derechos de los asociados.

13.4. Función pública docente

Son porcentualmente bastante numerosas las quejas que se reciben procedentes de personal funcionario que ejerce labores docentes, especialmente en los niveles educativos básicos y medios. Por este motivo hemos considerado oportuno agrupar bajo el epígrafe «Función pública docente» algunas de las cuestiones que hemos considerado de mayor interés, respecto de las cuales ha intervenido la institución del Defensor del Pueblo a lo largo del año 1991, al que se contrae este informe.

No obstante, conviene advertir aquí que ya se ha hecho referencia a una cuestión que afecta de manera especial a la función pública docente cual es el régimen provisional de ingreso en dicha función pública regulada por el Real Decreto 574/1991, de 22 de abril, cuya aplicación a través de diversas convocatorias, tanto en el territorio competencia del Ministerio de Educación y Ciencia como en lo gestionado por las comunidades autónomas con competencias plenas en materia educativa, ha dado lugar a muy numerosas quejas y a la formulación de una recomendación que ha sido antes citada en el apartado 13.2. del presente informe.

13.4.1. Profesores afectados por «merma de facultades»

Se vienen recibiendo en esta institución numerosas quejas de padres de alumnos que manifiestan su disconformidad con la permanencia en tareas docentes de profesores a quienes consideran incapaces del desempeño de su función por estar afectados notoriamente de algún tipo de desequilibrio o de lo que ha venido en denominarse, más genéricamente, «merma de facultades».

Consideraban los padres de los alumnos, promovedores de las quejas, que tales profesores no se encuentran en las debidas condiciones para impartir docencia por ser incapaces de mantener un mínimo clima docente en sus aulas, aun cuando —por lo general— puedan prestar un servicio útil en otro tipo de tareas. Entienden que, de mantener a estos profesores en la tarea estrictamente lectiva, los alumnos padecen un notable

quebranto en su formación académica y se vulnera de ese modo el derecho a la educación que les asiste. Solicitan, en consecuencia, que dichos profesores sean relevados de la obligación de impartir clase y sean sustituidos por otros.

En ocasiones, quienes comparecen ante esta institución son esos mismos profesores supuestamente afectados de tales procedimientos.

Estos manifiestan su disconformidad con el hecho de que les haya ordenado por la dirección provincial respectiva que dejen de impartir clases para ser destinados a «tareas de apoyo» que, normalmente, se concretan en trabajo personal del profesor en la biblioteca o en otra dependencia del centro.

Periódicamente suelen reivindicar estos profesores su derecho a impartir clases y desempeñar las funciones para las que fueron públicamente seleccionados en su día e incorporados a la función pública. Si se les aconseja u ordena un reconocimiento médico entienden que el mismo oculta una voluntad torcida y culpable de apartarles de sus plazas y, según su terminología, de confiscarles las mismas.

Por otra parte, de la documentación obrante en esta institución parece concluirse que los directores provinciales dudan entre atender los requerimientos de los padres de los alumnos en el sentido de que estos profesores sean apartados del ejercicio docente y permitir a éstos que sigan impartiendo clase para no tener que adoptar una resolución que no pueden motivar debidamente, pues si bien es verdad que la salvaguarda de los derechos de los alumnos parece justificar la separación —de la actividad docente— del profesor afectado por merma de facultades, también es cierto que no existe texto legal en que fundamentar el acuerdo por el que se impida a dichos profesores la impartición de clases y se les ordene dedicarse a otras tareas de apoyo.

Ha de tenerse en cuenta además que el vacío legal que pesa sobre la situación descrita se hace sentir más en un momento en que, como el presente, las plantillas de profesorado han experimentado un extraordinario incremento y ello conlleva un aumento muy notable de casos como los que se han descrito cuyo alcance preciso es sin duda conocido por el departamento afectado.

Aunque el problema que nos ocupa puede afectar a todo el ámbito de la función pública, tiene una incidencia muy especial en el campo de la docencia, no sólo por la naturaleza de la función a desempeñar sino por las dificultades que presenta el determinar qué otras tareas pueden ser encomendadas al profesor que se encuentre en la situación que se considera.

En el pasado fue regulada esta materia —en cuanto al profesorado de institutos nacionales de enseñanza media se refiere— por la Orden Ministerial de 21 de junio de 1958 («BOE» de 24 de julio) por la que se aprueba el Reglamento a que han de ajustarse los expedientes instruidos por merma de facultades. La citada orden perdió su vigencia en virtud del alcance derogatorio de la disposición final tercera de la Ley articulada de Funcionarios Civiles del Estado, de 7 de febrero de 1964.

Por otra parte, su ámbito de aplicación era excesivamente limitado.

En cuanto al profesorado de Educación General Básica, el artículo 81 de la Ley de Educación Primaria, vigente después de la promulgación de la Ley General de Educación sólo a título reglamentario, contempla la posibilidad de que los maestros con capacidad física suficiente pero que tuviesen disminuidas sus facultades para la función docente ordinaria, fuesen agregados a la inspección, previa instrucción del oportuno expediente.

Este precepto debe también estimarse derogado, a nuestro juicio, por las precisiones sobre acceso y provisión de puestos de trabajo de función inspectora educativa contenidas en el Real Decreto 1524/1989, de 15 de diciembre, por el que se regulan las funciones y organizaciones del Servicio de Inspección Técnica de Educación y se desarrolla el sistema de acceso a los puestos de trabajo de la función inspectora educativa.

Ya en noviembre de 1988 el estudio de las quejas que se nos habían planteado y de la situación normativa descrita nos llevaron a formular una recomendación al Ministerio de Educación y Ciencia en el sentido de que en el plazo más breve posible y previo los estudios que se considerasen necesarios, se procediese a regular la situación de los profesores afectados de merma de facultades para el desempeño de la función docente en los niveles de Educación General Básica y Enseñanzas Medias.

En el informe que sobre el tema nos fue remitido por el Subsecretario del Departamento, de 24 de enero de 1989, se admitía que resultaba «de urgente necesidad la aprobación de una norma de adecuado rango que contemple a todo el personal docente no universitario».

Se precisaba, asimismo, que «sería necesario elaborar un cuadro de enfermedades que pudieran derivarse del ejercicio de la función docente y diseñar programas de recuperación para las mismas, cuyo desarrollo se podría llevar a efecto a través de los correspondientes convenios con organismos provinciales o regionales de salud».

Se añadía que dichas medidas y otras subsiguientes «requerirán la intervención de autoridades y especialistas de los Ministerios de Sanidad, Hacienda, Trabajo y Seguridad Social, así como del Ministerio para las Administraciones Públicas».

«Por todo ello, este Ministerio va a comenzar a discutir toda esta problemática con los Sindicatos, en la Mesa sectorial de negociación para el personal docente en centros públicos no universitarios, con la pretensión de llevar posteriormente las conclusiones de la misma a una mesa técnica interministerial, a fin de encontrar la adecuada solución que permita aunar los derechos de los profesores con el derecho fundamental a la educación de los alumnos.»

Pues bien, en estos momentos, ya a punto de concluir el año 1991 y transcurridos, por consiguiente, casi dos años desde que se nos aseguraba la iniciación de las labores previas a la elaboración de la disposición que

el Subsecretario de Educación y Ciencia coincidía con esta institución en calificar de urgentemente necesaria, no disponemos de ningún dato respecto a la efectiva iniciación del desarrollo de las labores preparatorias mencionadas, ni sobre su posible concreción en documento alguno.

Desde luego, salvo determinada previsión contenida en un Pacto de 15 de febrero de 1990 entre el Ministerio de Educación y Ciencia y los sindicatos de profesores, a la que después nos referiremos, el asunto no ha obtenido reflejo hasta ahora en decisión o disposición administrativa alguna.

Más recientemente, en nuestro informe anual de 1990, pusimos de manifiesto la a nuestro juicio inadecuada utilización que, según habíamos podido constatar, se venía realizando de los procedimientos disciplinarios en relación con los profesores afectados por los problemas a que nos estamos refiriendo.

En efecto, resulta relativamente frecuente que en algunos de estos supuestos las autoridades educativas acudan a la incoación de expedientes disciplinarios, cuya tramitación se prolonga mucho más de lo que exige la depuración de los hechos y posibles responsabilidades de los encausados, con la finalidad según entendemos de propiciar la permanencia de los afectados en la situación de apartamiento de sus funciones y, en definitiva, de la docencia, en que se traduce la adopción de la medida cautelar de suspensión provisional.

A la larga, algunos de los expedientes se sobreseen, no sin que antes se haya impuesto a los profesores afectados, en ocasiones durante períodos muy prolongados, el apartamiento de las funciones docentes propias de su cuerpo, otros concluyen con la adopción de medidas sancionadoras, que según nos permite asegurar el seguimiento efectuado en varios casos no logran la solución deseable a la situación planteada.

Durante el ejercicio a que se refiere este informe una queja formulada en relación con la materia que estamos discutiendo (9027270) nos ha dado ocasión de reiterar ante el Subsecretario de Educación y Ciencia la necesidad de que se proceda a la más urgente regulación de la situación de los profesores afectados por limitaciones de tipo físico o psíquico o por problemas de relación con el medio escolar.

La promovente de la queja, profesora de Educación General Básica destinada en el Colegio de Prácticas de Huesca, se refería en su escrito a la prolongación experimentada en la tramitación del expediente disciplinario que le fue incoado por acuerdo del Subsecretario de Educación y Ciencia de 25 de marzo de 1988, y no se resolvió hasta el 16 de enero de 1990, fecha en la que, superados con exceso todos los plazos establecidos en el vigente Reglamento de Régimen Disciplinario de los funcionarios de la Administración del Estado, aprobado por Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, se acordó imponer a la reclamante la sanción de suspensión de funciones por un período de dos meses.

Manifestaba asimismo su disconformidad con el acuerdo de la Dirección Provincial de Educación y Cien-

cia en Huesca, adoptado el 14 de septiembre de 1988, por el que se decidió su apartamiento del ejercicio de la docencia, y su adscripción, a partir de la fecha mencionada, a tareas de investigación educativa, que a instancias de la reclamante se concretaron en un posterior escrito de ese centro directivo del día 21 del mismo mes y año, en su adscripción al Instituto de Estudios Atoaragoneses, en el que continuaba realizando los referidos cometidos en el curso académico 90-91.

La reclamante concluía señalando que ante las referidas irregularidades, y basándose asimismo en otras que se exponían en el escrito de interposición, formuló recurso de reposición ante el Ministerio de Educación y Ciencia, contra el acuerdo sancionador más arriba referido, y añadía que en las fechas de finales de 1990 en que se dirigía a nosotros todavía no había recaído resolución sobre dicho recurso, no obstante haberse interpuesto el mismo el 11 de abril de 1990, mediante escrito presentado en la Dirección Provincial de Educación y Ciencia de Huesca.

La queja fue admitida a trámite inicialmente ante la Secretaría General Técnica del Ministerio de Educación y Ciencia y ante la Dirección Provincial del Departamento en Huesca, de los que solicitamos los informes que estimamos oportunos.

El contenido del primero de los informes recibidos de la dirección provincial en el que se señalaba que no podía informar de los pormenores de la tramitación del expediente disciplinario incoado a la reclamante, que fue instruido por la Inspección General de Servicios del departamento determinó una nueva solicitud de informe por nuestra parte al subsecretario del departamento, respecto a las circunstancias que motivaron la irregular prolongación del expediente disciplinario a que aludía la queja planteada.

Por el momento, a pesar de nuestra insistencia no hemos podido obtener una versión completa y detallada de la evolución de los sucesivos trámites del expediente.

Recientemente hemos solicitado nuevas aclaraciones en este sentido a la Subsecretaría del departamento, que todavía no nos han sido remitidas en el momento en que redactamos este informe.

En sucesivos informes de la Dirección Provincial del Ministerio de Educación y Ciencia de Huesca, de la que solicitamos también de forma reiterada información precisa respecto al fundamento jurídico de la decisión de mantener a la reclamante apartada de la docencia, que ésta aseguraba había sido adoptada por dicho centro en septiembre de 1988, después de hacerse referencia a las circunstancias de hecho que motivaron la adopción del acuerdo, se aludía como base jurídica del mismo al Real Decreto 2169/1984, de 28 de noviembre, de atribución de competencias en materia de personal, y a previsiones contenidas en el Pacto de 15 de febrero de 1990 suscrito entre el Ministerio de Educación y Ciencia y los sindicatos de profesores, al que ya nos hemos referido, y en la Orden de 9 de junio de 1989 por la que se aprueban instrucciones de organización y fun-

cionamiento, entre otras, de los centros de Educación General Básica, Preescolar y Educación Especial.

Ninguno de los instrumentos jurídicos mencionados proporciona a nuestro juicio cobertura jurídica para la adopción de decisiones como la que ha afectado a la interesada, consistentes en el apartamiento forzoso de la profesora de su función docente y en su adscripción con el mismo carácter a una institución de investigación —Instituto de Estudios Altoaragoneses— en la que la interesada prestó servicios hasta que se autorizó su vuelta al centro de su destino definitivo esta vez adscrita a funciones de apoyo a la dirección.

Todo ello pone de nuevo de manifiesto la precariedad jurídica con que se producen las decisiones de apartamiento de la docencia de profesores afectados por las situaciones que ya hemos explicado suficientemente a lo largo de este apartado, dada la inexistencia de una norma del rango suficiente que aborde el problema, previendo las distintas situaciones posibles en relación con el mismo y estableciendo las medidas y soluciones que deban ser adoptadas por las autoridades educativas en cada una de ellas, tal y como exigen los más elementales postulados del principio de seguridad jurídica.

En consecuencia, hemos señalado de nuevo al Subsecretario de Educación y Ciencia la necesidad de proceder a una urgente regulación de la situación de estos profesores, y al tiempo hemos solicitado información sobre el estado en que se encuentran los trabajos preparatorios de cuya iniciación se nos informó en su momento, y respecto a las previsiones existentes en orden a la aprobación de la norma necesaria para dar el tratamiento adecuado al problema que, hemos insistido, debería producirse con la mayor urgencia.

13.4.2. Habilitación del profesorado de Educación General Básica

Ya en nuestro informe correspondiente al ejercicio de 1990 hacíamos referencia a los procesos de habilitación del profesorado de Educación General Básica que se habían realizado en el ámbito de las distintas administraciones educativas, con carácter previo a la aplicación del nuevo sistema de provisión de puestos de trabajo previstos en el Real Decreto 895/1989, de 14 de julio.

También entonces señalábamos que, según nos había permitido deducir el examen de las quejas que nos habían sido presentadas en relación con el asunto de la habilitación del profesorado, su desarrollo había sido correcto en líneas generales, y la actuación administrativa relacionada con los mismos se había producido en términos acordes con las normas reguladoras de los referidos procesos.

Aludíamos al mismo tiempo a la excepción que parecía representar la queja (9028263) formulada por un grupo de profesores de Zaragoza, especialistas en filología, lengua castellana e inglés, que cuestionaban las habilitaciones de lengua inglesa concedidas a determi-

nados profesores de Educación General Básica, titulados por la Escuela Universitaria de Zaragoza, que habían cursado en dicha escuela la especialidad de francés, de acuerdo con el plan de estudios de 1971.

Dichos profesores habían sido habilitados en la especialidad de inglés en base a la documentación aportada en la que constaba el hecho de haber esudiado la lengua inglesa durante un cuatrimestre del tercer curso, y a la denominación que figuraba en el título que aportaban que les acreditaba como «Diplomados en Lengua Española e Idiomas Modernos».

No parece necesario reproducir aquí los argumentos en que fundaban su disconformidad los promoventes de la queja, o el contenido de los informes procedentes del director de la Escuela de Formación del Profesorado de Educación General Básica de la Universidad de Zaragoza y del vicerrector de la misma, que aportaban en apoyo de los mismos, a todos los cuales hicimos referencia detallada en nuestro anterior informe.

Sí parece oportuno señalar que de todos ellos parecía deducirse que los profesores que habían cursado la especialidad de francés en la referida escuela de acuerdo con el plan de estudios más arriba mencionado, no poseían los conocimientos necesarios para obtener su habilitación para impartir el idioma inglés que les había sido concedida, y la conveniencia de corregir la situación ante los posibles efectos negativos que de la misma podían derivarse para la calidad de la enseñanza.

Tramitada la queja ante la Dirección Provincial del Ministerio de Educación y Ciencia de Zaragoza, este centro directivo, después de explicar las circunstancias en que se produjo la habilitación de estos profesores, se mostraba partidario de proceder a modificar el contenido de los acuerdos adoptados, lo que, a su juicio, requería la revisión de oficio de los mismos, a cuyo efecto, según se señalaba, se habían remitido todos los antecedentes del tema a los servicios centrales del departamento.

Pues bien, nos resulta satisfactorio destacar que el Subsecretario de Educación y Ciencia, ante el que continuamos la tramitación de la queja, nos ha comunicado en octubre último la anulación de las habilitaciones indebidamente concedidas.

Según nos informó previamente determinados escritos inicialmente considerados como de denuncia o reclamación por la dirección provincial hubieron de ser calificados como recurso de alzada contra los acuerdos de habilitación de los profesores a que nos venimos refiriendo dictados por dicho centro directivo.

Una vez cumplimentado el trámite de audiencia a los interesados, que impone el artículo 91 de la Ley de Procedimiento Administrativo, cuya sustanciación, según asegura la subsecretaría, ha revertido cierta complejidad dado el número de profesores afectados por las impugnaciones formuladas se ha dictado resolución sobre los referidos recursos en cuya vía, como ya hemos señalado, se ha procedido a anular las habilitaciones en la especialidad de filología, lengua castellana e inglés,

concedidas a los profesores que en el curso de sus estudios de diplomatura sólo habían cursado enseñanzas de dicho idioma durante un cuatrimestre.

13.4.3. Contratación de personal interino docente para desempeñar plazas de Educación Especial

Nos referimos ahora a una queja (8914391) cuya tramitación nos ha permitido confirmar las disfunciones que en ocasiones se derivan de la aplicación del sistema de contratación preferente que se prevé en las últimas convocatorias para la provisión de puestos de trabajo en régimen de interinidad aprobadas por la Subsecretaría del Ministerio de Educación y Ciencia.

La promovente de la queja, profesora de Educación General Básica, nos manifestaba su disconformidad con los resultados que para quienes poseen titulaciones reconocidas por el Ministerio de Educación y Ciencia en el campo de la Educación Especial, se derivan de la aplicación de determinados criterios de preferencia a efectos de contratación de personal docente interino.

Señalaba la interesada, en concreto, que la preferencia que en las sucesivas convocatorias para personal interino se da a quienes hayan prestado servicios con anterioridad en determinadas condiciones de duración y continuidad, viene determinando, en relación con las plazas de Educación Especial, que se contrate con preferencia a quienes, aun no poseyendo titulaciones específicas para ello, forman parte de las denominadas listas preferentes, y que se posponga a los profesores que poseen las titulaciones adecuadas pero no forman parte de dichas listas.

Entendía la reclamante que ese resultado es contrario a lo establecido en el Real Decreto 334/1985, de 6 de marzo, de Ordenación de la Educación Especial, que exige que los profesores que impartan dichas enseñanzas estén en posesión de titulaciones específicas reconocidas por el Ministerio de Educación y Ciencia.

La queja fue admitida a trámite ante la Dirección General de Personal y Servicios, del Ministerio de Educación y Ciencia, centro directivo del que solicitamos el oportuno informe con fecha 26 de abril de 1990.

Desde entonces venimos instando de manera reiterada la remisión del informe solicitado, que finalmente nos ha sido enviado a finales de septiembre de 1991.

En la comunicación que por último hemos recibido de la Dirección General de Personal y Servicios, se señala que, en líneas generales, la provisión de puestos de trabajo de Educación Especial se produce atendiendo al principio de especialización:

«En lo que atañe a la provisión —en sentido amplio— de los puestos de trabajo de Educación Especial, este Departamento se ha atendido al principio de especialización.

En el primer nivel de provisión, cuál es el de la cobertura en virtud de concurso, y en propiedad definiti-

va, de aquellos puestos por funcionarios de carrera, al principio de especialidad rige con absoluto rigor.

Para optar en concurso a vacante de Educación Especial (en sus dos vertientes, de Pedagogía Terapéutica y de Audición y Lenguaje) se requiere estar en posesión de titulaciones específicas que supongan una especialización en estas materias. Y ello ha sido así incluso con anterioridad al Real Decreto 895/1989, de 14 de julio («BOE» del 20), que regula la provisión de puestos de trabajo en Centros Públicos de Preescolar, Educación General Básica y Educación Especial, pues desde hace ya tiempo los puestos de Educación Especial han venido siendo cubiertos a través de concursos específicos dirigidos a especialistas.

El segundo nivel de cobertura de puestos vacantes, ya no con carácter definitivo pero, asimismo, por funcionarios de carrera, se concreta en el sistema de colocación de Profesores propietarios provisionales, colocación que se realiza en aquellos puestos que no han sido cubiertos por el sistema del concurso.

Las distintas Instrucciones de la Subsecretaría de comienzo de curso, sientan los criterios de colocación de provisionales y, desde largo tiempo, han venido contemplando que dichos Profesores sólo puedan ser destinados a puestos de Educación Especial en el caso de poseer la especialización requerida.

Hay que indicar que, a la hora de sentar los criterios de colocación de provisionales, hubo de ponderarse la situación de los distintos colectivos que componen este grupo y establecer una preferencia entre ellos a la hora de optar a vacante (provisionales que han perdido el destino definitivo por supresión del mismo, clausura o causa análogas; provisionales que nunca han obtenido propiedad definitiva, ordenados por la mayor antigüedad de la promoción a que pertenecen; reintegrados con destino provisional, etc.).

Aun así, y frente al principio general de preferencia por colectivos, para la cobertura de puestos de Educación Especial se ha venido manteniendo el criterio de exigir especialización.

El esquema de la cobertura de puestos de Educación Especial que han venido ofreciendo las instrucciones de comienzo de curso se sistematiza del siguiente modo:

— Oferta a los colectivos de provisionales con la salvedad de que el Profesorado incluido en los mismos sólo podrá ser destinado a una unidad de Educación Especial en el caso de estar en posesión de la titulación requerida.

— Caso de que este Profesorado no fuera suficiente para cubrir la totalidad de las plazas vacantes de Educación Especial, se convocarían concursos provinciales para que puedan acceder a los mismos, en comisión de servicios, aquellos Profesores de Educación General Básica que estén prestando servicios en Centros de régimen ordinario dentro de la provincia (siempre que no estuvieran ya prestando servicios en Educación Especial) y que reúnan, asimismo, los requisitos de especialización.

Sólo en el caso de que aún existiesen vacantes de Educación Especial que cubrir habría que acudir a los Profesores de fuera del sistema, entrando aquí en juego la selección de personal interino».

Ahora bien, en lo que se refiere a esta última forma de provisión de vacantes de Educación Especial por funcionarios interinos, tema al que específicamente se refería nuestra solicitud de informe, se nos señalaba que en este tercer y último nivel de cobertura, como consecuencia del acuerdo que en noviembre de 1988 se suscribió con los sindicatos del sector para garantizar durante al menos tres cursos la estabilidad del profesorado interino, pudo ocurrir que en algún supuesto hubiese de asignarse vacante a algún profesor interino que no fuese especialista en educación especial antes que a otro profesor especialista que no estuviese amparado por el acuerdo de estabilidad al que se ha hecho referencia.

Comprendemos el objetivo de evitar la precariedad en el conjunto de la función pública, que se ha propuesto el Ministerio de Educación y Ciencia, el cual, desde luego, consideramos ajustado a las necesidades del sistema educativo.

Sin embargo, lo que no podemos considerar jurídicamente adecuado ni compatible con la calidad exigible de las prestaciones educativas que asume dicho departamento en el ámbito de la Educación Especial es que este último objetivo se articule de tal manera que haga posible la contratación para plazas de la referida especialidad de profesores que carecen de las cualificaciones necesarias para su desempeño, contraviniendo con ello lo expresamente establecido en los preceptos del Real Decreto 334/1985, de 6 de marzo, de Ordenación de la Educación Especial, en los que se regulan las cualificaciones exigibles de los profesores que desarrollen su labor docente en este ámbito.

En este sentido entendemos que la garantía de estabilidad que se contiene para un sector de profesores interinos en el Acuerdo de noviembre de 1988 y el Pacto de 15 de febrero de 1990, suscritos entre el Ministerio de Educación y Ciencia y los sindicatos de profesores, no debe entenderse ni aplicarse más allá de lo que permiten las normas que rigen la ordenación de los distintos ámbitos educativos, ni en concreto en lo que hace referencia al asunto que nos ocupa, de las exigencias sobre cualificación docente establecidas en el Real Decreto 334/1985, más arriba referido.

El desarrollo educativo de los alumnos con necesidades educativas especiales se obtiene a lo largo de un prolongado proceso que requiere las contribuciones muy especializadas de distintos profesionales, entre ellos docentes, que posean los conocimientos específicos necesarios.

Por ello, es de todo punto inexplicable que el proceso educativo ni siquiera de un mínimo número de estos alumnos se vea negativamente afectado por la aplicación de mecanismos de contratación de personal docente que permitan la intervención en el mismo de

profesores que carecen de la especialización necesaria para desempeñar eficazmente los cometidos que se les asignen en el desarrollo de dicho proceso.

Todas las anteriores consideraciones nos han llevado a concluir la necesidad de recomendar a la Subsecretaría del Ministerio de Educación y Ciencia la conveniencia de que las precisiones de futuras instrucciones sobre provisión de puestos de trabajo en régimen de interinidad sobre contratación preferente de determinados profesores se produzcan en términos que sean conformes con los requisitos sobre cualificación del profesorado en el ámbito de la Educación Especial contenidos en el Real Decreto 334/1985, de 6 de marzo.

13.4.4. Solicitudes de reducción de jornada y de disfrute de las vacaciones anuales retribuidas tras la finalización de licencias de maternidad

La tramitación de algunas quejas nos ha puesto de manifiesto que por parte de diversas unidades dependientes del Ministerio de Educación y Ciencia se utilizan criterios, a nuestro juicio restrictivos, en la concesión de solicitudes de reducción de jornada o de disfrute de vacaciones anuales retribuidas tras la finalización de licencias de maternidad.

En relación con la posibilidad de obtener reducciones de jornada de trabajo, la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, en su artículo 30.1.f) establece lo siguiente:

«Quien por razones de guarda legal tenga a su cuidado directo algún menor de seis años o a un disminuido psíquico o físico que no desempeñe actividad retribuida, tendrá derecho a una disminución de la jornada de trabajo en un tercio o un medio, con la reducción proporcional de sus retribuciones.»

El tenor literal del precepto transcrito, que no establece condicionamiento alguno a su ejercicio, parece avalar el derecho de quienes lo soliciten a obtener, en todo caso, la reducción solicitada, siempre que concorra alguno de los supuestos de hecho en consideración a los cuales se prevé la posibilidad de dicha reducción.

Sin embargo, el criterio de acuerdo con el cual viene actuando, por ejemplo, la Dirección Provincial de Madrid, ante la que hemos tramitado algunas de las quejas formuladas en la materia, excluye la concesión de tales reducciones a los funcionarios docentes cuando las mismas se soliciten sólo para periodos parciales que excluyan el periodo de vacaciones escolares y no abarquen por consiguiente el curso completo de 1 de septiembre a 31 de agosto siguiente.

La dirección provincial mencionada afirma que las decisiones denegatorias adoptadas en relación con las solicitudes formuladas en los referidos términos se atienen al contenido de las instrucciones recibidas de la Dirección General de Personal y Servicios de ese Departamento.

En los términos de las referidas instrucciones los órganos competentes pueden acceder a las solicitudes de reducción que se refieran a todo el curso íntegro, que se entiende comienza el 1 de septiembre y concluye el 31 de agosto siguiente, y también a las solicitudes de reducción que abarquen trimestres completos, pero se considera que cualquier otro tipo de solicitud parcial que se circunscriba a los períodos de actividad escolar en que los docentes deben realizar una jornada partida, es decir de 1 de octubre al 31 de mayo siguiente, incurrirían en abuso de derecho, figura jurídica prevista en el artículo 7 del Código Civil y de aplicación general a todo el ordenamiento jurídico, y por consiguiente no deben ser atendidas.

Esta institución entiende que cualquier limitación de un derecho reconocido debe estar prevista en una norma de rango adecuado, y no debe considerarse como tal la figura del abuso del derecho consagrada en nuestro Código Civil, porque este límite intrínseco se fundamenta en el modo de usar las facultades que la ley otorga a un sujeto. Dicho «modo» viene definido bien por la intención de perjudicar de la acción, bien porque el exceso o anormalidad del ejercicio del derecho produce un perjuicio a la sociedad o a la economía. Si consideramos que el derecho a la disminución de la jornada de trabajo por razones de guarda legal es abusivo, deberíamos modificar la norma, pero mientras no se modifique, lo único que se puede considerar como abusivo es el ejercicio concreto que del derecho haga en cada caso un determinado sujeto.

Por lo tanto, si se entiende que tanto el servicio público educativo como las peculiares características de la función pública docente —expresamente reconocidas éstas en el artículo 1.2 de la Ley 30/1984— así lo exigen, deberían dictarse las normas específicas que determinasen cuáles sean en concreto las limitaciones que hayan de imponerse al personal docente en el disfrute de su derecho a obtener una jornada reducida. Actuar como hasta ahora vienen haciendo en algún supuesto los órganos del Ministerio de Educación y Ciencia encargados de la gestión de un personal, esto es, restringiendo a un determinado sector de funcionarios públicos el ejercicio de un derecho de manera general no prevista en normal alguna, resulta contrario a las exigencias de los principios de legalidad y de seguridad jurídica.

Una situación similar en cuanto a su repercusión restrictiva en la definición del ámbito del derecho correspondiente es la que venimos comprobando que se produce como consecuencia de la interpretación que vienen manteniendo los mismos órganos gestores mencionados en relación con la posibilidad de que las funcionarias docentes cuya licencia por alumbramiento se produzca durante el período de vacaciones escolares puedan, a continuación, disfrutar de la vacación anual retribuida.

La Ley de funcionarios civiles del Estado, texto articulado aprobado por Decreto 315/1964, de 7 de febre-

ro, en su artículo 68, establece en relación con la vacación anual retribuida lo siguiente:

«Todos los funcionarios tendrán derecho a disfrutar, durante cada año completo de servicio activo, de una vacación retribuida de un mes, a los días que en proporción le correspondan si el tiempo de servicio fue menor.»

El artículo 71.2 de la misma Ley señala en relación con las licencias por embarazo o alumbramiento:

«Se concederán licencias, en caso de embarazo, por el plazo que reglamentariamente se determine.»

Por su parte, el Decreto 1949/1967, de 20 de julio, sobre licencias por alumbramiento prevé en el párrafo segundo de su artículo 5:

«La vacación retributiva regulada en el artículo 68 de la misma Ley, podrá disfrutarse a continuación de la licencia por alumbramiento, siempre que a la funcionaria no le haya correspondido con anterioridad dentro del año natural.»

De las normas transcritas, que resultan de aplicación a las funcionarias docentes, se deduce que la ley reconoce a dichas funcionarias el derecho a disfrutar de una vacación anual retribuida y de las licencias previstas en caso de embarazo, así como que en su normativa de desarrollo se contempla la posibilidad de que la referida vacación anual se disfrute a continuación de la licencia por alumbramiento «siempre que a la funcionaria no le haya correspondido con anterioridad dentro del año natural».

La interpretación más obvia del inciso transcrito es que se pretende impedir que al amparo de la posibilidad de disfrute continuado de la vacación anual, que se establece en el artículo ya referido, se pretendan acumular períodos vacacionales distintos del correspondiente al año en curso o ya efectivamente disfrutados. Con dicha finalidad se precisa que tal acumulación procederá siempre que a la funcionaria no le haya correspondido con anterioridad dentro del año natural, es decir, que es el período vacacional correspondiente al año en curso y no efectivamente disfrutado durante el mismo el único que procede acumular. Tal es al menos la interpretación que del referido inciso vienen realizando los correspondientes órganos gestores al aplicarlo a las funcionarias públicas de cuerpos distintos a los docentes.

Sin embargo, de acuerdo con una cierta interpretación que mantiene la Dirección General de Personal y Servicios y normalmente aplican las direcciones provinciales del departamento, a las funcionarias docentes no se les concede la acumulación del período de vacación anual al previo de licencia por alumbramiento cuando tal acumulación implique el disfrute del primero fuera de los meses de julio y agosto.

En los términos de la referida interpretación dado que el calendario lectivo libera de la impartición de clases durante los meses de julio y agosto, tales fechas deben reputarse como período vacacional para el personal docente y en consecuencia, según concluye la referida interpretación, debe estimarse de plena aplicación a las funcionarias docentes, que de acuerdo con el artículo 5 del referido decreto pretendan disfrutar sus vacaciones fuera de dichos meses, el inciso final del mismo artículo que impide la acumulación de las vacaciones en los supuestos en que correspondiera disfrutarlas con anterioridad dentro del año natural.

Esta institución admite que puedan derivarse dificultades organizativas o de otra índole del ejercicio por las funcionarias docentes de la facultad de acumulación que reconoce el referido precepto, específicamente en aquellos supuestos en que hace posible su disfrute fuera de los meses de vacación escolar. Asimismo, esta institución entiende que quizás el ejercicio de tal facultad por dichas funcionarias debiera ser objeto del tratamiento específico que posiblemente requieran la peculiaridad del servicio público docente y el régimen de vacaciones docentes.

Sin embargo no se puede entender como jurídicamente correcto que tal especificidad se imponga sobre la base de una interpretación que, forzando la literalidad del precepto, no respeta la intención y finalidad más evidente del mismo —permitir la acumulación de las vacaciones anuales salvo que se hubiesen disfrutado ya con anterioridad en el mismo año natural— y que, además, no alude a precepto alguno del que se deduzca que la vacación anual retribuida «corresponda» efectivamente o esté establecida y deba disfrutarse necesariamente por el personal docente en determinado período anual.

Tampoco alude la referida interpretación al condicionamiento —necesidades del servicio— a que legalmente está sujeta la determinación del período en que se disfruten las vacaciones anuales, condicionamiento que sin duda permitiría paliar las consecuencias organizativas más graves que se derivasen del ejercicio de la facultad de acumulación a que nos venimos refiriendo y haría innecesario recurrir a interpretaciones limitativas en virtud de las cuales se impide necesariamente su ejercicio en determinadas circunstancias.

En los dos supuestos a que nos hemos referido parece que la necesidad de adecuar el contenido de determinados preceptos definidores de derechos de los funcionarios públicos a las peculiares exigencias derivadas de la gestión del personal docente ha llevado al Ministerio de Educación y Ciencia a sendas interpretaciones restrictivas del ejercicio de tales derechos que en todo caso, y siempre que resultasen deducibles y tuviesen un apoyo suficiente en la legislación vigente, deberían establecerse en normas del adecuado nivel reglamentario que regulasen las especificidades a que queda sujeto su ejercicio por el personal docente.

Todos los argumentos más arriba expresados han si-

do expuestos por esta institución al Subsecretario de Educación y Ciencia, al que sobre la base que según entendemos proporcionan los mismos, hemos considerado necesario formular una recomendación del tenor literal siguiente:

«Que de estimarse necesarias, en consideración a las peculiaridades del personal docente, las precisiones que impliquen limitaciones respecto al ejercicio por los funcionarios docentes de los derechos que con carácter general se reconocen a los funcionarios públicos en las normas vigentes, se establezcan, siempre que exista habilitación legal suficiente, en disposiciones del adecuado nivel normativo.»

En el informe que nos ha sido remitido por el subsecretario en relación con la recomendación formulada se manifiesta lo siguiente:

«En relación con la posibilidad de obtención de reducción de jornada de trabajo para los funcionarios docentes, por razones de guarda legal, pese a que la Ley 30/84 no establece ningún condicionamiento, la Dirección General de Personal y Servicios de este Ministerio ha considerado oportuno conceder automáticamente aquellas que se soliciten bien por un curso completo, o bien para un trimestre. Sin embargo, para aquellas solicitudes de reducción de jornada inferior a tres meses, el criterio adoptado es restrictivo ya que el servicio público docente exige una continuidad en la prestación y una homogeneidad en la impartición de las clases que, en caso contrario, se verían totalmente deterioradas en perjuicio de los alumnos.»

La Instrucción de la Dirección General de Personal a la que alude el escrito del Defensor del Pueblo, tiene como objetivo unificar el criterio mantenido sobre este aspecto, en aras a la seguridad jurídica. No se hace alusión alguna al «abuso de derecho» sino que se adjunta resolución desestimatoria de un recurso emitido por el Servicio de Recursos que aplica al caso concreto el argumento del abuso de derecho (artículo 7 del Código Civil). De ahí que la Dirección General de Personal y Servicios no considera abuso de derecho la petición de reducción de jornada que no coincida con un trimestre o un curso escolar completo, sino que lo considera inadecuado para asegurar la continuidad del servicio.

Por otro lado, debe tenerse en cuenta que el régimen jurídico del funcionario docente es necesariamente distinto al del resto de los funcionarios por la propia naturaleza del servicio público educativo.

Así, del mismo modo que el colectivo docente tiene más del doble de días vacacionales que el resto de los funcionarios, y que tiene su jornada reducida, respecto a éstos (al menos en lo que a horas presenciales se refiere), es lógico que el criterio para la concesión de tales reducciones a la jornada de por sí reducida de clases, se establezca en relación con el carácter continuo que debe caracterizar al servicio público educativo.

No obstante, se atenderá cualquier sugerencia de esa Institución respecto a esta línea de actuación que esta Subsecretaría considera adaptada tanto a criterios de legalidad como de oportunidad, salvo opinión en contra.

Para evitar cualquier error interpretativo, próximamente la Dirección General de Personal y Servicios va a enviar a todas las Direcciones Provinciales una Instrucción por la que se solicite se restrinjan las denegaciones de reducción de jornada por guarda legal a aquellos casos en que se aprecie efectivamente abuso de derecho.

En cuanto a la posibilidad de acumulación de los períodos vacacionales y de la derivada del régimen de licencia por alumbramiento se manifiesta lo siguiente:

— El artículo 74 de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado establece: "El período en que se disfruten las vacaciones y la concesión de licencia por razones de estudio y asuntos propios, cuando proceda, se subordinará a las necesidades del servicio".

— Si tenemos en cuenta el artículo 1.2 de la Ley 30/1984 y su previsión de que podrán dictarse normas específicas para adecuarlas a las peculiaridades del personal docente, resulta de aplicación la normativa reguladora de la organización y funcionamiento de los Centros Docentes. Según ésta, al personal docente le corresponde disfrutar de sus vacaciones anuales retribuidas única y exclusivamente dentro del período no lectivo, es decir julio y agosto.

— Este criterio ha sido el utilizado a la hora de interpretar el Decreto 1949/1967, de 20 de julio, al amparo del informe de la Comisión Superior de Personal de 21 de noviembre de 1990 emitido sobre consulta realizada sobre el tema por esta Dirección General. Según el mismo, el párrafo 2 del artículo 5 del mencionado Decreto 1945/1967: "... la vacación retribuida podrá disfrutarse a continuación de la licencia por alumbramiento siempre que a la funcionaria no le haya correspondido con anterioridad dentro del año natural", supone que en el ámbito docente el disfrutar de esa vacación anual retribuida corresponde exclusivamente al período no lectivo, sin que pueda suspender el disfrute de la misma y trasladarlo a período lectivo. No obstante, esta Subsecretaría admitirá cualquier sugerencia de esa institución».

Una vez estudiado el contenido del informe que nos ha sido enviado, nos hemos dirigido de nuevo al Subsecretario de Educación y Ciencia para establecer en relación con el mismo las precisiones que detallamos a continuación y que nos han llevado a insistir en la opinión, ya expresada en nuestra recomendación inicial, de que la línea de actuación que actualmente siguen en la materia los órganos de gestión de personal del departamento, en cuanto impone a los funcionarios docentes restricciones al ejercicio de derechos reconocidos con carácter general a los funcionarios, no establecidas en norma alguna que las autorice, debe estimarse jurídicamente incorrecta y contraria a las exi-

gencias que se derivan de los principios de legalidad y seguridad jurídica.

En nuestra comunicación al Subsecretario de Educación y Ciencia ponemos especial énfasis en mostrar nuestro total acuerdo sobre el hecho de que la función pública docente pueda justificar la necesidad de modular determinados derechos propios de los funcionarios para adecuar su ejercicio a las necesidades de la educación. En este sentido, no nos opondríamos en ningún caso a que se dictasen las normas legales del rango que fuese necesario para regular las especialidades de la función pública docente, de manera que los órganos gestores pudiesen adoptar en todos los casos las medidas más oportunas con la cobertura legal imprescindible.

Distinto es lo que a nuestro entender viene aconteciendo en los supuestos planteados, ya que en ellos se están utilizando determinadas figuras o instituciones jurídicas para solventar problemas concretos que requieren una regulación específica, eludiendo la aprobación de la misma con lo que, al margen de otras deficiencias, se ven disminuidos los derechos de las personas afectadas por este tipo de decisiones.

En consecuencia, y dado que no podemos estimar adecuadamente justificada la negativa a admitir nuestra recomendación que, según entendemos está implícita en el informe recibido de la Subsecretaría de Educación y Ciencia, hemos decidido hacer una referencia al asunto en este informe, tal y como preceptúa el artículo 30.2 de la Ley orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo.

13.4.5. Derecho a casa-habitación de los profesores de Educación General Básica

Con una cierta frecuencia se plantean ante esta institución quejas que formulan profesores de Educación General Básica, relacionadas con la obligación municipal de proporcionar viviendas gratuitas a los profesores del referido nivel educativo.

La mencionada obligación tiene su origen en lo establecido en los artículos 51 y 52 de la ley de Enseñanza Primaria, preceptos que deben entenderse vigentes, si quiera sea a título reglamentario, de acuerdo con lo previsto en la disposición final cuarta de la Ley General de Educación.

En ocasiones los promoventes de estas quejas muestran su disconformidad con las decisiones sobre adjudicación de las referidas viviendas, que deben adoptar las autoridades educativas respectivas, que, a juicio de los reclamantes, no se ajustan a los criterios que deben presidir dichas adjudicaciones.

En otros casos, los promoventes de estas quejas denuncian ante esta institución situaciones sobrevenidas después de dichas adjudicaciones —no utilización de las viviendas por los profesores adjudicatarios, adquisición por éstos de otras viviendas dentro del municipio— que, a su entender, deberían determinar

una revisión de las adjudicaciones efectuadas y a la posibilidad de que otros profesores accediesen al beneficio que significa el disfrute de las referidas viviendas, y que, según aseguran, han hecho notar sin resultado ante las autoridades educativas competentes para decidir en la materia.

La base fáctica y jurídica en que se fundamentan estas quejas es de muy distinta entidad, como también lo son los resultados que se desprenden de su tramitación en aquellos casos en que consideramos oportuno iniciarla.

Ahora bien, viene planteándonos también en esta materia una serie de quejas de las que sí nos ha sido posible deducir la existencia de un problema de carácter general, relacionado con la distinta interpretación que realizan los ayuntamientos y la Administración educativa de los términos en que debe entenderse vigente la mencionada obligación municipal.

Nos referimos a quejas, entre ellas la más reciente (9101830) en las que los reclamantes, adjudicatarios de alguna de las referidas viviendas, describen distintas formas de actuación municipal que en general podrían calificarse de entorpecedoras del ejercicio por los profesores de su derecho a disfrutar la vivienda adjudicada.

Así, los ayuntamientos se niegan a hacer entrega a los adjudicatarios de las llaves de las viviendas, realizan respecto a las mismas actuaciones que las inutilizan temporal o definitivamente para su uso como tales, las destinan a albergar algún servicio municipal o simplemente las alquilan a vecinos del municipio.

Nos estamos refiriendo naturalmente a viviendas propiedad de los ayuntamientos respectivos, que, situadas dentro o fuera del propio recinto escolar, están jurídicamente afectadas a su utilización como viviendas por profesores de Educación General Básica. En ocasiones han sido construidas, como los edificios destinados a albergar los colegios públicos, por la Administración educativa que después ha cedido su propiedad el ayuntamiento, en otros casos el propio ayuntamiento ha habilitado para tal uso viviendas de su propiedad, pero en todos los supuestos a que nos estamos refiriendo se trataría, en definitiva, de viviendas afectadas al uso docente mencionado.

En la mayoría de los casos que se nos han planteado, los ayuntamientos parecen actuar utilizando vías de hecho para dificultar o impedir la utilización por los maestros de las viviendas que les han sido adjudicadas, en otros menos frecuentes los ayuntamientos adoptan acuerdos de desafectación de las viviendas del uso docente a que estaban destinadas.

Tales acuerdos de desafectación se producen sobre la base de una interpretación jurídica según la cual entienden los ayuntamientos que tanto los artículos 137 y 140 de la Constitución que garantizan la autonomía de los municipios, como los preceptos aplicables al caso del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, en los que se regula el procedimiento a seguir por los

ayuntamientos para la desafectación de sus bienes de maniales, facultan a estos últimos para proceder por sí mismos a adoptar las decisiones relativas a la desafectación de sus bienes.

En la referida interpretación, que se basa, además, en pronunciamientos contenidos en sentencias del Tribunal Supremo y de otras instancias jurisdiccionales que se citan expresamente por los ayuntamientos —STS de 11 de febrero de 1983 y de 23 de diciembre de 1987—, la solicitud a la autoridad educativa de la autorización previa a la desafectación de los inmuebles y edificios públicos escolares que se establece en el Real Decreto 605/1987, de 10 de abril y en la Orden de 4 de junio del mismo año, tendría el carácter de mero trámite necesario para integrar el procedimiento de desafectación, cuyo resultado en ningún modo resulta vinculante para la autoridad local, dado el principio constitucional de autonomía municipal ya mencionado.

Por último, entienden los ayuntamientos, de acuerdo con datos normativos extraídos de la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local —Ley 7/1985, de 2 de abril— y de las leyes que sucesivamente se han ido aprobando en materia educativa, que dichos textos legales sólo les obligan a «cooperar con la Administración educativa en la creación, construcción y sostenimiento de los centros docentes públicos» —artículo 25.2.n) de la Ley 7/1985, de 2 de abril—, «cooperación... entre la Administración local y la Administración del Estado... tanto en servicios locales como en asuntos de interés común» que, en los términos del artículo 57 de la misma ley «se desarrollará con carácter voluntario, bajo las formas y en los términos previstos en las leyes». A estos últimos efectos, el artículo 71 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, establece que «solo por medio de una ley se podrán establecer servicios que representen cargas económicas para las entidades locales o determinar obligaciones que tengan por objeto costear o subvencionar anteciones de las restantes Administraciones públicas».

En definitiva, dado el nivel reglamentario a que deben entenderse reducidos los preceptos de la Ley de Enseñanza Primaria, no pueden entenderse que su artículo 51 tenga rango normativo suficiente para imponer a las entidades locales las cargas económicas que se derivan de la cesión gratuita de viviendas a los profesores de Educación General Básica.

Por su parte, la Administración educativa entiende, autorizada también por pronunciamientos de los tribunales, entre ellos el más reciente contenido en la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, de 17 de julio de 1990, que, cualquiera que sea el ámbito y las consecuencias con que debe entenderse la autonomía municipal consagrada en la Constitución, éstas deben ser establecidas por la vía normativa adecuada, debiendo entenderse subsistente en tanto no sea expresamente modificada la legislación precedente en todos aquellos casos en que su contenido no choque total y frontalmente con el texto constitucional.

Así debe entenderse plenamente vigente el derecho a casa-habitación de los profesores de Educación Ge-

neral Básica declarado expresamente subsistente en la disposición transitoria novena de la Ley General de Educación y en la disposición final cuarta de la misma ley que, de modo más genérico, declara la vigencia, con carácter reglamentario, de cuantas disposiciones regulen las materias objeto de la ley, disposiciones que no han sido derogadas por los posteriores textos legales promulgados en materia educativa.

De la misma manera resulta también en absoluto aplicable a la desafectación de las viviendas adscritas a su utilización por el referido colectivo docente el procedimiento de autorización previa a la desafectación de los inmuebles y edificios públicos escolares establecido en el Real Decreto 605/1987, de 10 de abril, y de la Orden de 4 de junio de 1987, ya mencionados, que impone la obtención por los ayuntamientos de la autorización de la autoridad educativa como requisito necesario para proceder a la referida desafectación.

Los datos expresados ponen de manifiesto la existencia de un desacuerdo interpretativo sobre los términos de la subsistencia de un derecho definido en la normativa específicamente educativa y respecto a la medida en que las administraciones locales deban asumir las cargas que se derivan de su ejercicio, situación que se traduce en muchas ocasiones en actuaciones contradictorias de las administraciones públicas —locales y educativas— implicadas que afectan muy negativamente a los docentes afectados que, en definitiva, se encuentran en tales ocasiones ante una clara situación de indefinición respecto al ejercicio de su derecho a disfrutar de una casa-habitación.

La situación descrita afecta de manera negativa al principio de seguridad jurídica que debe regir en éste como en cualquier otro aspecto el Estatuto jurídico de los funcionarios docentes. Entendemos, por consiguiente, que las administraciones implicadas en el tema deberían realizar un esfuerzo para llegar a un acuerdo interpretativo en este punto que permita formas de actuación coordinada en la materia, más compatibles con el principio de seguridad jurídica mencionado.

13.5. Personal estatutario al servicio de las instituciones sanitarias de la Seguridad Social

13.5.1. Marco jurídico

En informe de años anteriores ya se puso de relieve la falta de adecuación del régimen jurídico del personal estatutario al servicio de las instituciones sanitarias de la Seguridad Social. Esta falta de adecuación se manifiesta, entre otros aspectos, en la profusión de normas y en su diversificación por grupos profesionales, así como en la regulación frecuentemente parcial de las diversas cuestiones que conforman la relación de este personal con la Administración.

Así, dada la falta de desarrollo reglamentario del artículo 84 de la Ley General de Sanidad se procedió a efectuar diversas recomendaciones, manifestando el Mi-

nisterio de Sanidad y Consumo, aparte de aceptar las mismas, el propósito de proceder a una regulación uniforme del sistema de provisión de plazas. Esta provisión se ha llevado a efecto mediante la aprobación del Real Decreto 118/1991, de 25 de enero, sobre selección de personal estatutario y provisión de plazas en las instituciones sanitarias de la Seguridad Social, que establece, entre otros aspectos, tal y como se había recomendado por esta institución, un tratamiento igual en la valoración de los servicios prestados.

No obstante, esta disposición, si bien procede a una regulación uniforme de los sistemas de acceso, precisa de un desarrollo que concrete los criterios generales plasmados en su articulado. Entre las materias que necesitan tal desarrollo, cabe indicar las referidas a la cobertura de plazas vacantes de personal sanitario no facultativo de asistencia especializada.

Igualmente, en otros ámbitos de esta relación estatutaria, como es el régimen retributivo, se observan notorias diferencias según el tipo de personal a que afectan y sobre las que es preciso, asimismo, proceder a su homogeneización.

13.5.2. Provisión de puestos de trabajo

El complejo sistema seguido de la adjudicación de plazas de personal estatutario, la diversidad de méritos tenidos en cuenta y la acreditación de los mismos es causa harto frecuente de impugnaciones ante la Comisión Central de Reclamaciones del Ministerio de Sanidad y Consumo y de la presentación de quejas ante esta institución.

Un ejemplo de estas reclamaciones puede ser la formulada por una auxiliar de enfermería que no obtuvo plaza en un concurso abierto y permanente efectuado por la Dirección Provincial del Instituto Nacional de la Salud en Ceuta, al no serle valorado un título de auxiliar sanitario expedido por la Diputación General de Aragón, no habiéndose dictado además resolución expresa en la reclamación interpuesta por tal motivo. Solicitado informe de la referida dirección provincial, fue facilitada la resolución de la Comisión Central de Reclamaciones, estimatoria de la pretensión de la promotora, a la par que le era notificada la misma a la reclamante, en cumplimiento del deber, que compete a la administración, de dictar resolución expresa.

Dicha resolución sigue el principio, de general aplicación a las adjudicaciones de plazas de personal estatutario cuya gestión no se haya trasferido a las comunidades autónomas, de reconocer y valorar los cursos o diplomas de auxiliar sanitario expedidos por organismos autonómicos que han asumido competencias antes reservadas a la Administración del Estado u organismos de ella dependiente, hoy en día extinguidos, como es el caso concreto del Instituto Nacional del Bienestar, adscrito en su día al Ministerio de Cultura.

Resuelto por ello, tanto el aspecto sustantivo de la valoración de méritos como el procedimental de la noti-

ficación de la oportuna resolución, se procedió a la finalización de las actuaciones con resultado favorable a la pretensión de la promovente (queja 9027732).

No sólo respecto del personal sanitario se han formulado quejas a la cobertura de puestos de trabajo, sino que también lo han sido respecto de los procesos destinados a puestos de personal no sanitario y, más concretamente, referidas al personal que integra la denominada función administrativa de las instituciones sanitarias de la Seguridad Social.

En concreto, se recibió una queja relativa a la cobertura de una plaza de jefe de sección, de carácter administrativo, en el hospital «La Princesa», de Madrid, por una persona que no reunía presuntamente los requisitos en cuanto a grupo de clasificación, establecidos en la convocatoria. Solicitado informe de la extinguida Dirección General de Recursos Humanos, Suministros e Instalaciones del Ministerio de Sanidad y Consumo, se puso de relieve que la citada adjudicación se había efectuado a favor de una persona no adscrita al Grupo C de los definidos en el Real Decreto Ley 3/1987, de 11 de septiembre, por lo que se impartían instrucciones a la Dirección Territorial del Instituto Nacional de la Salud en Madrid, en orden a su subsanación. Si bien dicho informe fue remitido en abril de 1991, por la promovente de la queja se puso de manifiesto, con posterioridad, que, aunque se procedió al cese de la persona irregularmente nombrada, no se han realizado las actuaciones subsiguientes para la debida cobertura de la plaza, con perjuicio de quienes acudieron al referido concurso. Por ello, prosiguen las actuaciones oportunas en orden a la definitiva solución de este asunto (queja 9028003).

En relación con la toma de posesión de las plazas adjudicadas, y hasta la promulgación del Real Decreto 118/1991, de 25 de enero, los diferentes regímenes estatutarios regulaban de modo distinto las consecuencias previstas para los supuestos en los que no se tomaba posesión en el plazo reglamentario. Así, mientras que para el personal facultativo la imposibilidad de concurrir se extendía a un período de un año, para el personal auxiliar sanitario tal período se elevaba a dos años. El citado real decreto ha venido a aportar una solución al asunto, recogiendo un tratamiento homogéneo de estas situaciones (queja 9017817).

Las adjudicaciones de plazas de personal sanitario no facultativo de las instituciones sanitarias de la Seguridad Social, en particular, y del personal estatutario en general, son frecuentemente impugnadas, con lo que dichas adjudicaciones no devienen firmes hasta que no se procede a la resolución de los citados recursos. Las dilaciones originadas por dichos procesos impugnatorios han llevado, ante la ausencia de normas o criterios generales sobre este asunto y ante la incidencia negativa que esta situación tiene sobre la actividad asistencial, a diversas direcciones provinciales del Instituto Nacional de la Salud a proceder a la toma de posesión provisional de dichas plazas. Ahora bien, dado que no hay un criterio homogéneo sobre este aspecto

se producen situaciones de desigualdad ante supuestos idénticos.

Así en relación con una queja, referida a una plaza de técnico especialista en radiología en un ambulatorio de Murcia, la Subsecretaría del Ministerio de Sanidad y Consumo comunicó que se había expedido un nombramiento provisional, así como la inmediata resolución de la impugnación por la Comisión Central de Reclamaciones (queja 9101487).

Por el contrario, la Dirección Provincial del Instituto Nacional de la Salud de Zaragoza, que hasta el mes de diciembre de 1989 procedía a la toma de posesión provisional del personal sanitario no facultativo, ante el bloqueo sistemático de las adjudicaciones de plazas a causa de las impugnaciones efectuadas, a partir de la citada fecha ha limitado las tomas de posesión provisional al personal que accede a plaza únicamente por el turno de méritos.

Esta situación se ha puesto de relieve a raíz de la tramitación de una queja, sobre la que se está a la espera del preceptivo informe de la administración, comprensivo de los motivos que ostentan el referido trato diferenciador (queja 9115677).

En el informe del pasado año, se hacía referencia a la formulación de una sugerencia y un recordatorio de deberes legales a la Dirección Provincial del Instituto Nacional de la Salud, de Madrid, en orden a que, en los procesos selectivos de personal sanitario no facultativo desarrollados por dicha dirección provincial, se diera cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 54 de la Ley de Procedimiento Administrativo.

Precedente inmediato de la sugerencia y recordatorio formulados fue una queja en la que se señalaba que, en el desarrollo del concurso abierto y permanente, no se había valorado un diploma acreditativo de un curso realizado, por el hecho de no constar en el mismo las horas lectivas, sin que se notificara tal defecto formal, a efectos de su subsanación.

En un primer informe, el Instituto Nacional de la Salud señaló que no se había procedido a valorar el certificado del curso realizado por la promovente, por no constar en el mismo las horas lectivas totales, subrayándose que la reclamante debía de conocer dicho requisito, que claramente figura en el correspondiente baremo.

Por el contrario, en un segundo informe, la citada dirección provincial indicó que la Comisión de Selección de Personal Sanitario no Facultativo de Madrid viene observando lo dispuesto en el reseñado artículo 54 de la Ley de Procedimiento Administrativo, añadiendo, por otra parte, que se le comunicó verbalmente a la interesada el defecto que presentaba el certificado por ella presentado.

Independientemente de la falta de correspondencia existente entre los dos informes emitidos, se procedió a resaltar, una vez más, que cuando el órgano administrativo ante el que se tramita un procedimiento observe que alguno de los actos de los interesados han incurrido en algún defecto, debe poner en conocimien-

to de los mismos tales defectos y conceder un plazo de 10 días para su subsanación.

Al mismo tiempo, se significó que el defecto formal al que hacía referencia la promovente de la queja, es un defecto procedimental subsanable por lo que la administración ha de fijar un plazo concreto de 10 días y sólo cuando dicho plazo haya transcurrido podrá adoptar las medidas concretas y expresamente advertidas en forma al interesado.

Igualmente, se señaló que la Ley de Procedimiento Administrativo exige que las notificaciones se realicen mediante oficio, carta, telegrama o cualquier otro medio que permita tener constancia de la recepción, de la fecha y de la identidad del acto notificado, requisitos que, a tenor de los informes emitidos, parecían no haberse cumplido.

Con base en estos nuevos razonamientos, se procedió a reiterar la necesidad de adoptar las medidas reflejadas en la sugerencia y recordatorio formulados, sin que se haya recibido aún comunicación al respecto (queja 8911887).

13.5.3 Traslados de personal

El mantenimiento de criterios diferentes en cuanto al orden de prelación en supuestos de traslado de centro de trabajo dentro de la misma localidad, entre la Subdirección General de Personal Estatutario del Ministerio de Sanidad y Consumo y la Dirección Provincial del Instituto Nacional de la Salud en Toledo, en perjuicio de la promovente de una queja, dio lugar a las correspondientes actuaciones de esta institución. En efecto, si bien la referida Subdirección estimó favorablemente la reclamación planteada por una trabajadora del hospital «Virgen de la Salud», de Toledo, dicha dirección provincial no procedió a su cumplimiento en base a una malentendida coherencia con los criterios previos utilizados para los traslados de personal realizados con anterioridad al servicio de lavandería centralizado de dicha localidad. Comunicada la contradicción existente a la extinta Dirección General de Recursos Humanos, Suministros e Instalaciones del Ministerio de Sanidad y Consumo, se procedió a efectuar el traslado de la interesada, de acuerdo con el criterio de esta institución, concordante con el mantenido por la subdirección general antes referida (queja 9022564).

13.5.4 Selección de personal interino y eventual

Con motivo de una queja planteada por un facultativo de medicina general que optaba a un contrato de interinidad, convocado por la Dirección Provincial del Instituto Nacional de la Salud en Salamanca, se puso de relieve la exclusión de dichas pruebas de aquellos facultativos que no estuvieran colegiados con una antelación mínima de un año natural. Así, la selección del

personal médico a contratar por la citada dirección provincial se efectuaba en base a las normas de organización y funcionamiento del colectivo de médicos en paro, cuyo artículo 48 determina que en el supuesto de que se cause baja en el Colegio Oficial de Médicos de Salamanca o de otra provincia, deberá transcurrir un período mínimo de un año natural desde la fecha en que se produjo la nueva incorporación al Colegio Oficial de Médicos de dicha provincia, para poder solicitar la nueva inclusión en la bolsa de demanda de empleo.

La aplicación de tal precepto, que produjo la exclusión del promovente de la lista definitiva para provisión de plazas interinas de medicina general, se intentaba justificar por la necesidad de garantizar a todo el colectivo de médicos en paro la igualdad de oportunidades.

Sin embargo, el principio de igualdad en el acceso a las funciones y cargos públicos, consagrado en el artículo 23.2 de la Constitución, ha de ponerse en necesaria conexión con los principios de mérito y capacidad en el acceso a las funciones públicas del artículo 103.3 del texto constitucional (STC 193/1987, de 9 de diciembre). Tales principios exigen que los sistemas de selección sean abiertos, con concurrencia de todos los aspirantes, permitiendo llevar a cabo la valoración del mérito y capacidad acreditados por cada uno de ellos.

Por lo tanto, el procedimiento establecido por la citada dirección provincial obstaculizaba la igualdad que ha de regir la celebración de cualquier prueba objetiva, al excluirse, durante un período de tiempo de un año, a otros aspirantes legitimados para acceder a las plazas, dado que se configuraba como circunstancia excluyente la sola razón de no haber transcurrido un período mínimo de un año natural desde que se produjo la inclusión en el colegio profesional, independientemente de los elementos de mérito y capacidad, y de la voluntad de los interesados de participar en los procesos de selección que pudieran desarrollarse en el citado período de un año.

Así pues, la necesidad de no crear desigualdades que sean ajenas, no referidas o incompatibles con los citados principios constitucionales exige que los correspondientes criterios selectivos no vulneren la más elemental garantía de igualdad, de modo que no quede lesionado el principio de capacidad, que junto al de mérito, rige y disciplina el acceso a la función pública.

Por consiguiente, no puede ser considerado un demérito o falta de capacidad personal, el simple hecho de no haber transcurrido un año desde la incorporación al colegio profesional, como tampoco es la citada circunstancia compatible con el principio de igualdad proclamado por el artículo 14 del texto constitucional, en tanto en cuanto se coloca en situación distinta a los colegiados, en función de la fecha de incorporación, sin que concurra una causa objetiva y razonable que justifique tal diferencia de tratamiento.

Asimismo, tampoco se corresponde el criterio establecido con lo dispuesto en el artículo 139.2 de la Constitución, según el cual ninguna autoridad puede

adoptar medidas que, directa o indirectamente, obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas en todo el territorio nacional.

Por todo ello, se procedió a formular una recomendación en orden a que se valorase la oportunidad y conveniencia de adoptar las medidas que resultasen precedentes, al objeto de que en los procedimientos selectivos de personal médico a contratar, desarrollados por la Dirección Provincial del Instituto Nacional de la Salud en Salamanca se permitiese la concurrencia de todas aquellas personas interesadas, independientemente del período de tiempo que hubiera transcurrido desde su incorporación al colegio profesional, respetándose así los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad.

Esta recomendación fue aceptada por el órgano administrativo afectado a la par que se señalaba que estaba en vías de negociación un acuerdo conjunto para contrataciones temporales con las centrales sindicales.

Asimismo, por la Dirección General de Recursos Humanos y Organización del Ministerio de Sanidad y Consumo se manifestó la total y absoluta coincidencia con la recomendación formulada, dictándose instrucciones a la dirección general, así como a las direcciones territoriales y provinciales, del Instituto Nacional de la Salud para hacerla efectiva (queja 9112037).

13.5.5. Sistema retributivo

La diversidad de regímenes retributivos que ya se apuntó en el apartado relativo al marco jurídico del personal estatutario, se pone especialmente de manifiesto entre el personal que percibe sus emolumentos en función de los asegurados o población asignada y aquel cuyas retribuciones no están en función de este factor.

Con independencia de esta consideración general, es preciso dejar constancia de otras cuestiones tratadas con motivo de las quejas tramitadas durante el año 1991.

Así, la falta de la percepción de liquidaciones salariales ante un cambio en la domiciliación bancaria de dicho haberes, ocasionó que se solicitase información a la Dirección Provincial del Instituto Nacional de la Salud en Las Palmas, indicándose por la misma que el cambio en la domiciliación bancaria había surtido efectos respecto de las retribuciones de pago periódico (mensualidades) pero no de las liquidaciones finales (atrasos), las cuales se habían transferido a la entidad bancaria originariamente designada por el trabajador. Como quiera que los defectos en la organización interna de los órganos administrativos no deben redundar en perjuicio de los ciudadanos se requirió de dicha entidad gestora la adopción de las medidas tendentes a la disponibilidad de dichas cantidades en la entidad bancaria designada por el promovente. Conforme a esta observación, la entidad desarrolló las actuaciones oportunas en orden a hacer efectiva la disponibilidad de los devengos salariales correspondientes (queja 8811013).

Asimismo, se actuó en un caso relativo a los descuentos a efectuar en nómina por cotizaciones a la Seguridad Social, planteado por una auxiliar de enfermería en situación de especial en activo como técnico especialista y a la que venía reteniéndose, desde la fecha de autorización de tal situación, las cantidades correspondientes en concepto de contingencia por desempleo. Solicitado informe a la extinguida Dirección General de Recursos Humanos, Suministros e Instalaciones del Ministerio de Sanidad y Consumo, se constató que se había incurrido en tal error por la inclusión de la promovente en la nómina de personal temporal, que cotiza por tal contingencia, procediéndose seguidamente a su subsanación (queja 9026419).

A raíz de otra reclamación se ha puesto de relieve la dificultad relativa a la acreditación y correspondiente abono de las retribuciones devengadas por trabajos extraordinarios. En el presente caso, dichas actividades, desarrolladas en el año 1983, fueron inicialmente impagadas por falta de acreditación de la oportuna autorización, motivo por el cual la intervención general de la Seguridad Social formuló reparos al expediente promovido por la Dirección General del Instituto Nacional de la Salud. Aportada posteriormente por el interesado documentación acreditativa de la efectiva realización de los trabajos extraordinarios y solicitado informe complementario de la referida intervención, se reconoció el derecho a la percepción de las retribuciones correspondientes, instándose a la dirección general de la entidad gestora la iniciación de expediente de convalidación del gasto ante el Consejo de Ministros. Dicha entidad ha manifestado, en el sentido indicado, la promoción del indicado expediente (queja 8607432).

13.5.6. Reconocimiento de servicios previos a efectos de antigüedad.

El Real Decreto 1181/1989, de 29 de septiembre, si bien ha resuelto de modo satisfactorio el trato desigual preexistente entre el personal estatutario y el personal funcionario, respecto del reconocimiento de servicios previos en la administración pública, homologando a estos efectos a ambos grupos, presenta en su aplicación diversos inconvenientes prácticos. Entre ellos, cabe citar el problema de determinar el órgano administrativo que ha de proceder al reconocimiento y tramitación consiguiente de los efectos económicos que apareja, habida cuenta de los procesos de transferencias en materia sanitaria y el paso, en algunos casos, de este personal, mientras se sustancian sus reclamaciones, a la situación de jubilado.

En este sentido, fue tramitada una queja referida a un facultativo jubilado, que prestaba sus servicios al Instituto Nacional de la Salud en la provincia de Málaga. Iniciada la oportuna investigación, por la Ssecretaría General de Asistencia Sanitaria del Ministerio de Sanidad y Consumo se entendió que correspondía realizar las actuaciones al Servicio Andaluz de Salud co-

mo entidad subrogada en los derechos y obligaciones del Instituto Nacional de la Salud, en virtud de las transferencias efectuadas con efectividad de 1 de enero de 1984, si bien hay que resaltar que la jubilación del referido facultativo se realizó en fecha 31 de octubre de 1982.

A raíz de las gestiones efectuadas, el Servicio Andaluz de Salud puso de relieve que el citado facultativo nunca fue transferido a dicha comunidad autónoma y que el Instituto Nacional de la Salud había sido condenado por sentencia.

Expuestas estas consideraciones a la subsecretaría del ministerio de Sanidad y Consumo, la misma aceptó que correspondía al Instituto Nacional de la Salud realizar las actuaciones subsiguientes en orden a determinar las diferencias económicas resultantes, cuya repercusión en la pensión de jubilación habrá de ser apreciada por el Instituto nacional de la Seguridad Social, finalizando las actuaciones con resultado satisfactorio para el promovente (queja 8900763).

Una situación similar se ha producido en la tramitación de otra queja, relativa al reconocimiento de los servicios previos prestados por un facultativo jubilado, como interino especialista en radiología por un período de seis años y nueve meses. Dada la inactividad del Instituto Nacional de la Salud, amparándose en la condición de jubilado del interesado y efectuadas por esta institución las actuaciones oportunas, la dirección general de dicha entidad gestora cursó las instrucciones correspondientes a fin de certificar los servicios, en orden a la regularización de la pensión de jubilación del promovente (queja 9022659).

Otro supuesto prácticamente idéntico, pero referido al reconocimiento de los servicios prestados en la Guardia Civil, por una persona incluida, en su momento, en el estatuto de personal no sanitario de la Seguridad Social y en situación actual de jubilación, se puso de relieve con ocasión de la tramitación de otra de las quejas recibidas.

En efecto, el promovente solicitó el reconocimiento del período comprendido entre 1 de abril de 1950 y el 30 de septiembre de 1977, durante el que había prestado servicios en la Guardia Civil, mediante peticiones sucesivas ante la entidad gestora a lo largo de los años 1985-1990, sin resultado alguno.

Sobre ello, cabe indicar que, con anterioridad a la publicación del Real Decreto 1181/1989, de 29 de septiembre, la extinguida Dirección General de Recursos Humanos, Suministros e Instalaciones del Ministerio de Sanidad y Consumo había aceptado la recomendación de esta institución en orden a una interpretación amplia del concepto «funcionario», comprensiva de personal estatutario al servicio de las instituciones sanitarias de la Seguridad Social, posibilitando con ello la aplicación a este personal de la Orden de 2 de enero de 1985, de instrucciones sobre la cuantía de retribuciones y gastos de personal.

Recabado informe de la antes expresada Dirección General de Recursos Humanos se puso de relieve que

se había procedido a resolver en sentido positivo la solicitud de reconocimiento de servicios previos y a liquidar los atrasos correspondientes (queja 9105076).

13.6. Personal laboral

13.6.1. Selección de personal

Entre las quejas tramitadas durante el año al que se refiere este informe, destaca la formulada contra el sistema de selección de peones establecido por el Organismo Autónomo Aeropuertos Nacionales por considerar que las pruebas físicas, en las que participaron más de cinco mil personas, eran peligrosas y, en la opinión del promovente, degradantes.

Estas pruebas consistían, entre otras, en levantar una carga de 50 kg. de peso, transportarla a través de un tablón de 30 cm. de ancho, transportar seis metros en línea recta un bidón de 200 litros de volumen con 80 litros de agua en una carretilla de mano, mover a brazo tres metros en línea recta un bidón con cien litros de agua, levantar con las dos manos un peso de cuarenta kilos cinco veces consecutivas, cavar zanjas, etc..., todo ello a la velocidad propia de un concurrido concurso competitivo.

En su informe, el órgano afectado consideraba que no existía ninguna norma legal que delimitara los pesos máximos de carga con procedimientos mecánicos o manuales, entendiéndose por ello que los fijados para estas pruebas selectivas eran los racionalmente admitidos.

Esta institución, a la vista de los hechos descritos y de los argumentos de la Dirección General de Aeropuertos Nacionales, consideró necesario dirigir a dicho organismo una recomendación en la que se recordaba la existencia de normas legales sobre limitación de pesos máximos en los trabajos de transporte en carretillas manuales. En efecto, la Orden de 2 de junio de 1961 establece que «queda prohibida la utilización en los puertos, muelles, fábricas, talleres y en general, en todo lugar de trabajo, de sacos, fardos o cualquier utensilio para el transporte, carga y descarga de mercancías que haya de hacerse a brazo, cuyo peso en carga sea superior a 80 kg. de peso». Igualmente hay que tener en cuenta la Recomendación n.º 128 de 7 de junio de 1967 de la Organización Internacional de Trabajo, que establece que el peso máximo de carga que puede ser transportada manualmente por un trabajador adulto del sexo masculino debe ser inferior a 55 kg.

Por otra parte, y a título indicativo, debe citarse el Decreto de 26 de julio de 1957, que, en su artículo 1.f), prohíbe a los menores de 18 años trabajos de transporte, empuje o arrastre de cargas que representen un esfuerzo superior al necesario para mover en rasante de nivel los pesos, incluido el vehículo, que superen, en el transporte a brazo los 20 kg. y en el transporte con carretilla los 40 kg.

Teniendo en cuenta que las prohibiciones e indica-

ciones anteriores se refieren a la realización de trabajos en la jornada normal, debe concluirse que los ejercicios realizados literalmente contra reloj y en situación de competencia generalizada, podrían implicar riesgo para la salud de los participantes.

Hay que tener en cuenta, además, que para la realización de trabajos que impliquen gran esfuerzo físico es de todo punto recomendable que los trabajadores pasen previamente por un examen médico, para reconocer su aptitud a fin de evitar que personas no suficientemente capacitadas se expongan al riesgo que implican estos esfuerzos, como lo establece la Recomendación nº 128 de la OIT.

Por todo ello, esta institución recomendó a la Dirección General del Organismo Autónomo Aeropuertos Nacionales que, antes de elaborar las bases de las convocatorias para selección de personal en las que en los ejercicios incluidos en las mismas se establezcan pruebas de velocidad, fuerza y resistencia física, se obtenga el asesoramiento del servicio médico de empresa, y, en su caso, del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo.

El Organismo Autónomo Aeropuertos Nacionales ha respondido de forma positiva a la recomendación formulada, anunciando la inmediata reducción del peso de carga y traslado de carretilla y señalando que modificará la redacción de las futuras bases de convocatorias en el sentido de incorporar en su elaboración a personal técnico del servicio médico de empresa o del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (queja 9008681).

Merece también destacarse el caso de unos ciudadanos que el día 13 de enero de 1986 se presentaron a las pruebas de selección, convocadas por Resolución de la Subsecretaría del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, de 9 de octubre de 1985, para cubrir puestos de trabajo como personal laboral para el desarrollo de funciones de operador informático de máquinas básicas en el Instituto para la Promoción Pública de la Vivienda.

El acta del tribunal calificador fue publicada en el tablón de anuncios de dicho ministerio, figurando en la lista de aspirantes aprobados los dos promoventes de la queja. Sin embargo, los mismos no fueron llamados para cubrir las plazas obtenidas en el proceso de selección, y habiendo puesto en conocimiento esa situación anómala en varias ocasiones ante la Subsecretaría del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, no obtuvieron contestación alguna.

Solicitado el oportuno informe, la citada subsecretaría realizó un relato sucinto de los hechos, resultando de éstos que por resolución de 13 de junio de 1986 se habían anulado las pruebas selectivas realizadas, por haberse podido comprobar ciertas anomalías en su desarrollo. La misma resolución ordenaba la repetición de las pruebas, pero este hecho no fue comunicado a los interesados. De otra parte, la resolución de la subsecretaría no fue cumplida por los órganos que debían hacerlo, de modo que la Dirección General de la Vivien-

da no propuso el nombramiento de vocal para el tribunal calificador hasta un año después, y hasta pasados tres años no facilitó los nombres de las personas admitidas en la convocatoria, para que fueran citadas de nuevo a examen, pese a los múltiples requerimientos de la subsecretaría para que lo hiciera.

Finalizaba su informe la subsecretaría llegando a la conclusión de que no era ya posible convocar nuevas pruebas por no estar actualmente incluidas las plazas de operador de máquinas básicas en las relaciones de puestos de trabajo, al haberse extinguido el Instituto para la Promoción Pública de la Vivienda (queja 8811410).

En otra de las quejas, se exponía que habiéndose presentado el reclamante a unas pruebas selectivas, convocadas por el Ministerio de Asuntos Exteriores, para cubrir una plaza de analista de información, y tras aprobar el primer ejercicio, fue suspendido en el segundo por no presentarse al mismo, siendo el motivo —según manifestaba— el no haber sido debidamente informado de la fecha de celebración del citado ejercicio, realizado el 5 de abril de 1989.

Sobre esta queja, se solicitó información a la Dirección General del Servicio Exterior del Ministerio de Asuntos Exteriores a fin de conocer cuál fue el medio de notificación al interesado de la fecha del segundo ejercicio, contestando la misma en el sentido que se había remitido un telegrama al domicilio del reclamante el día 3 de abril, y acompañando al informe fotocopia de la orden interna dada por el Subdirector General de Personal para que fuera tramitado el telegrama. De nuevo se solicitó a la Dirección General del Servicio Exterior que remitiera justificante del envío del citado telegrama, contestando ésta que pasados seis meses, como era el caso, las copias de estos telegramas se destruían, por lo que no se podía aportar el mencionado documento.

A la vista de ello, se solicitó al Director Provincial de Correos información sobre si entre los días 3, 4 y 5 de abril de 1989 se recibió en la oficina de correos de Alagón (Zaragoza), localidad de residencia del interesado, telegrama procedente del Ministerio de Asuntos Exteriores dirigido al mismo y si, en su caso, dicho telegrama le fue notificado al destinatario.

La mencionada dirección provincial contestó negándose a proporcionar la información solicitada porque «entraría en colisión con la garantía del secreto de las comunicaciones, en especial las postales y telegráficas, recogido en el artículo 18.3 de la Constitución y apoyado por el Reglamento del Servicio de Correos y Telégrafos».

Ante la denegación de la información solicitada, esta institución se vio en la necesidad de dirigirse al Director General de Correos y Telégrafos, exponiendo las disposiciones legales que confieren a esta institución facultades para recabar cualquier tipo de información a los órganos de la administración en relación con sus actividades.

Además, dado que la negativa a aportar la informa-

ción solicitada se argumentaba en la necesidad de proteger el derecho de los ciudadanos al secreto de sus comunicaciones postales, se procedió, en este sentido, a manifestar que la actuación de esta institución se había iniciado a petición del interesado, y que lo que esta institución pretendía conocer era un acto administrativo de notificación, sujeto, por tanto, al principio de publicidad de la actuación administrativa (artículo 1º de la Ley 9/1968, de 5 de abril). Se trataba, pues, de una notificación que, de conformidad con el artículo 206 del Reglamento del Servicio de Correos, ha de presentarse en sobre abierto o sin sobre. Por otra parte, la información recabada afectaba a un archivo o registro administrativo, y en este sentido el artículo 105 de la Constitución establece el acceso de los ciudadanos a los mismos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas. Por tanto, el hecho de que esta institución sepa si un acto administrativo fue notificado, no puede afectar, en modo alguno, a la intimidad de las personas.

Por otra parte, la queja presentada por el interesado afecta a la actuación del servicio público de correos, en cuanto podía estar en duda si la comunicación ordenada llegó efectivamente a su destinatario. Sostener que esta institución no puede comprobar, mediante el examen de los registros, si los telegramas o resto del correo certificado ha sido entregado a sus destinatarios, sería excluir al Servicio de Correos de las facultades de supervisión de esta institución en lo referente a la prestación del servicio público que tiene encomendado.

A raíz de este requerimiento, la Dirección General de Correos y Telégrafos informó que, realizada la oportuna investigación, se había comprobado que no existía constancia en la oficina de correos de Alagón de que se hubiera remitido al reclamante por aquellas fechas (abril de 1989) ningún telegrama.

A la vista de lo anterior, esta institución remitirá en breve una sugerencia al Ministerio de Asuntos Exteriores para que se adopten las medidas precisas para reponer al interesado en los derechos que le asisten, debiéndose, por otra parte, dejar constancia de la inexactitud de la afirmación realizada por la Dirección General del Servicio Exterior del Ministerio de Asuntos Exteriores en torno a la remisión del telegrama correspondiente, tal y como se desprende de la información proporcionada por el servicio de correos (queja 8911957).

Respecto a participantes que aprobaron pruebas de selección de personal y, sin embargo, no fueron contratados, merece destacar una queja firmada por dos personas que prestaban servicios en la Dirección Provincial del Instituto Nacional de la Seguridad Social de Barcelona como auxiliares administrativos y en horario de tarde, mediante contrato eventual de seis meses, celebrado al amparo del Real Decreto 2104/1984, de 21 de noviembre. Poco antes que finalizaran dichos contratos, se presentaron a unas pruebas selectivas convoca-

das por el propio Instituto Nacional de la Seguridad Social, también para la categoría de auxiliar administrativo, pero con horario flexible de mañana, y las superaron. Sin embargo, siguiendo instrucciones de la secretaría general de la entidad gestora, no se suscribieron con ellos los contratos de trabajo correspondientes a las pruebas superadas, ni se les comunicaron por escrito las razones por las que no se tomó en cuenta la propuesta de los órganos de selección.

Solicitado el preceptivo informe de la citada secretaría general sobre las razones de tal decisión y la forma en que fue comunicada a los interesados, se respondió que los contratos aún vigentes lo eran para una función específica y determinada, no pudiéndoseles cambiar de función cuando ya la conocían y mayor era su rendimiento. Por otra parte, se añadía que los interesados aceptaron, cuando suscribieron estos contratos, que el horario sería de tarde.

Sobre ello y aunque se comparta la preocupación que se manifiesta por la Secretaría General del Instituto Nacional de la Seguridad Social sobre la necesidad de optimizar el rendimiento del personal contratado, es preciso señalar que esta institución no puede compartir las razones que llevaron a la misma a no tener en cuenta la propuesta de los órganos de selección.

En efecto, es necesario tener presente que la prestación de trabajo es libre, conforme declara el artículo 1.º del Estatuto de los Trabajadores, pudiendo el trabajador en todo momento extinguir el contrato de trabajo por decisión unilateral, mediante el preaviso correspondiente (art. 94.4 de dicho Estatuto). En este sentido, conviene considerar que los trabajadores citados no pretendían cambiar de función y horario apelando a las facultades organizativas de la administración, como parecía darse a entender en el informe remitido, sino que, ejerciendo el derecho que el artículo 23.2 de la Constitución les reconoce, optaron por presentarse a las pruebas selectivas y acceder a otro puesto de trabajo distinto tal que ya tenían, puesto que cumplían las condiciones y requisitos que establecía la convocatoria, derecho que el Instituto Nacional de la Seguridad Social no podía restringir so pretexto de que los interesados estaban vinculados por el órgano convocante de la plaza mediante contrato de trabajo.

Si los reclamantes tenían derecho a participar en las pruebas selectivas convocadas por el Instituto Nacional de la Seguridad Social, igualmente lo tenían a competir por el puesto en condiciones de igualdad con los demás aspirantes y a que el órgano de selección propusiera la contratación de éstos en atención, exclusivamente, a criterios de mérito y capacidad.

En definitiva, el órgano encargado de la selección propuso la contratación de los reclamantes y la Administración, sin justificar su decisión ni comunicárselo a los aspirantes seleccionados, no procedió a su contratación. A este respecto, reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo viene estableciendo que las propuestas de los órganos de selección son vinculantes para la Administración en cuanto a la apreciación técnica y obje-

tiva del mérito y la capacidad de los aspirantes, no pudiendo ésta revisar las propuestas que formulen si no es por razones de legalidad.

En este caso, la negativa de la entidad gestora a contratar a los reclamantes, implicó la contratación de otros aspirantes que demostraron menor mérito y capacidad, lo que entraría en colisión con el artículo 103.3 de la Constitución, que impone que el acceso a la función pública se realice en atención a los criterios de mérito y capacidad, principio aplicable tanto a la selección de funcionarios como de contratados laborales al servicio de las administraciones públicas.

Por último, se planteaba en el informe el hecho de que, en el supuesto de formalizarse un nuevo contrato eventual con los interesados, se pudiera infringir el artículo 3.2.b) del Real Decreto 2104/1984, de 21 de noviembre, que establece una duración máxima de seis meses para este tipo de contratos, y, en consecuencia, pudieran devenir en contratos por tiempo indefinido.

En efecto, en numerosas ocasiones trabajadores no fijos al servicio de las administraciones públicas han visto confirmada por los tribunales su pretensión de convertir su relación laboral en contrato de duración indefinida cuando el contrato o los contratos temporales suscritos lo hubieran sido en fraude de ley.

Sin embargo, conviene recordar que la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha establecido con claridad que, salvo supuestos expresamente calificados de incumplimiento, las irregularidades en que puedan incurrir las administraciones públicas en la contratación temporal del personal a su servicio no pueden determinar, por la simple inobservancia de alguna de las formalidades, del término o de los requisitos aplicables a las prórrogas, la atribución, con carácter indefinido, de un puesto de trabajo.

Pero, en todo caso, en el presente supuesto, la formalización a los interesados de un nuevo contrato eventual no implicaba infracción de norma laboral alguna, pues no se trataba de la prórroga del anterior más allá de los seis meses que prohíbe el artículo 3.2 b) del Real Decreto 2104/1984, antes señalado, sino de la formalización de un contrato distinto.

En mérito de cuanto antecede, se sugirió al Instituto Nacional de la Seguridad Social que se adoptaran las medidas oportunas para reponer a los interesados en su derecho a ser contratados, conforme a la propuesta formulada por el órgano de selección.

La citada entidad gestora contestó a la sugerencia exponiendo que no se estimaba conveniente tenerla en cuenta en el caso de los intereses, dado que uno de los reclamantes formalizó con la Dirección Provincial de Barcelona un contrato al amparo del artículo 3.º del Real Decreto 2104/1984, de 21 de noviembre, a partir del 19 de noviembre de 1990, habiendo sido rescindido a petición suya el 1 de febrero de 1991. En cuanto al otro reclamante, tenía un nuevo contrato en vigor desde el 19 de diciembre de 1990, al amparo del Real Decreto 1989/1984, de 17 de octubre. Todo ello —concluía— sin

perjuicio de que lo sugerido fuera tenido en cuenta en futuras ocasiones (queja 8919650).

Quede, no obstante, aquí constancia de la actuación irregular de dicha dirección provincial en este caso concreto.

En cuanto a la inclusión, como mérito preferente o excluyente, en las bases de las convocatorias, del requisito de residir en una determinada localidad o comunidad autónoma, debe significarse que la recomendación realizada al respecto a la Dirección Provincial del Instituto Nacional de la Salud de Santa Cruz de Tenerife, a la que se hizo referencia en el informe del año 1990, no fue aceptada por la misma, argumentando para ello que, en su criterio, quedaban garantizados los principios de mérito y capacidad, no teniendo carácter decisivo el requisito de la residencia (queja 8918902).

Por último, la falta de contestación de diversas reclamaciones formuladas en relación con una convocatoria de pruebas de aptitud para cubrir plazas de administradores de hogares de pensionistas ha motivado la remisión de una sugerencia al Instituto Nacional de Servicios Sociales, debiéndose reseñar sobre este asunto que el origen del mismo se remonta el 20 de diciembre de 1972, fecha en que se realizó la convocatoria por la entonces Delegación Provincial del Servicio de Mutualidades Laborales de Badajoz y sin que las siete reclamaciones, de diversa naturaleza, formuladas por el interesado (la primera de ellas en fecha 6 de noviembre de 1974) hayan sido nunca contestadas.

No se ha recibido aún la respuesta del Instituto Nacional de Servicios Sociales, pese a que la sugerencia fue remitida a dicha entidad gestora en el mes de marzo de 1991, por lo que se ha procedido a requerir a la misma la remisión de su preceptiva contestación (queja 8811510).

13.6.2. Retribuciones

En esta materia puede indicarse que se presenta con relativa frecuencia el caso de trabajadores al servicio de las administraciones públicas que teniendo reconocida una determinada categoría laboral, realizan, sin embargo, de forma permanente, funciones propias de una categoría laboral superior. Al no reconocerles la administración el derecho a ostentar la categoría correspondiente a la función que realmente desempeñan, reclaman los trabajadores en vía judicial el reconocimiento de esta categoría superior o, en su defecto, el abono de los salarios conforme al trabajo realmente ejecutado.

Al venir generalmente determinado en convenio colectivo la forma concreta de promoción profesional, los juzgados de lo social no reconocen el derecho de estos trabajadores a adquirir una nueva categoría profesional por el mero transcurso del tiempo en su desempeño, aunque les reconocen, en cambio, el derecho a percibir el salario correspondiente a la categoría superior que efectivamente desempeñan.

Como consecuencia de lo anterior, se dan muchos casos de trabajadores que, año tras año, se ven obligados a reclamar los salarios que tienen derecho a percibir ante los juzgados de lo social, sin que la administración adopte medidas que resuelvan este permanente conflicto.

Este era precisamente el caso relatado en una queja, formulada por un trabajador que, pese a haber obtenido una sentencia del Tribunal Central de Trabajo, en octubre de 1988, reconociéndole que, efectivamente, realizaba trabajos de categoría superior, se veía obligado, año tras año, a instar una nueva declaración judicial para cobrar su salario, en la cantidad que le correspondía por el trabajo efectivamente realizado.

Solicitado informe al respecto al entonces Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, el mismo insistió en que la sentencia del Tribunal Central de Trabajo no reconocía al trabajador el derecho a seguir percibiendo en el futuro las diferencias salariales por realización de trabajos de superior categoría, limitándose a las cantidades ya devengadas.

Sin embargo, esta institución pudo comprobar, a través de la documentación aportada por el reclamante, que, con posterioridad a la sentencia del Tribunal Central de Trabajo, el juzgado de lo social n.º 12, de Madrid, había condenado, en sendas sentencias, dictadas en los años 1989 y 1990, al citado ministerio, a abonar al compareciente las diferencias salariales entre la categoría profesional que ostenta y la de titulado de grado medio que efectivamente desempeña, y ello en base a que el interesado sigue realizando las mismas funciones que motivaron el pronunciamiento del Tribunal Central de Trabajo.

Por consiguiente, el hecho de que, mediante un pronunciamiento judicial, se desestimara la demanda de reclasificación de categoría profesional interpuesta por el promovente, no obsta a que la administración cumpla con la obligación establecida en el artículo 23.3 del Estatuto de los Trabajadores, que determina que cuando un trabajador desempeñe funciones de categoría superior, pero no proceda legal o convencionalmente el ascenso, «tendrá derecho a la diferencia retributiva entre la categoría asignada y la función que efectivamente realice».

Era necesario concluir, por todo ello, que el ministerio afectado estaba obligado a abonar la retribución del puesto de trabajo que efectivamente venía desempeñando el trabajador, lo que se debía efectuar de forma regular, evitando así que el incumplimiento por parte de la administración obligue al promovente a tener que demandar, año tras año, el abono de las diferencias retributivas, cuando no se habían modificado los supuestos de hecho en que se fundaron las sentencias.

En base a lo anteriormente expuesto se sugirió al citado ministerio que procediera, de forma regular, al abono del salario correspondiente a la función profesional que de forma efectiva realiza el reclamante, de conformidad con lo establecido en el artículo 23.3 del

Estatuto de los Trabajadores y en el artículo 16 del convenio colectivo aplicable.

En la contestación a esta sugerencia se manifestó que, atendiendo a la misma, se había dictado resolución por la subsecretaría del ministerio, reconociendo al interesado el abono de 445.697 pesetas, en concepto de diferencias salariales por trabajos de superior categoría durante el período de tiempo comprendido entre julio de 1990 y julio de 1991 (queja 8904927).

Un problema idéntico fue planteado por un trabajador del Instituto de Investigación y Tecnología Agraria y Alimentaria, formulándose asimismo una sugerencia en términos similares, siendo también aceptada la misma por dicho instituto (queja 9026078).

En cuanto al resto de los problemas expuestos en las quejas tramitadas durante el año 1991, merece destacarse el caso de un trabajador de FEVE, jubilado en diciembre de 1987, quien solicitaba que le fuera abonada una determinada cantidad, en concepto de dietas de comidas reconocidas en convenio y sobre las que se había pronunciado el juzgado de lo social en sentencia dictada en conflicto colectivo. Sobre esta queja, la dirección de FEVE contestó señalando que, a la vista de lo expuesto por esta institución, se había abonado al compareciente los atrasos solicitados, que ascendían a la cantidad de 120.060 pesetas (queja 9002564).

Por último, un grupo de becarios del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, cuya beca era de un año y cuya dotación mensual ascendía a 125.000 pesetas, formuló queja al percibir las asignaciones mensuales con varios meses de retraso.

Solicitado informe al Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, éste manifestó que, en tanto no se estableciera por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social un procedimiento más ágil y más breve para el pago de las becas, y mientras el citado instituto continuase siendo un órgano de carácter administrativo, sujeto a la legislación vigente en materia presupuestaria, los pagos debían recorrer un largo ciclo de fiscalización e intervención, por lo que no era posible abonar las becas puntualmente.

Sin embargo, esta institución, partiendo de la obligación de abonar las becas al vencimiento de cada mes, estima que podrían utilizarse mecanismos que, sin vulnerar la legalidad presupuestaria, permitieran el pago puntual de las obligaciones. Ello sería posible si el procedimiento de pago mensual no se iniciara, como en la actualidad, el último día de cada mes, sino con la antelación suficiente, y, en este sentido, se formuló una sugerencia al organismo afectado.

El Instituto Nacional de Seguridad Social e Higiene del Trabajo significó en su contestación que adoptaría aquellas medidas que, estando a su alcance, no vulneraran el cumplimiento de la normativa vigente, señalándose, no obstante, que el abono mensual quedaba condicionado al correcto cumplimiento de las obligaciones y asiduidad del becario, de modo que la iniciación del procedimiento con anticipación al vencimiento del pago mensual podía poner en tela de juicio la vali-

dez del certificado mismo, ya que los tutores tendrían que dar conformidad a un cumplimiento futuro cuya realidad ignoran (queja 9110522).

13.6.3. Procedimiento sancionador

En este aspecto, merece destacarse la queja de un trabajador temporal del servicio de correos que había sido sancionado con la suspensión del derecho a concurrir a pruebas selectivas por un período de dos años, pese a que no se había dictado resolución expresa en el expediente sancionador, ni se había comunicado, en consecuencia, al afectado la imposición de la sanción, requisitos esenciales, según el artículo 43 del convenio colectivo aplicable y el artículo 58.2 del Estatuto de los Trabajadores, para que las sanciones tengan efectividad.

Solicitado informe a la Dirección General de Correos, la misma informó que durante la última contratación del compareciente, se detectaron varias irregularidades en el trabajo desarrollado por éste, incoándose el oportuno expediente disciplinario. Señalaba además que, tras las actuaciones pertinentes, se declararon probados una serie de hechos imputables al interesado, que serían determinantes para constituirle en responsable de una falta de carácter grave. Ahora bien, dado que a la conclusión del expediente el trabajador se encontraba desvinculado de la administración, se había entendido que la sanción que pudiera corresponderle carecería de efectividad, por lo que se procedió a decretar el archivo de las actuaciones, adoptándose las medidas pertinentes en orden a futuras contrataciones.

A la vista de lo expuesto, se señaló a la Dirección General de Correos y Telégrafos que la terminación del contrato temporal del interesado no impedía la conclusión del expediente sancionador, máxime cuando una de las sanciones previstas para las faltas graves y que precisamente se había adoptado, como es la exclusión de participar en pruebas selectivas, despliega su efectividad precisamente cuando el contrato de trabajo ya ha concluido. De otra parte, se destacó que la sanciones impuestas a los trabajadores son recurribles en vía judicial, por lo que la falta de notificación al interesado puede contravenir el derecho de todas las personas a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, que proclama el artículo 24.1 de la Constitución.

Por todo ello, se remitió al citado órgano directivo una sugerencia para que le fuera reconocido al reclamante el derecho a concurrir en condiciones de igualdad a las pruebas de selección de personal y a fin de que no fueran tenidas en cuenta en orden a futuras contrataciones otras faltas que las sancionadas de la forma legalmente procedente.

La sugerencia formulada fue aceptada por la Dirección General de Correos y Telégrafos (queja 9025968).

13.6.4. Personal laboral al servicio de la Administración en el exterior

La deficiente regulación de la situación laboral de los trabajadores al servicio de la administración en el exterior ha quedado de manifiesto a través de la tramitación de distintas quejas durante durante el año 1991.

En este sentido, existe, por un lado, el problema de la ausencia de norma que regulen los procedimientos y criterios de la selección de este personal, ya que la disposición adicional del Real Decreto 2223/1984, de 19 de diciembre, prevé que la selección de este tipo de personal se regirá por normas específicas, sin que se haya dictado hasta el momento norma alguna en tal sentido.

Esta ausencia de normativa específica, sin embargo, no ha impedido a esta institución formular a la Secretaría General de la Agencia Española de Cooperación Internacional el recordatorio del deber legal de acomodar las notificaciones a los participantes en los procesos de selección de personal, que vayan a prestar servicios en los programas de cooperación para el desarrollo, a los requisitos contemplados en el artículo 79 de la Ley de Procedimiento Administrativo. Este recordatorio fue formulado al comprobarse que las notificaciones a los participantes en estos procesos de selección, por las que se les comunicaba que no habían superado el mismo, no contenían indicación alguna sobre si el acto que se notificaba era definitivo o no en vía administrativa, ni, en su caso, la expresión de los recursos que contra el mismo procedieran, órgano ante el que tuvieran que presentarse y plazo para interponerlos (queja 8917129).

De otra parte, atendida la importancia de las normas de procedimiento en materia de selección de personal, como elemento de reducción de la discrecionalidad, lo que se acrecienta por el amplio margen que gozan los tribunales calificadores para sus valoraciones, se consideró oportuno solicitar al Ministerio para las Administraciones Públicas información sobre las previsiones que pudieran existir en orden al cumplimiento de lo previsto en la disposición adicional del Real Decreto 2223/1984, de 19 de diciembre, antes citada.

En su respuesta, el Ministerio para las Administraciones Públicas señalaba que no se había desarrollado por el momento la previsión de la disposición adicional del Real Decreto 2223/1984, y que la selección del personal no funcionario con destino en el extranjero se regía por analogía o con carácter supletorio por la legislación de funcionarios o, en general, del personal al servicio de la administración.

Tras resaltar la diversidad y complejidad de este colectivo de personal, se añadía que, en lo referente a los cooperantes españoles en el extranjero, se había planteado en varias ocasiones la necesidad de aprobar un estatuto del cooperante, sin que este proyecto se haya perfilado aún definitivamente. Por otra parte, se señalaba la existencia de ministerios (Economía y Hacienda y Asuntos Exteriores) que tienen sus propias normas para la contratación de su personal laboral en el exte-

rior, y se concluía que la casuística es enorme en este terreno, existiendo también lagunas normativas en diversos aspectos.

Añadía en su informe el Ministerio para las Administraciones Públicas que en el seno de la Mesa de Negociación de personal laboral de la administración se había constituido un grupo de trabajo específico sobre los asuntos que afectan al personal laboral en el exterior, asegurando, por último, que se iba a continuar en la línea de trabajar en la unificación y normalización jurídica de este colectivo.

Como ejemplo de los problemas que acarrea a este personal la deficiente regulación jurídica de este sector, ha de señalarse una queja en la que se exponía que el interesado fue contratado temporalmente por el Ministerio de Asuntos Exteriores como traductor, siendo destinado en la Misión de España ante la Organización de Naciones Unidas.

Una vez finalizado el contrato, el interesado solicitó al Instituto Nacional de Empleo, en septiembre de 1989, las prestaciones por desempleo a que tenía derecho. Para realizar tal solicitud tuvo serias dificultades toda vez que no pudo aportar varios de los documentos requeridos al efecto: contrato de trabajo, boletines de cotización a la Seguridad Social y recibos de salario, ya que el Ministerio de Asuntos Exteriores sólo le facilitaba el certificado de empresa. Ante tales circunstancias, el interesado interpuso una denuncia ante la Inspección de Trabajo, por incumplimiento de las obligaciones empresariales que la falta de entrega de la documentación reglamentaria pudiera significar, y para evitar la prescripción de su derecho a las prestaciones por desempleo.

En el informe emitido por la Inspección de Trabajo, en relación con la mencionada denuncia, se manifestaba la imposibilidad de exigir la formalización por escrito del contrato de trabajo porque ello debió solicitarse mientras se encontraba el mismo en vigor, sin que le asista al trabajador tal derecho una vez que el contrato haya finalizado, añadiendo que la certificación extendida por el Ministerio de Asuntos Exteriores, en la que se acreditaba que había prestado sus servicios como contratado temporal, cumplía los requisitos para justificar la situación legal de desempleo y la duración temporal del contrato.

Por otra parte, el citado ministerio facilitó un certificado al interesado en el que se acreditaban sus cuotas de Seguridad Social, señalando que no se entregaban al mismo fotocopias del boletín de cotización por no confeccionarlo el ministerio.

Sin embargo, a pesar de la mencionada acreditación, el Instituto Nacional de Empleo, a través de su Dirección Provincial de Sevilla, resolvió denegar las prestaciones por desempleo en base a la falta de presentación de copia del contrato de trabajo.

Finalmente, el juzgado de lo social declaró que las certificaciones del Ministerio de Asuntos Exteriores probaban suficientemente que existió una relación de trabajo de carácter temporal, y que el reclamante te-

nía, como consecuencia de ello, derecho a percibir prestaciones por desempleo.

Ante tal circunstancia, se solicitó informe del Ministerio de Asuntos Exteriores sobre la falta de formalización escrita del contrato, circunstancia que fue justificada por dicho ministerio en la contratación del interesado con arreglo a la legislación norteamericana y al amparo del artículo 10.6 del Código Civil, que no exige requisitos formales de ningún tipo.

Se señalaba, de otra parte, que, aun en el supuesto de que a la relación laboral mantenida le fuera de aplicación la legislación española, el artículo 8.º del Estatuto de los Trabajadores admite la forma oral para la contratación, aunque la parte contratada puede solicitar su formalización por escrito, lo que no había ocurrido en este caso concreto. Asimismo, el Real Decreto 2104/1984, de 21 de noviembre, sobre los contratos de duración determinada, en su artículo 6.º, sólo exige, bajo declaración de nulidad, la forma escrita, para los contratos de interinidad o por lanzamiento de nueva actividad, lo que no era el caso, remitiéndose a lo dispuesto en el artículo 8.º del Estatuto de los Trabajadores, salvo que se tratase de obtener la subvención que para dichos contratos existe, lo que no había sucedido.

Junto a la anterior, es preciso dejar constancia de otra queja, formulada con motivo de la presentación de una denuncia ante la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, contra el Ministerio de Asuntos Exteriores, por no facilitar contrato escrito al personal laboral destinado en la embajada, representaciones y oficinas dependientes de ese ministerio en Francia.

Sobre esta queja, la Inspección de Trabajo y Seguridad Social contestó que, ante las dudas sobre si era o no de aplicación la legislación española a estas relaciones de trabajo, se había solicitado informe al Ministerio de Asuntos Exteriores, del que se concluía que, no existiendo contrato de trabajo que acreditara el lugar de su celebración y teniéndose que prestar los servicios en el extranjero, no era de aplicación a los reclamantes la legislación española, y como consecuencia, no era competente la inspección para intervenir.

En relación con esta circunstancia y antes de pasar a efectuar una serie de consideraciones sobre el fondo del asunto, es menester dejar constancia de la extrañeza que produce la actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, al solicitar informe sobre la legislación aplicable precisamente al órgano administrativo que había sido denunciado, en lugar de proceder por sí misma al análisis del citado extremo.

La primera cuestión que se planteaba en las quejas reseñadas radicaba en la legislación aplicable a este tipo de contratos, a fin de determinar si la administración venía obligada o no a formalizar el citado contrato de trabajo por escrito. A este respecto, debe sostenerse que, conforme a lo previsto por el artículo 1.4 del Estatuto de los Trabajadores, la legislación española ha de aplicarse a los contratos de trabajo celebrados entre la administración y personas de nacionalidad española que presten servicios en el exterior en dos supuestos:

a) cuando el contrato se realice en España; y b) cuando, pese a realizarse en el extranjero, las partes se sometan expresamente a la legislación española.

En este sentido, el artículo 8.2 del Estatuto de los Trabajadores establece la obligatoriedad de formalizar por escrito todos los contratos de trabajo de españoles al servicio de empresas españolas en el extranjero, a los que sea de aplicación la legislación nacional. Así pues, la celebración de los contratos en España supone, conforme a la normativa anteriormente citada, el criterio básico para determinar la aplicabilidad de la legislación laboral española y, por tanto, la obligatoriedad de celebración escrita de los contratos laborales, así como los derechos que tal legislación confiere a los trabajadores en sus disposiciones de derecho necesarios, a los cuales éstos no pueden renunciar.

Por todo ello, no se puede deducir que la falta de contrato de trabajo escrito indique que la legislación aplicable es la del lugar de la prestación de servicios.

A mayor abundamiento, los juzgados de lo social han declarado en los litigios entre la administración española y sus trabajadores en el exterior que, al no existir constancia de contrato de trabajo escrito que permita esclarecer el lugar de celebración del mismo y careciendo de pruebas que acrediten que la relación laboral se concertó en país extranjero, procede la aplicación de la legislación española.

De otra parte, hay que tener también en cuenta que el Real Decreto 2234/1981, de 20 de agosto, establece, en su artículo 1.º, que el personal español contratado al servicio de la administración española en el extranjero, quedará incluido en el Régimen General de la Seguridad Social, exceptuándose esta regla, únicamente, para aquellos casos en que el trabajador opte expresamente por la Seguridad Social y ello resulte posible en virtud de las normas de derecho internacional o internas aplicables.

Por último, en el criterio de esta institución, la administración debería contribuir a obviar el problema derivado de la ambigüedad que se produce, como consecuencia del desconocimiento del lugar de celebración del contrato, mediante la formalización del mismo por escrito.

Por todo ello, se remitió al Ministerio de Asuntos Exteriores una recomendación para que se valorara la conveniencia y oportunidad de que sean formalizados por escrito todos los contratos de trabajo realizados con el personal en el servicio exterior, y en los mismos se deje constancia expresa del lugar de celebración y, en su caso, de la legislación a la que se someten las partes, entregándose asimismo copia de dicho contrato a los trabajadores.

Hay que destacar que el Ministerio de Asuntos Exteriores ha aceptado la recomendación, comunicando que, en el futuro, los contratos de trabajos que realice ese ministerio con personal laboral se harán por escrito, y se entregará copia de dicho contrato a los trabajadores (quejas 8907293 y 9010295).

13.6.5 Otros aspectos relativos al personal laboral

En este apartado, puede traerse a colación la queja de una trabajadora perteneciente a la bolsa de trabajo del Instituto Nacional de Servicios Sociales para realizar sustituciones por vacaciones y por bajas del personal fijo, en el Centro de Atención de Minusválidos Físicos de Pozoblanco (Córdoba), quien significaba, entre otras cosas, la existencia de retrasos generalizados en la formalización de los contratos.

Solicitado informe a la citada entidad gestora, la misma explicó que, al tratarse de un centro de gestión centralizada, por su ubicación en provincia en la que no existe dirección provincial del Instituto Nacional de Servicios Sociales, al haberse traspasado a la Comunidad Autónoma de Andalucía las funciones y servicios de este organismo, y tampoco tener lugar la delegación de competencias, la formalización de los contratos en cuestión únicamente podía ser llevada a efecto por el director general del instituto.

Se añadía que para evitar, en lo posible, estas situaciones, la Orden de 31 de octubre de 1990 incluía, en su artículo 9.º, apartado quinto, una delegación para formalizar contratos, entre otros, de interinaje, a los directores de estos centros (queja 9100244).

13.7 Sistemas de protección social del personal al servicio de la Administración del Estado

13.7.1. Gestión

Los problemas que plantea la gestión de la D G de C de P y P P han sido reiteradamente expuestos en las memorias anuales de esta institución.

En la correspondiente a 1986 se recogía el contenido de un escrito de dicho centro gestor en el que se manifestaba que el acortamiento de los plazos de tramitación en el reconocimiento de pensiones se encontraba en vías de próxima realización mediante una suficiente dotación de personal y una mayor implantación de los procedimientos informáticos.

En los informes de 1988, 1989 y 1990 se sugería por el Defensor del Pueblo la conveniencia de que se llevara a cabo en este centro directivo una Inspección Operativa de Servicios a fin de conocer las causas reales de los problemas detectados.

La situación que deriva del incumplimiento de los plazos legales en el reconocimiento de prestaciones por parte de la D G de P y P P es grave si tenemos en cuenta que la jurisdicción económico-administrativa, revisora de los acuerdos adoptados por dicho centro directivo, se caracteriza también por su lentitud en la resolución de reclamaciones. Si a ello añadimos el tiempo que la jurisdicción contencioso-administrativa puede invertir en la resolución de un eventual recurso, resulta que el plazo que debe esperar un solicitante de pensión para obtener una resolución definitiva puede alcanzar los 8-10 años.

En nuestro informe correspondiente a 1988 apuntamos una posible solución a estas demoras mediante el establecimiento de un procedimiento ágil y rápido que, con la mayor simplificación de trámites, permitiera dictar resoluciones provisionales a través de las cuales los beneficiarios pudieran percibir un importe de pensión de forma inmediata, todo ello sin perjuicio de que, una vez que el expediente estuviera completo y la resolución fuese definitiva, se efectuaran las regularizaciones y liquidaciones que procediesen. Esta posibilidad ya aparecía regulada, en el ámbito del derecho social, en la Orden del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de 14 de julio de 1982, sobre resoluciones provisionales y abono de anticipos en materia de prestaciones de la Seguridad Social, cuyo esquema, con las adaptaciones precisas a las especialidades del régimen de clases pasivas, propusimos entonces como solución válida al problema al que nos venimos refiriendo.

La expresada propuesta se ha materializado en la Resolución de 2 de septiembre de 1991, de la D G de P y P P, por la que se regula un sistema de anticipos de cantidades a cuenta de las pensiones de clases pasivas, dictada en virtud de la autorización contenida en el artículo 47 de la Ley 31/1990, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1991.

El artículo 51 de la Ley 31/1991, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1992, ha mejorado las condiciones en las que se reconocen estos anticipos al disponer que los pagos a cuenta podrán alcanzar hasta el 100 por 100 del importe de la pensión de que se trate.

Es preciso esperar a que las previsiones de esta resolución lleven un tiempo en práctica para poder valorar su eficacia. No obstante, se observa una cierta complejidad del procedimiento previsto en la misma, por lo que su desarrollo pudiera agravar la situación de colapso existente en la D G de C y de P P si no se adoptan medidas complementarias. De otro lado, la limitación temporal de los anticipos a seis meses, con posible extensión a nueve, puede resultar problemática, cuando tenemos constancia, por las quejas presentadas por los solicitantes de prestaciones, así como por los informes recibidos de la Administración, de que, en algunos casos, las demoras en el reconocimiento y pago de pensiones rebasan dichos plazos.

En todo caso, según la información de la que disponemos en el momento de cerrar el presente informe, los expresados anticipos se están reconociendo con regularidad.

Se han realizado diversas reuniones de trabajo con los responsables del centro gestor, en las que se nos ha hecho saber que la D G de C de P y P P está efectuando una revisión de procedimientos.

Este centro directivo, en contestación a una recomendación del Defensor del Pueblo motivada por la demora en el reconocimiento de pensiones y a la que más adelante se aludirá, incluye la siguiente declaración de intenciones:

«... se ha abordado un ambicioso proyecto de reforma de la Organización de Clases Pasivas, partiendo de un análisis interno de todos los programas y procesos administrativos en orden a su racionalización y simplificación. Proyecto que se espera esté ultimado antes de concluir el presente año, y del que se dará cumplida información al Defensor del Pueblo.

Con la puesta en funcionamiento del plan citado, que conlleva la modificación del vigente Reglamento de Clases Pasivas —que se espera ultimar a mediados de 1992— así como con la necesaria dotación material y humana —propiciada por la autorización de la ampliación de locales y por la nueva Relación de Puestos de Trabajo de Clases Pasivas— se acometerá la reforma de la estructura de la Organización de Clases Pasivas y se posibilitará el objetivo final de que no medien tiempos significativos entre las solicitudes de pensión y los pagos a los interesados.

Con la adopción e implantación de las medidas expuestas se espera obtener similares resultados que los que pudieran derivarse de una Inspección Operativa de Servicios, según ha venido recomendado esa Alta Institución.»

Es preciso que esta inspección interna se traduzca en resultados positivos en un plazo razonable, a cuyo efecto esta institución hará un pormenorizado seguimiento. No podemos olvidar que la D G de C P y P P viene anunciando mejoras inminentes en su funcionamiento desde el año 1986, y si bien es cierto que se han producido avances significativos en la gestión de las solicitudes de pensión de determinados grupos, especialmente el de funcionarios públicos, todavía subsisten colectivos como los militares republicanos y los ex-presos políticos que deben soportar plazos de tramitación incompatibles con el principio de eficacia de las administraciones públicas previsto en el artículo 103.1 de la Constitución.

13.7.2. Pensiones generales de clases pasivas

13.7.2.1. Cómputo recíproco de cotizaciones

El artículo 72 del Reglamento General del Mutualismo Administrativo, aprobado por Decreto 843/1976, de 18 de marzo, previó el establecimiento de un cómputo recíproco de cotizaciones que garantiza la conservación de los derechos en curso de adquisición de los mutualistas que hubieran efectuado cotizaciones a otros regímenes de la Seguridad Social.

La Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, insistió nuevamente en este aspecto al establecer en su disposición adicional segunda lo siguiente: «El Gobierno determinará mediante Real Decreto el cómputo recíproco de cotizaciones entre el Régimen de Seguridad Social de los funcionarios públicos y los distintos regímenes del Sistema de la Seguridad Social.»

El artículo 28.4.d) de la Ley 50/1984, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1985, y el artículo 32.1.e) del Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril, por el que se aprobó el texto refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado, establecieron una regulación que permitía, bajo determinadas condiciones, computar en dicho régimen de clases pasivas las cotizaciones efectuadas en la Seguridad Social. Sin embargo, no se contempla la posibilidad inversa, es decir, computar las cotizaciones de clases pasivas en el sistema de la Seguridad Social cuando la pensión se solicitaba con arreglo a este último.

En nuestro informe correspondiente a 1984 ya planteamos esta cuestión, manifestando entonces la necesidad de establecer un régimen completo y uniforme de coordinación para la aplicación unificada de los diversos regímenes de pensiones públicas.

En la memoria de 1985 expusimos que el efectivo cómputo recíproco de cotizaciones debía garantizar la perfecta correspondencia de efectos de las cotizaciones vertidas por el beneficiario en uno u otro sistema. En dicho año, esta institución dirigió una recomendación en tal sentido al entonces Ministerio de la Presidencia y al Ministerio de Economía y Hacienda, recibiendo una contestación alentadora de la antigua Dirección General de Gastos de Personal, en la que se informaba lo siguiente:

«Se está trabajando por este Centro, en Presidencia, Trabajo y Seguridad Social, Justicia y Administración Territorial, en la preparación de un Real Decreto, que en desarrollo de la disposición adicional quinta de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, y teniendo en cuenta las recomendaciones de esa Institución, establezca en el ámbito de los regímenes de Seguridad Social referidos a funcionarios públicos un verdadero mecanismo de cómputo recíproco, análogo al que actualmente está establecido en el concierto internacional para los trabajadores por cuenta ajena. El indicado grupo de trabajo está presidido y coordinado por la Dirección General de Régimen Jurídico de la Seguridad Social de la Secretaría General para la Seguridad Social y los trabajos se encuentran bastante avanzados, habiéndose comenzado hace ya más de dos meses. Este mecanismo nuevo sustituirá al actual mecanismo imperfecto de cómputo, establecido en la Ley 50/1984, de 30 de diciembre, de Presupuestos para 1985, introduciéndose las modificaciones legislativas oportunas en el Proyecto de texto refundido de Clases Pasivas del Estado, de próxima remisión al Consejo de Estado.»

En los informes de 1986 y 1987 se insistía nuevamente en esta cuestión, ante la falta de cumplimiento total de las previsiones a que nos hemos referido.

Finalmente, el Real Decreto 691/1991, de 12 de abril, sobre cómputo recíproco de cuotas entre regímenes de Seguridad Social, ha venido a resolver este problema.

La complejidad de la elaboración de esta norma re-

lamentaria, que puede explicar el considerable retraso sufrido en su promulgación, se manifiesta, entre otros aspectos, en el hecho de que se apruebe a propuesta conjunta de los Ministerios de Economía y Hacienda, Trabajo y Seguridad Social, Defensa y para las Administraciones Públicas, con informe de la Comisión Superior de Personal y del Consejo de Estado.

En su exposición de motivos, y tras referirse a las disposiciones de rango legal que antes hemos mencionado, así como a los artículos 6 y 9 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social de 30 de mayo de 1974, que preveían fórmulas generales de coordinación de acciones entre las entidades y servicios del Sistema de la Seguridad Social y los demás organismos que cumplan funciones afines, se expresa la conveniencia de profundizar en el desarrollo de aquellas previsiones legales, dotando de unidad a la materia bajo dos directrices esenciales: permitir la mayor amplitud en cuanto a su ámbito de aplicación personal y facilitar una gestión ágil y simplificada. Para ello, el citado Real Decreto 691/1991 contempla dos criterios de ordenación básicos: extender su aplicación al personal funcionario de la Administración Militar, de la de Justicia, de las Cortes y del Tribunal Constitucional, además de los funcionarios de la Administración Civil del Estado, y atribuir a un solo régimen, normalmente el último, los períodos de cotización no superpuestos que se totalicen.

13.7.2.2. Funcionarios jubilados con anterioridad a 1 de enero de 1985

En el ejercicio al que se refiere el presente informe se han seguido recibiendo quejas de funcionarios jubilados antes del 1 de enero de 1985, en las que ponen de manifiesto su incompreensión ante el deficiente nivel de protección que les ofrece el régimen de clases pasivas en comparación con los funcionarios jubilados conforme al nuevo texto refundido de 30 de abril de 1987.

La contestación dada por el Defensor del Pueblo a los firmantes de estas quejas ha insistido en la correcta actuación de la Administración, que se ha limitado a aplicar la legislación correspondiente a cada caso en función de la fecha del hecho causante de la pensión (cumplimiento de los 65 años en los supuestos de jubilación forzosa por edad).

No obstante, muchos de los afectados se han vuelto a dirigir a esta institución manifestando su desacuerdo con esta justificación formalista e insistiendo en que la modificación legislativa ha supuesto la consagración de un trato diferenciado a los funcionarios según su edad, con vulneración del principio de igualdad reconocido en el artículo 14 de nuestra Constitución.

Aun cuando no resulte admisible cuestionar la libertad del Poder Legislativo para modificar el ordenamiento jurídico y determinar el momento a partir del cual serán de aplicación las nuevas normas, es preciso reconocer que la frustración reflejada en las quejas de

muchos de los afectados resulta de todo punto comprensible.

Por ello, a raíz de la queja 9121560, el Defensor del Pueblo decidió dirigirse a la administración competente proponiendo una solución intermedia que, al menos, permitiese reducir las diferencias de importe entre las pensiones antiguas y las nuevas, formulando la siguiente recomendación al Ministro de Economía y Hacienda:

«La reforma del régimen de clases pasivas del Estado operada a través de la Ley 50/1984, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1985, y del Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril, por el que se aprobó el texto refundido regulador de dicho régimen, ha dado lugar a que, en los últimos años, se haya recibido en esta institución un elevado número de quejas formuladas por funcionarios que, con muchos años de dedicación al servicio de las administraciones públicas, y tras acceder a la situación de jubilación o retiro con anterioridad a 1 de enero de 1985, muestran su desacuerdo con las considerables diferencias existentes entre las cuantías de sus pensiones y las de los jubilados con posterioridad a la fecha indicada, estimando que su caso constituye una “discriminación por razón de edad”.

Este problema fue ampliamente expuesto en el informe anual del Defensor del Pueblo a las Cortes Generales correspondiente a 1989, año en el que se recibieron un total de 650 quejas sobre esta cuestión.

Como VE conoce, la nueva regulación estableció una relación directa entre el número de años de servicios prestados por el funcionario y el importe de su pensión, terminando con el sistema anterior que reconocía un mismo porcentaje del 80% para todos, con independencia del tiempo de servicios y siempre que se superase el periodo de carencia de nueve años.

No parece preciso insistir en que esta reforma era absolutamente necesaria, estableciendo un régimen de protección más justo y más acorde con el sistema de cálculo de pensiones existente en el ámbito de la Seguridad Social.

Las diferencias de importe a que nos venimos refiriendo se fueron incrementando en los años posteriores a la aprobación de los textos legales antes mencionados al reconocerse, en sucesivas leyes de Presupuestos Generales del Estado, sustanciosas mejoras a los jubilados por el nuevo régimen, con olvido de los que lo hicieron por el anterior y que, por su larga dedicación a la función pública y atendiendo a razones de justicia, podrían ser merecedores de una atención especial por parte del legislador.

Ciñéndonos a la evolución experimentada por la escala de porcentajes de cálculo incluida en el número 1 del artículo 31 del texto refundido de la Ley de clases pasivas del Estado, la Ley 4/1990, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 1990, estableció en su artículo 47.6 una nueva modificación de tal escala, fijando un porcentaje superior al 80% para los fun-

cionarios con antigüedades iguales o superiores a los 30 años.

Por ello, esta institución estima que el reconocimiento de un mayor porcentaje de revalorización anual a los jubilados o retirados antes del 1 de enero de 1985, siempre que hubieran completado un número de años de servicios igual o superior a 30, estaría más que justificado en orden a la reducción de las diferencias señaladas.

La posibilidad de diferencias a los pensionistas a la hora de fijar el porcentaje anual de incremento de sus pensiones, según la legislación que determinara en su momento el cálculo de las mismas, no es nueva en nuestro ordenamiento jurídico.

En efecto, a raíz de la promulgación de la Ley 26/1985, de 31 de julio, de medidas urgentes para la racionalización de la estructura y de la acción protectora de la Seguridad Social, se fijaron incrementos distintos para las pensiones causadas al amparo de esta ley y las que lo fueron con arreglo a la legislación anterior, si bien en este caso el problema era inverso al supuesto que nos ocupa, dado que eran las nuevas pensiones las que sufrían limitaciones que no afectaban a las reconocidas con anterioridad.

Así, los Reales Decretos 42/1986, de 10 de enero, y 2620/1986, de 24 de diciembre, de revalorización de pensiones de la Seguridad Social para los años 1986 y 1987, respectivamente, contemplaron porcentajes de aumento diferentes para las distintas pensiones, según se hubieran calculado conforme a una u otra legislación.

Todas las consideraciones apuntadas son de plena aplicación a las pensiones de clases pasivas reconocidas en favor de familiares de funcionarios públicos, siempre que su cálculo se hubiera efectuado conforme a la legislación en vigor a 31 de diciembre de 1984.»

En consecuencia, se recomendó que por el Ministerio de Economía y Hacienda se promoviese el reconocimiento de un mayor porcentaje de revalorización anual a las pensiones del régimen de clases pasivas del Estado calculadas conforme a la legislación vigente a 31 de diciembre de 1984, siempre que los causantes hubieran prestado un mínimo de 30 años de servicios en las administraciones públicas.

En escrito de 11 de febrero de 1992, el citado departamento ministerial comunicó la no aceptación de la recomendación formulada, aduciendo que la filosofía que subyace en la revalorización anual de las pensiones responde a que las mismas mantengan a lo largo del tiempo su poder adquisitivo de origen, además de que se producirían agravios comparativos sobre otros colectivos de pensionistas de la Seguridad Social, lo que provocaría reivindicaciones por parte de estos grupos.

El informe concluía indicando que no parecía aconsejable la adopción de medidas como la propuesta para clases pasivas.

Esta institución seguirá estudiando el problema que dio origen a la citada recomendación, y teniendo en cuenta los argumentos que se contienen en el informe

referido, valorará la conveniencia de plantear una nueva recomendación en esta materia.

13.7.2.3. Militares y personal de las fuerzas de seguridad del Estado que, con posterioridad a su retiro, prestaron servicios en un destino civil

En el año 1991 se han recibido siete quejas de afectados por un problema que ya fue tratado en nuestro informe anual de 1989 y que tiene su origen en la disposición transitoria cuarta de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1985, en la que, tras establecerse la incompatibilidad entre la percepción simultánea de haberes pasivos y retribuciones por trabajo activo en la Administración pública, se dispuso que «en ningún caso los servicios a la Administración que dicho personal hubiera venido prestando con posterioridad a haber sido declarado retirado darán origen a haber pasivo alguno, sin perjuicio de que a su término se tengan en cuenta para una eventual mejora del de retiro.»

En estas quejas se refleja la frustración de este grupo de funcionarios que, durante años, prestaron servicios y cotizaron al régimen de clases pasivas sin ningún tipo de limitación, y a la hora de jubilarse obtienen tan sólo una pequeña mejora en su originaria pensión de retiro por acumulación de los trienios perfeccionados en el destino civil.

La disposición parcialmente transcrita fue sustituida por la también transitoria cuarta del texto refundido de clases pasivas de 30 de abril de 1987, redactada en términos similares.

En este problema cobra especial significación el hecho de que las limitaciones expuestas sólo afectan a los que, durante la prestación de los servicios civiles, cotizaron al régimen de clases pasivas. Por el contrario, los que lo hicieron al sistema de la Seguridad Social, como es el caso del personal que trabajó en organismos autónomos, no se ven afectados por tales limitaciones, causando la correspondiente pensión si reúnen los requisitos establecidos en la legislación reguladora de la Seguridad Social. Además, esta última pensión es compatible con la originaria de retiro, cuyo pago se rehabilita una vez que se produce el cese en el servicio activo.

13.7.2.4. Jubilación forzosa a los 65 años y ausencia de indemnización

Desde la entrada en vigor de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la reforma de la Función Pública, han sido constantes las quejas de funcionarios afectados por la anticipación de la edad de jubilación forzosa a los 65 años.

No obstante, en el año 1991 se ha reducido significativamente el número de quejas en esta materia, proba-

blemente porque el transcurso del tiempo ha facilitado una mayor aceptación por los funcionarios de su nueva situación estatutaria.

Las quejas recibidas insisten en las expectativas creadas por diversas sentencias del Tribunal Constitucional que, tras declarar la constitucionalidad de la nueva edad de jubilación forzosa, apuntaba la posibilidad de reconocer por vía legal algún género de compensación.

Por otra parte, la pérdida de vigencia de las cuatro mensualidades de ayuda previstas en la disposición transitoria quinta de la Ley 50/1984, de Presupuestos Generales del Estado para 1985, ha motivado algunas quejas de funcionarios jubilados a partir de agosto de 1989, mes en el que finalizaron los cinco años inicialmente previstos para su reconocimiento.

13.7.3. Pensiones especiales derivadas de la guerra civil 1936-1939

13.7.3.1. Pensiones de orfandad de la Ley 5/1979, de 18 de septiembre

Se han recibido distintas quejas suscritas por perceptoras de pensión de orfandad con arreglo a la Ley 5/1979, todas ellas mayores de edad no incapacitadas, en las que muestran su desacuerdo con la congelación del importe de dicha pensión.

Estas quejas no se han admitido a trámite al no observarse una actuación irregular de la Administración pues, efectivamente, el referido importe no ha sufrido variación desde 1981, recogiendo expresamente su no revalorización en las sucesivas leyes de Presupuestos Generales del Estado.

Esta congelación tiene su justificación en la ausencia de un límite de edad para este tipo de huérfanos, lo que contrasta con los fijados para pensiones de orfandad en los regímenes comunes de protección social existentes en nuestro ordenamiento jurídico (18 años en la Seguridad Social y 21-23 en el régimen de clases pasivas del Estado).

Lo anterior no es obstáculo para que estos huérfanos puedan acudir, si no cuentan con otros ingresos, a los mecanismos asistenciales habilitados por el Estado en favor de todos los ciudadanos.

De esta congelación están exentos, en todo caso, los huérfanos incapacitados para el trabajo desde antes de cumplir los 21 ó 23 años.

13.7.3.2. Mutilados civiles y excombatientes

Las quejas recibidas en esta materia no han sido especialmente significativas, lo que es, con toda probabilidad, una consecuencia de las importantes mejoras reconocidas al colectivo a través del artículo 39 de la Ley 31/1990, de 27 de diciembre, de Presupuestos Ge-

nerales del Estado para 1991, en el que se elevan las pensiones de los mutilados civiles a fin de que su importe alcance el 70% de las reconocidas a los mutilados excombatientes.

La mayor parte de las cuestiones planteadas se refieren a demoras en la tramitación de expedientes por parte de la D. G. de C. de P. y P. P., o en la resolución de reclamaciones formuladas ante el Tribunal Económico-Administrativo Central, sobre todo en los supuestos de revisión de lesiones por agravación.

También se ha planteado algún caso de concurrencia de pensiones y de pérdida del complemento al mínimo cuando el mutilado percibía con anterioridad alguna otra pensión con cargo a cualquiera de los regímenes públicos de previsión social.

En este punto, cabe referirse a la queja núm. 8905064, sobre pensión de mutilación concurrente.

En escrito recibido en esta institución el 19 de mayo de 1989, el firmante exponía que era perceptor de una pensión de jubilación de la Seguridad Social y de otra como inválido de guerra al amparo del Real Decreto 43/1978, de 21 de diciembre, y Ley 35/1980, de 26 de junio, estando ambas prestaciones afectadas por el límite máximo fijado anualmente en las leyes de Presupuestos Generales del Estado para el importe de las pensiones públicas que perciba un mismo titular.

Como consecuencia de la aplicación del citado tope y del menor importe de las pagas extraordinarias en la segunda de las pensiones mencionadas, el interesado percibía una cuantía, en cómputo anual, inferior a la que consideraba tener derecho, solicitando la intervención del Defensor del Pueblo para que se le abonara esta diferencia.

En fecha 27 de julio de 1989 se solicitó informe de la D. G. de C. de P. y P. P., la cual contestó por escrito del día 26 de enero siguiente en el que, tras reflejar los importes de las pensiones reconocidas al interesado, se expresaba que se había practicado la oportuna reducción proporcional en aplicación de las normas sobre el límite máximo de la cuantía de las pensiones públicas reconocidas al mismo titular.

Asimismo, se manifestaba que la reclamación del promotor era errónea por cuanto la paga que percibía al amparo del Real Decreto Ley 43/1978 se componía de dos conceptos: una retribución básica a pagar en 14 mensualidades anuales y un tramo de pensión por mutilación abonable en 12 mensualidades que, por tanto, quedaba al margen del cómputo de las pagas extraordinarias.

A la vista de esta contestación y tras un estudio en profundidad de la compleja normativa que, en las sucesivas leyes de Presupuestos Generales del Estado, regula la concurrencia de pensiones, con fecha 30 de octubre de 1990, el Defensor del Pueblo dirigió una sugerencia al centro gestor en la que expresaba lo siguiente:

«De las actuaciones practicadas se desprende que el 31 de diciembre de 1986 el Sr. A. era perceptor de pen-

sión al amparo del Real Decreto-Ley 43/1978, de 21 de diciembre, y de la Ley 35/1980, de 26 de junio, por su condición de Inválido de guerra. Con efectos de 1-01-87, la Seguridad Social le reconoció una pensión de jubilación cuyo importe era preciso adaptar por aplicación del valor máximo de las pensiones públicas establecido en las sucesivas leyes de Presupuestos Generales del Estado. El Instituto Nacional de la Seguridad Social redujo proporcionalmente la nueva pensión conforme al criterio establecido en la Ley 50/1984, de 31 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1985. Esta reducción fue incorrecta por cuanto la Ley 21/1986, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1987, terminó con el criterio de reducción proporcional, estableciendo que tal reducción se aplicaría a la nueva o nuevas pensiones reconocidas y disponiendo que «en ningún caso... se aplicará reducción alguna al importe de las pensiones públicas anteriormente percibidas por el titular de que se trate, en función del señalamiento inicial de una u otra pensiones nuevas y del límite máximo de percepción» (art. 31.2 párrafo 2.º de la Ley 21/86 citada). Pese a ello, y en base a razones de eficacia administrativa, la Sección de Nóminas de Pensiones Especiales de esa dirección general dio por buena la reducción practicada por la entidad gestora de la Seguridad Social, adaptando la cuantía de la pensión de mutilación sin reparar en el perjuicio que se ocasionaba al interesado, dado el importe inferior que tienen las pagas extraordinarias correspondientes a esta última pensión.

De lo expuesto cabe concluir que la Seguridad Social está abonando al Sr. A. una cuantía superior a la que legalmente corresponde, por lo que resulta improcedente la solución que sugiere esa dirección general en el sentido de que debe ser dicha Seguridad Social la que pague al interesado la diferencia que reclama. Antes al contrario, esta institución estima que la mejor solución pasa por la estricta aplicación de la legalidad vigente, lo que obliga a que ese centro gestor abone al Sr. A. su pensión de inválido de guerra en su totalidad, sin perjuicio de la necesaria adaptación posterior de la pensión de la Seguridad Social, que habrá de hacerse en cómputo anual a fin de evitar el problema que ha motivado la presente queja, así como de las liquidaciones que, en su caso, proceda hacer al interesado.»

En consecuencia, se sugirió a dicho centro que se efectuara un nuevo cálculo de la pensión que como inválido de guerra recibía don J. A. H., abonándose la totalidad de su importe conforme al artículo 31.2 de la Ley 21/86, antes citada, todo ello sin perjuicio de la adaptación posterior de la pensión que percibía de la Seguridad Social y de las liquidaciones que, en su caso, debieran ser practicadas.

Mediante escrito de 22 de abril de 1991, la D. G. de C. de P. y P. P. comunicó al Defensor del Pueblo la aceptación de su sugerencia en los siguientes términos:

«Examinado el expediente del Sr. A. y la sugerencia objeto de su escrito, los Servicios competentes de este Centro directivo van a proceder a abonar al interesado, a partir de la nómina del próximo mes de mayo, el importe total, sin reducción, de la pensión de Mutilado de Guerra, con deducción de lo percibido desde la fecha de arranque correspondiente a la nueva liquidación.

Simultáneamente se dará traslado de esta resolución a la Dirección Provincial del Instituto Nacional de la Seguridad Social, para que por ese Organismo se efectúe la adaptación y consiguiente minoración del importe mensual y pagas extraordinarias de la pensión que el Sr. A. percibe con cargo a la Seguridad Social, a fin de que la suma de ambas pensiones no supere el límite máximo de percepción de pensiones públicas fijado para cada año por la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

Todo ello de conformidad con la sugerencia expuesta por VE en el escrito de referencia.»

13.7.3.3. Aplicación de la Ley 37/1984, de 22 de octubre, de reconocimiento de derechos y servicios prestados a quienes durante la guerra civil formaron parte de las Fuerzas Armadas, Fuerzas de Orden Público y Cuerpo de Carabineros al servicio de la II República española

De las quejas recibidas en 1991, formuladas por solicitantes o beneficiarios de las prestaciones contempladas en esta ley, cabe deducir la existencia de los problemas siguientes:

13.7.3.3.1. Demoras en la aplicación de la Sentencia núm. 116/1987, de 7 de julio de 1987, del Tribunal Constitucional

Las quejas de este apartado han sido las más numerosas entre las referidas a pensiones públicas gestionadas por el Ministerio de Economía y Hacienda.

Los reclamantes son, en su práctica totalidad, perceptores de pensión conforme a la Ley 46/1977, de 15 de octubre, de Amnistía, o bien conforme al título II de la Ley 37/1984, ya citada.

Como es sabido, esta última ley se estructuró en dos títulos, siendo el primero de aplicación a los militares del ejército republicano que consolidaron su empleo con anterioridad al 18 de julio de 1936, y el segundo a los que ingresaron en dicho ejército entre la fecha indicada y el 1 de abril de 1939, obteniendo un empleo o grado militar de, al menos, suboficial, así como a los que en igual período hubieran ingresado al servicio de la República como miembros de las Fuerzas de Orden Público y Cuerpo de Carabineros.

Conforme al artículo 2 de la ley, el personal inclui-

do en el título I pasaba a la situación militar de retirado, con los derechos y obligaciones inherentes a la misma y con el empleo que, por antigüedad, habrían alcanzado de haber continuado en servicio activo hasta la fecha en que, por edad, les hubiera correspondido el pase a la precitada situación militar.

Por el contrario, al personal incluido en el título II se le reconocía, conforme al artículo 5, una pensión equivalente al mínimo de jubilación para mayores de 65 años vigente en cada momento en el régimen general de la Seguridad Social.

El criterio temporal a que se ha hecho referencia, que determinaba la inclusión de los militares republicanos en uno u otro título, fue objeto de una cuestión de inconstitucionalidad promovida por un grupo de ciudadanos que, aunque ingresaron en el Arma de Aviación de la República con posterioridad al 18 de julio de 1936, lo hicieron como militares profesionales, pues a todos ellos les fueron concedidos sus empleos militares con carácter efectivo y a título definitivo y no de forma provisional, habiendo sido escalafonados, también en forma definitiva, conjuntamente con los militares profesionales que ingresaron en el arma antes de la fecha citada.

En su planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, el tribunal proponente aducía:

«... la Ley 37/1984 establece un régimen de derechos claramente diferenciados para cada una de las dos situaciones que contempla y, al distinguir dos grupos entre los militares al servicio de la República según que hubieran ingresado en el mismo antes o después del 18 de julio de 1936, valorando exclusivamente un dato cronológico, sin tener en cuenta otras circunstancias objetivas que acrediten la profesionalidad de unos y otros, incurre en una clara discriminación, puesto que la profesionalidad ha de derivarse de la legalidad objetiva vigente en cada momento y no de un mero dato temporal.»

En la mencionada Sentencia 116/1987, el Tribunal Constitucional estimó parcialmente la cuestión de inconstitucionalidad, al entender que la distinción de trato mantenida en la ley entre los funcionarios civiles y los funcionarios del ejército republicano que obtuvieron con carácter efectivo su empleo con posterioridad al 18 de julio de 1936 vulneraba el principio de igualdad contenido en el artículo 14 de la Constitución, razonando en la forma siguiente:

«... una vez que el legislador ha aplicado el criterio de la profesionalidad a los funcionarios civiles de la República, para hacerles acreedores a la plenitud de los derechos reconocidos por la legislación de amnistía, sin atender al momento de su incorporación a la Administración o, lo que es igual, sin referencia alguna a si dicha incorporación se produjo antes o después del comienzo de la guerra civil, el principio de igualdad obliga a la aplicación de idéntico criterio a los fun-

cionarios militares profesionales, cualquiera que haya sido la fecha —anterior o posterior al 18 de julio de 1936— de sus nombramientos o de la consolidación de sus empleos con carácter definitivo.»

En las quejas referidas a esta materia, los afectados manifiestan haber solicitado los beneficios reconocidos en el título I de la Ley 37/1984, por estimar que deben ser considerados como militares profesionales, sin que, al cabo de varios meses e incluso años, se hayan resuelto sus peticiones.

No es difícil imaginar las expectativas que la sentencia comentada generó en el amplio colectivo de beneficiarios del título II de la Ley. Así, en una serie de contestaciones recibidas de la D. G. de C. de P. y P. P., y tras exponer las circunstancias particulares de cada caso concreto, se expresa que la sentencia ha dado lugar a un número aproximado de 83.000 solicitudes de inclusión en el título I de la Ley, añadiendo que las mismas serán «estudiadas y resueltas en el plazo más breve posible».

La situación descrita llevó al Defensor del Pueblo a formular, en fecha 17 de julio de 1991, una recomendación ante el Director General de Costes de Personal y Pensiones Públicas, en los términos que se indican a continuación:

«... esta institución debe insistir en su preocupación acerca de los plazos de resolución de estos expedientes, cuando cuatro años después de producirse la Sentencia del Tribunal Constitucional 116/87, de 7 de julio, del total de 83.000 solicitudes formuladas, la registrada con el número 7.530 se encuentra aún pendiente de estudio y resolución, cuando “se tramitan por riguroso orden de incoación”. Si tomamos como punto de partida el momento en que se dictaron las instrucciones de servicio para la revisión de estos expedientes conforme a la citada sentencia, serían precisos no menos de doce años para la resolución de todas las solicitudes, según los plazos que vienen observándose.

Resulta obligado, por otra parte, hacer hincapié en que la edad de los causantes y, con frecuencia, su estado físico y situación económica, no permite más dilaciones. Por todo ello, esta institución, en virtud de las competencias conferidas por el artículo 30 de la Ley Orgánica 3/1981, ya citada, ha resuelto formular a V.I. la siguiente RECOMENDACION:

«Que a la mayor brevedad se adopten las medidas necesarias para asegurar la resolución de todos estos expedientes en un plazo razonable, atendiendo a las circunstancias y derechos de los peticionarios.»

Ante la ausencia de contestación en el plazo previsto en el artículo 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, mediante escrito de fecha 12 de septiembre de 1991 se reiteró ante la D. G. de C. de P. y P. P. la recomendación transcrita.

Finalmente, el centro gestor contestó mediante escrito de 5 de noviembre de 1991, en el que indicaba:

«La recomendación a que se hace referencia —“que a la mayor brevedad se adopten las medidas necesarias para asegurar la resolución de todos estos expedientes en un plazo razonable, atendiendo a las circunstancias y derechos de los peticionarios”— y que queda centrada en el colectivo de militares de la República que teniendo reconocido el Título II de la Ley 37/1984 o la Ley 46/1977, de Amnistía, solicitan el reconocimiento del Título I de la citada Ley 37/1984, es plenamente compartida, aceptada y asumida por este Centro.

Con carácter general, y a la vista de los plazos y trámites que señala la normativa vigente, ha de significarse que no se producen retrasos, dignos de mención, respecto del colectivo de funcionarios que se jubilan al servicio del Estado por cumplimiento de la edad legalmente establecida, no obstante lo cual se están estableciendo cuantos mecanismos correctores son necesarios para evitar cualquier tipo de retraso entre el último sueldo de activo y el primer haber pasivo.

Cuestión muy distinta es la que se deriva de la denominada legislación especial de guerra. No obstante lo cual ha de tenerse también en cuenta que desde las primeras normas en la materia (1976) hasta el presente se han resuelto más de 340.000 expedientes de este tipo de pensiones. Y que también, respecto de ellas, han operado múltiples modificaciones legislativas (compatibilidades de pensiones en favor de las “viudas de guerra”, igualación entre todas las pensiones de las “viudas de guerra” que reconoce este Centro y entre éstas y las mínimas de viudedad de Seguridad Social, aproximación entre la cuantía de las pensiones de los mutilados civiles de guerra y los mutilados excombatientes, modificación del sistema de cálculo de las pensiones en favor de los “militares de la República” no profesionales en función de los distintos empleos alcanzados durante la guerra, etc.) que han obligado a este Centro a mantener los expedientes que gestiona y tramita en un proceso de revisión continua.

Y es cuestión muy distinta, como se dice, porque aunque la normativa aplicable es dispersa y cambiante —lo que hace ciertamente penosa la gestión— han incidido en la misma, además, sentencias contradictorias de los Tribunales que en nada han contribuido a clarificar la difícil situación planteada.

Entre ellas cobra especial significación la Sentencia del Tribunal Constitucional 116/1987, de 7 de julio, que declaró parcialmente inconstitucionales dos artículos de la Ley 37/1984, de 22 de octubre, de reconocimiento de derechos y servicios prestados a quienes, durante la guerra civil, formaron parte de las Fuerzas Armadas, Fuerzas del Orden Público y Cuerpo de Carabineros al servicio de la II República española.

La vulgarización del contenido de la citada Sentencia (todos los militares de la República son profesio-

nales) abre unas expectativas enormes en el colectivo de referencia (Ley 37/1984) así como en otros colectivos que ya disfrutaban pensión, desde antiguo, por aplicación de la normativa anterior de indulto y amnistía (Ley 46/1977). De tal manera que de las 3.500 solicitudes recibidas, originariamente, en este Centro al amparo del Título I de la Ley 37/1984 (militares profesionales), a partir de la publicación de la reiteradísima Sentencia, se pasa a más de 83.000, en su práctica totalidad, de personas que ya tienen reconocida pensión, si bien como "no profesionales" (Título II de la Ley 37/1984) o como "funcionarios civiles" (Guardias de Asalto con Ley 46/1977).

Las líneas precedentes sólo quieren hacer llegar a esa Alta Institución, la problemática que se plantea respecto del retraso en el reconocimiento de determinadas pensiones, que no puede hacerse extensivo, sin matices, al conjunto de las que reconocen y abonan los servicios de Clases Pasivas.

En todo caso este Centro está avanzando en la adopción de medidas tendentes a solucionar los problemas que tiene planteados.

Algunas de ellas ya han sido adoptadas —creación de un Servicio específico para este tipo de expedientes con tres secciones y utilización intensiva de los procesos informáticos— y han posibilitado que a 1 de septiembre de 1991 se hayan resuelto 29.758 expedientes de Título I de la Ley 37/1984, de los que 13.462 son desestimaciones de los derechos pretendidos y, por ende, confirmaciones de la no profesionalidad de los solicitantes, manteniendo la pensión reconocida por el Título II de la reiterada Ley 37/1984.

Por otra parte se ha iniciado un plan de realización de horas extraordinarias intensivas, con una duración de dos meses, de funcionarios cualificados en la resolución de estos expedientes, que se espera logre también resultados muy interesantes.

Asimismo, y dentro de este tipo de medidas meramente coyunturales, se va a intensificar la resolución de expedientes negativos, dado el elevado número de ellos que adolecen de falta de pruebas en los nombramientos como "militares profesionales".

Con independencia de lo anterior, se ha abordado un ambicioso proyecto de reforma de la organización de Clases Pasivas, partiendo de un análisis interno de todos los programas y procesos administrativos en orden a su racionalización y simplificación. Proyecto que se espera esté ultimado antes de concluir el presente año y del que se dará cumplida información al Defensor del Pueblo.

Con la puesta en funcionamiento del plan citado, que conlleva la modificación del vigente Reglamento de Clases Pasivas —que se espera ultimar a mediados de 1991—, así como con la necesaria dotación material y humana —propiciada por la autorización de la ampliación de locales y por la nueva Relación de Puestos de Trabajo de Clases Pasivas— se acometerá la reforma de la estructura de la Organización de Clases Pasivas y se posibilitará el objetivo final de que no medien tiem-

pos significativos entre las solicitudes de pensión y los pagos a los interesados.

Con la adopción e implantación de las medidas expuestas se espera obtener similares resultados que los que pudieran derivarse de una Inspección Operativa de Servicios, según ha venido recomendando esa Alta Institución.

... parece conveniente, no obstante, analizar el argumento que efectúa el Defensor del Pueblo, con ocasión de la queja que da lugar a la sugerencia, y que conduce a afirmar que "serían precisos no menos de doce años para la resolución de todas las solicitudes...", tomando como punto de referencia el tiempo transcurrido en la resolución de un determinado expediente (identificado por una referencia numérica, la 7.530, sobre el conjunto total de 83.000 expedientes) y la afirmación de este Centro en cuanto a que las solicitudes "se tramitan por riguroso orden de incoación".

Pues bien, en este tipo de expedientes no existe una referencia numérica única (del 1 al 83.000), sino que la ordenación de los mismos se efectúa según colectivos de solicitantes o beneficiarios de la pensión, de tal manera que cada uno de ellos queda identificado por "pares de dígitos", comunes al colectivo de pertenencia y a continuación se expresa el número ordinal que corresponda.

Así, en los expedientes en favor de causantes del Título II de la Ley 37/1984, los dígitos 46/48 identifican a un miembro de las Fuerzas Armadas; los 46/44 identifican a un Carabinero; y los 46/46 identifican a un miembro de las Fuerzas de Orden Público, figurando a continuación el número de expediente según su orden de incoación.

Similar clasificación existe para las viudas de este personal ya fallecido cuando se publicó la Ley 37/1984 (vgr. 47/47 identifica a una viuda de un miembro de las Fuerzas Armadas; etc.). Análoga, y diferente, clasificación se utiliza para las viudas de quienes teniendo reconocido el Título II, y habiendo fallecido con posterioridad, solicitan pensión (vgr. 47/48 identifica a una viuda de miembro de las Fuerzas Armadas que ya tuvo reconocido por este Centro el derecho a pensión). En estos supuestos, además, se mantiene idéntico el número ordinal que se designó, en su momento, al expediente del causante del derecho a pensión.

Por otra parte, cuando cualquier beneficiario del Título II solicita, a su vez, el Título I, a los pares de dígitos identificativos de su colectivo originario (46/48, 46/44, 47/47, 47/48, etc.) se adiciona otro par, en función del colectivo "profesional" al que pudiera encuadrarse, manteniendo idéntico el número ordinal asignado originariamente a su expediente.

Todo lo anterior conduce a que el número ordinal que figura al final de la larga referencia de un expediente de este tipo, alude al momento en que se presentó su primera instancia ante este centro, y no a las ulteriores vicisitudes que haya atravesado el mismo, cuya referencia es de orden meramente doméstico sin repercusión fuera de Clases Pasivas.»

En línea con lo manifestado por la D. G. de C. de P. y P. P., el Defensor del Pueblo ha tenido conocimiento del contenido sustancial del Plan de Actuación de la Organización de Clases Pasivas para el año 1992, en el que se incluyen, entre otros, los siguientes objetivos:

- Reducir a la mitad el volumen de expedientes pendientes de pensiones militares, lo que supondrá la resolución en 1992 de unos 27.00 expedientes.

- Conseguir, en el último trimestre de 1992, la resolución de los expedientes de pensiones especiales de guerra en un plazo máximo de 30 días.

- Resolver el 75% de los expedientes pendientes del Título II de la Ley 37/1984, lo que representa unos 12.750 expedientes.

- Estudio de todos los expedientes pendientes de indemnización por años de privación de libertad, lo que supone unos 51.000 expedientes.

- Resolución de todos los expedientes de indemnizaciones por años de privación de libertad, que tengan completa la documentación. Su número puede ascender a unos 40.310 expedientes.

Como ya indicamos en otro apartado del presente informe, esta institución seguirá con el máximo interés el desarrollo del citado plan, esperando que produzca resultados apreciables dentro del año 1992.

13.7.3.3.2. Demoras producidas en el reconocimiento de pensiones de viudedad derivadas de la Ley 46/1977, de Amnistía, y de la Ley 37/1984, citada

Durante el año 1991 se han recibido una serie de quejas planteadas por viudas de perceptores de pensión de jubilación conforme a los dos textos legales mencionados, en las que denunciaban una excesiva e injustificada demora en el reconocimiento de sus pensiones de viudedad.

Entre ellas se encuentra la queja núm. 9105075, en la que la promotora exponía que su difunto marido fue perceptor de pensión por su condición de guardia de seguridad y asalto al servicio de la II República, hasta su fallecimiento ocurrido en junio de 1989. Con tal motivo, la interesada solicitó, en el mes de agosto siguiente y a través de un habilitado de clases pasivas, la pensión de viudedad que pudiera corresponderle, sin que, al cabo de 18 meses, se hubiera resuelto su petición.

Admitida la queja y solicitado el correspondiente informe, la D. G. de C. de P. y P. P. manifestó en escrito de 31 de mayo de 1991 lo siguiente:

«... El esposo de la Sra. C. F., Don A. P. A., miembro del antiguo Cuerpo de Seguridad y Asalto, era titular, hasta su fallecimiento, de una pensión derivada de la aplicación de la amnistía prevista en la Ley 46/1977, de 15 de octubre.

... antes de su fallecimiento, el Sr. P. A., acogéndose a la Sentencia 116/1987, del Tribunal Constitucional... solicitó el reconocimiento de pensión por el Título I de la Ley 37/84. Ello supone la consideración de militar profesional y la reconstrucción de la hipotética carrera profesional que podría haber perfeccionado hasta la edad del retiro.

... al fallecer el Sr. P. A., el expediente de la Sra. C. F. se ha incorporado al del causante, ya que en primer lugar debe resolverse la petición al amparo del Título I que formuló el causante y, a continuación transmitir la pensión que se fije a la viuda.»

Ante esta contestación, el Defensor del Pueblo formuló, en fecha 19 de julio de 1991, una sugerencia en la que, tras referirse al informe transcrito, se expresaba:

«Del contenido de dicho informe, se desprende que la demora aludida tiene su origen en la existencia de una solicitud de aplicación de los beneficios del Título I de la Ley 37/1984, de 22 de octubre, formulada por el causante con anterioridad a su fallecimiento y que, según el criterio de ese centro directivo, debe ser resuelta con carácter previo y, a continuación, transmitir la pensión que se fije a la viuda.

El resultado práctico del criterio expuesto es que, a los ya dilatados plazos que ese centro gestor invierte con carácter general para el reconocimiento de pensiones, se añade ahora la demora suplementaria que supone la necesaria reconstrucción de la hipotética carrera profesional que podría haber perfeccionado el causante hasta alcanzar la edad de retiro, con los consiguientes perjuicios para los familiares con derecho a pensión.

Hay que señalar, además, que este problema afecta a un colectivo caracterizado por su avanzada edad, cuyos integrantes manifiestan con frecuencia su razonable temor a no poder disfrutar en vida los beneficios que la ley les reconoce.»

En razón a lo expuesto, se sugirió al órgano directivo que en los casos de fallecimiento de pensionistas que tuvieran pendiente de resolución alguna solicitud o reclamación que, de ser estimada, tendría efectos sobre la cuantía de su pensión, se procediese por esa dirección general al reconocimiento inmediato de las pensiones en favor de los familiares que pudieran corresponder y hubieran sido solicitadas. Dichas pensiones deberían ser calculadas en función de la cuantía percibida por el causante en la fecha de su fallecimiento, sin necesidad de esperar a que su petición pendiente fuera resuelta y sin perjuicio de las rectificaciones y liquidaciones que procediese practicar si la citada petición resultara finalmente estimada.

Al no recibir contestación del centro directivo en el plazo previsto, la sugerencia transcrita fue reiterada mediante escrito de fecha 7 de octubre de 1991.

Finalmente, la D. G. de C. de P. y P. P. contestó por escrito de 5 de noviembre de 1991, en el que expresaba:

«La sugerencia que se formula es plenamente compartida por esta Dirección General, quien está tratando, por todos los medios a su alcance, de conseguir el objetivo final de que no medien tiempos significativos entre las solicitudes de pensión y su pago a los interesados.»

Tras insistir en las medidas adoptadas con carácter general en orden al acortamiento de los plazos de reconocimiento de pensiones, el centro gestor añadía:

«Centrando la respuesta en la SUGERENCIA que se efectúa, cabe decir que se está de acuerdo con la filosofía que en ella subyace, respecto del abono inmediato de cantidades en favor de los derechohabientes de los pensionistas fallecidos, si bien en el caso concreto que da lugar a la SUGERENCIA (viudas de Guardias de Asalto, pensionistas al amparo de la Ley 46/1977, de 15 de octubre, de Amnistía) aquella filosofía entra en colisión con el número tres, del artículo 53, de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1988, toda vez que, a partir de 1 de enero de 1988, no se pueden reconocer derechos pasivos por la Ley 46/1977, en favor del personal del antiguo Cuerpo de Seguridad y Asalto, o de sus familiares, sino que tales derechos habrán de ser reconocidos según lo dispuesto en la Ley 37/1984. Situación que obliga a este Centro, en estos supuestos, a transformar la pensión reconocida al amparo de la Ley 46/1977 en otra, distinta, al amparo de la Ley 37/1984, primero en favor del causante y segundo en favor de sus derechohabientes.

En este contexto cobra especial significación la Resolución de esta Dirección General de 2 de septiembre ("BOE" del siguiente día 6), que desarrolla un sistema de anticipos de cantidades a cuenta de las pensiones de Clases Pasivas, que responde a la autorización conferida a este Centro por la vigente Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1991, y de la que se acompaña fotocopia.

Dicha disposición permite a este Centro que, median-do petición expresa al respecto, se pueda abonar en nómina, con carácter inmediato, una determinada cantidad de dinero a cuenta de la pensión definitiva que se reconozca en favor del beneficiario en un momento posterior.

La medida, a juicio de este Centro, es de especial interés para los pensionistas de viudedad cuyos causantes venían percibiendo el correspondiente haber pasivo, de tal manera que, producido el fallecimiento de los mismos y advertidos los servicios correspondientes de Clases Pasivas, el derechohabiente tenga acceso a una parte de la pensión del causante, como anticipo a cuenta de la que definitivamente se reconozca en su favor. Medida que, a su vez, puede dar plena satisfacción a la sugerencia que efectúa el Defensor del Pueblo.

Finalmente significo a V.E. que en el Proyecto de Ley de Presupuestos, presentado por el Gobierno a las Cortes, figura una ampliación de las cuantías de anticipos

a cuenta de las pensiones, tratando de que las mismas se aproximen a las que finalmente correspondan.»

Con respecto a este último punto, como se ha señalado anteriormente, el artículo 51 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1992 amplió los importes de estos anticipos que, según la información de la que disponemos, se están reconociendo con regularidad.

13.7.3.3.3. Criterios de interpretación sobre la profesionalidad

Conforme a lo que quedó reflejado en el punto 2.1 anterior, la Sentencia de 7 de julio de 1987, del Tribunal Constitucional, estableció la profesionalidad de los militares del ejército de la II República como dato determinante a efectos de su inclusión en el Título I de la Ley 37/1984.

Algunas de las quejas recibidas en esta materia han puesto de manifiesto desacuerdos de los interesados en los criterios de interpretación del concepto de «profesionalidad» utilizados por la D. G. de C. de P. y P. P. del Ministerio de Economía y Hacienda.

Entre las quejas que se citan a continuación se incluyen las recibidas en los últimos meses de 1990 que, o bien fueron tramitadas en 1991 o, habiéndose tramitado con anterioridad, no se dispuso del correspondiente informe de la Administración hasta una vez iniciado el ejercicio a que se refiere la presente memoria.

La queja núm. 9029270 fue formulada por un perceptor de pensión conforme al Título II de la Ley 37/84 que, en fecha 5 de febrero de 1988, había solicitado su inclusión en el título I de dicho texto legal por considerarse profesional, sin que, al cabo de casi tres años, se hubiera resuelto su petición.

En la contestación del centro gestor se manifestaba:

«... a raíz de la publicación de la Sentencia 116/1987, del Tribunal Constitucional, el Sr. S. S. solicitó el reconocimiento de su pensión con arreglo al Título I en lugar del citado Título II, por entender que le asistía el derecho a ser considerado militar profesional.

Esta nueva solicitud ha sido desestimada por cuanto no ha quedado confirmada su condición de militar profesional al no acreditar que su ingreso se produjera con carácter permanente o definitivo en las Fuerzas Armadas, con la posterior integración, por decisión del órgano administrativo correspondiente, en el escalafón profesional de algún Cuerpo, Escala o Arma de las mismas.»

La queja núm. 9102246 planteó un supuesto similar al anterior en el que el interesado formuló su solicitud de nuevo reconocimiento de pensión el 2 de septiembre de 1988, presentando reclamación en queja el día 17 de enero de 1990, sin haber obtenido contestación.

En su informe, la D. G. de C. de P. y P. P. indicaba:

«... En el caso del Cuerpo de Carabineros sucede que, con carácter general, quienes cumplen la condición de “profesionalidad” son aquellos que ingresaron en el Cuerpo con anterioridad a la convocatoria de 27 de febrero de 1937, pues los que ingresaron a partir de dicha fecha, y al amparo de esa convocatoria, lo hicieron de forma provisional “por el tiempo de duración de la campaña” y hasta la terminación de la misma, debiendo ser considerados a estos efectos como “no profesionales” o como militares “no funcionarios”.»

En la queja núm. 9023303, recibida a través del Defensor del Pueblo Andaluz, se emitió informe por la Dirección General mencionada en el que, tras manifestar que el expediente del interesado carecía de prueba que acreditara la graduación de, al menos, suboficial de las fuerzas armadas de la II República durante la guerra civil española, se añadía:

«De la documentación que figura en el expediente se desprende su condición de Delegado Político de Campaña, cargo que, a tenor de la legislación aplicable, no puede considerarse suficiente para reconocer la pensión solicitada, salvo que el Sr. S. R. aporte documentación en la que conste que hubiera sido confirmado en el empleo de Comisario Político una vez pasados seis meses de actuación como Delegado, lo que aún puede realizar, toda vez que su expediente continúa abierto, ya que en caso contrario, lamentablemente, habrá que procederse a la resolución desestimatoria de su solicitud.»

Sobre esta misma cuestión, en la contestación oficial correspondiente a la queja núm. 9024497, el centro informante manifestaba:

«... los cargos de Delegados Políticos no tienen asimilación a empleo o graduación militar, equiparación que sí tiene lugar con aquellos que fueron nombrados Comisarios, ya que éstos en el momento de ser destinados a las diferentes Unidades militares adquirirían la asimilación al empleo militar del Jefe de Unidad. Así, el Comisario de Compañía se asimilaba a Capitán, el Comisario de Batallón a Comandante, etc., y ello se efectuaba en aplicación de una disposición del Ministerio de la Guerra de fecha 29 de enero de 1937.»

En ambos casos, se trasladó a los interesados esta información, procediéndose al cierre de las quejas.

La queja núm. 9027537, recibida a través del Sindicato de Greuges de Catalunya, fue formulada por un funcionario de Correos jubilado que solicitó el reconocimiento de los beneficios de la Ley 37/84. En la información facilitada por la D. G. de C. de P. y P. P. se indicaba lo siguiente:

«El motivo de su solicitud radica en haber servido

durante la guerra civil en la Estafetas del Correo en Campaña. Sin embargo, los funcionarios integrantes del Servicio de Correos de Campaña, como es el presente caso, no ingresaron como militares en el Ejército de la República, por el contrario, conservaron su carácter de personal de la Dirección General de Correos y su misión consistió en asegurar las relaciones postales entre el Ejército y el resto del país, de forma que para ello tuvieron que desplazarse junto a las tropas, aunque no formaron parte de las mismas.

Por lo tanto, se trata de un personal militarizado y, como tal, asimilado a la jerarquía militar, en cuanto a tal jerarquía, es decir, a los efectos de mando y de la disciplina militar.

Los funcionarios adscritos al “CORREO EN CAMPAÑA”, como todos aquellos funcionarios adscritos a servicios públicos estratégicos que hubieron de ser “militarizados”, por causa de la excepcionalidad de la guerra, en el momento de su jubilación pasan a percibir su correspondiente Pensión de Jubilación cuya causa viene determinada en los servicios prestados al Estado en sus respectivos Cuerpos, Escalas, Plazas, Empleos o Categorías, de acuerdo con la normativa de Derechos Pasivos vigentes en el momento del hecho causante.

Tal es el caso del Sr. S. A. que como anteriormente se indicó, percibe su pensión de jubilación en cuyo cálculo se tuvieron en cuenta los servicios prestados como funcionario de correos durante la guerra, y por ello no puede ser titular de otra pensión, que tuviera su causa en idénticos hechos.»

Todas las interpretaciones sobre el concepto de «profesionalidad» que han quedado reflejadas en este apartado se han considerado correctas por esta institución, habiéndose comunicado oportunamente a los interesados.

13.7.3.3.4. Medios de prueba

Del total de quejas tramitadas por demoras en el reconocimiento de los beneficios previstos en la Ley 37/1984, en 31 casos se pusieron de manifiesto las dificultades sufridas por algunos solicitantes para acreditar su pertenencia a las fuerzas o institutos armados durante la II República española.

Estas dificultades han sido objeto de constante preocupación para esta institución y así se hizo constar en los informes correspondientes a los últimos años.

En el de 1987 ya se reflejaban los obstáculos que encontraban estas personas para conseguir la documentación que acreditara sus nombramientos durante la pasada guerra civil, la cual no se encontraba en los archivos judiciales, bibliotecas y otros organismos, al haber desaparecido por el transcurso del tiempo.

En la memoria de 1988 nos referíamos a la sugerencia formulada por el Defensor del Pueblo ante la D. G. de C. de P. y P. P. a fin de que se adoptaran los meca-

nismos normativos oportunos para solventar los problemas que se originaban a los militares republicanos en cuanto a la existencia de medios de prueba.

En el informe de 1989 expusimos que, como iniciativa derivada de la sugerencia a que se ha hecho alusión, la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1989 autorizaba al Gobierno para regular los elementos de prueba en los procedimientos administrativos de reconocimiento de los beneficios establecidos en el artículo 4 de la Ley 37/1984.

Este proceso culminó con la publicación del Real Decreto 647/1989, de 9 de junio, en cuya exposición de motivos se hacía referencia expresa a las «reiteradas peticiones y sugerencias del Defensor del Pueblo», determinándose los nuevos medios de prueba admisibles cuando no fuera posible la acreditación por otras vías.

La principal innovación de esta norma fue la admisión de las actas notariales de notoriedad y declaraciones judiciales para perpetua memoria como medios de prueba válidos para acreditar los hechos en que los solicitantes de pensión al amparo de la Ley 37/84 se basaban para formular sus peticiones.

El decreto comentado ha constituido, sin duda, un importantísimo avance para la solución de estos problemas, permitiendo la resolución favorable de un considerable número de expedientes que se encontraban paralizados por esta causa.

En las quejas números 9024105 y 9024461, recibidas y tramitadas en 1990, pero con informe de la Administración emitido en 1991, así como en la núm. Q/67/91, la D. G. de C. de P. y P. P. comunicó a esta institución que los expedientes de los promotores carecían inicialmente de pruebas documentales que les acreditaran, al menos, como suboficiales de las fuerzas armadas de la II República durante la guerra civil española.

El centro gestor continuaba informando que, a raíz de la entrada en vigor del Real Decreto 647/89, los interesados aportaron los medios de prueba complementarios establecidos en el mismo para los casos en que no haya constancia oficial del nombramiento, siendo resueltos favorablemente y practicándose los trámites de consignación del pago de la pensión y alta en nómina.

La queja núm. 8910887, recibida a través del Justicia de Aragón, ha sido objeto de una larga tramitación que ha puesto de manifiesto los problemas a los que se refiere el presente apartado. Inicialmente, el interesado manifestaba haberse dirigido al Archivo Histórico Nacional de Salamanca solicitando copia de su nombramiento o cualquier otra documentación que acreditase su condición de suboficial al servicio del ejército de la República durante la guerra civil 1936-39, sin haber obtenido contestación.

En diciembre de 1989 se informó al promotor de la admisión de su queja, indicándole que debía solicitar de forma inmediata la pensión que pudiera corresponderle, por haberse establecido el día 31 de dicho mes y año como fecha límite para acogerse a los beneficios del título II de la Ley 37/1984, y ello aunque no dispu-

siera de los documentos de prueba necesarios, que podría incorporar a su expediente en un momento posterior. Asimismo, se le adjuntaba una relación de organismos a los que se podía dirigir en petición de su nombramiento como sargento del ejército republicano, así como una copia parcial del Real Decreto 647/1989, sobre medios de prueba.

En la contestación oficial recibida del Archivo Histórico de Salamanca, se informó a esta institución de lo siguiente:

«Con fecha 16/07/86 el Sr. L. L. solicitó por primera vez de este Archivo documentación justificativa de la graduación por él alcanzada durante la guerra civil española. Tras la oportuna búsqueda, se le contestó en sentido negativo con fecha 19/11 del mismo año 86.

Con fecha 24/02/89, el Sr. L. L. reitera la solicitud formulada y contestada en el año 1986. Asimismo, el 04/05/89 vuelve a dirigirse al Archivo en los mismos términos.

Dado el retraso que, durante parte del año 1989, ha existido en dar contestación al volumen de solicitudes recibidas, ha sido criterio de este Archivo unir las peticiones que lo fueran de la misma persona y dar contestación a la primera y más antigua de las cartas recibidas. De tal manera que, en el caso del Sr. L. L. la solicitud recibida en marzo se contestó el 07/09 del mismo año, no considerando necesario, por tanto, volver a contestar en ese mismo mes a la recibida en el mes de mayo, y que es objeto de su reclamación.»

En octubre de 1990 se remitió oficio a la D. G. de C. de P. y P. P. interesando información sobre el estado de tramitación del expediente del promotor, petición que fue reiterada el día 25 de marzo de 1991 ante la ausencia de contestación en plazo legal.

Finalmente, en abril de 1991 se recibió el informe solicitado en el que el centro gestor, tras indicar que el expediente del interesado carecía de pruebas que acreditaran su condición de, al menos, suboficial de las fuerzas armadas al servicio de la II República durante la guerra civil española, comunicaba lo siguiente:

«... con la entrada en vigor del Real Decreto 647/1989, de 8 de junio, el Sr. L. L. puede aportar como medio de prueba, el Acta notarial de notoriedad o la declaración judicial para perpetua memoria, tramitada de acuerdo con la legislación notarial y procesal correspondiente, en que se haga constar la pertenencia del causante de los derechos a los ejércitos de la República, así como el empleo o grado militar que hubiera obtenido, además de certificado del Archivo Histórico Nacional de Salamanca donde conste que no existe documento alguno de la época referido al causante.

Estos medios de prueba serán valorados por los servicios correspondientes de este Ministerio, que determinarán si quedan suficientemente acreditados los hechos, atendiendo preferentemente a si los testigos intervinientes en las actas judiciales o notariales perte-

necieron a la misma Unidad del causante de los derechos y si, a su vez, los mismos tienen concedidos a su favor dichos derechos o, al menos, solicitados, a las circunstancias de tiempo y lugar de los hechos que se trate de probar y a los datos históricos contrastados de que, por cualquier conducto, pudieran disponer.»

Toda esta información fue convenientemente trasladada al promotor de la queja, al que se indicó que quedábamos a la espera de recibir la resolución definitiva que, en su momento, se dicte por los servicios competentes del Ministerio de Economía y Hacienda.

13.7.3.3.5. Plazo de solicitud de las pensiones previstas en el Título II de la Ley 37/1984

Durante los últimos años han sido constantes, aunque no especialmente numerosas, las quejas suscritas por solicitantes de pensión al amparo del Título II de la Ley 37/1984 que vieron desestimadas sus peticiones por haberlas presentado fuera de plazo.

En el año 1991 se han recibido 13 quejas sobre esta cuestión. No obstante, el número de solicitudes extemporáneas presentadas ante la D. G. de C. de P. y P. P., según la información facilitada por la misma, supera las 3.000.

Estas circunstancias llevaron al Defensor del Pueblo a dirigir una recomendación al Ministro de Economía y Hacienda, en los términos siguientes:

«El artículo 7 de la Ley 37/1984, de 22 de octubre, de reconocimiento de derechos y servicios prestados a quienes durante la guerra civil formaron parte de las Fuerzas Armadas, Fuerzas de Orden Público y Cuerpo de Carabineros de la República, dispuso inicialmente que, para la obtención de los beneficios establecidos en el Título II de dicho texto legal, sería requisito imprescindible la previa inscripción de los interesados en el registro administrativo creado al efecto en ese Ministerio de Economía y Hacienda, otorgando un plazo de tres meses a contar desde la entrada en vigor de la propia ley para que los solicitantes procedieran a tal inscripción.

El artículo 27.1 de la Ley 46/1985, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1986, estableció que, a partir de 1 de enero de 1986, las personas que pudieran acogerse a los beneficios reconocidos en el citado Título II de la Ley 37/1984 y no los hubieran solicitado dentro del plazo inicialmente previsto o se les hubiera desestimado su solicitud por haberla formulado extemporáneamente, podrían instar su reconocimiento sin limitación de plazo y siempre de acuerdo con la legislación correspondiente. El mismo precepto añadía que, en todo caso, los efectos económicos de estos derechos se contarían desde el primer día del mes siguiente al de la presentación de la solicitud.

El artículo 53.1 de la Ley 37/1988, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1989, dispuso que el 31 de diciembre de 1989 quedaría definitivamente cerrado el plazo de solicitud de los beneficios establecidos en el artículo 4 de la Ley 37/1984, sin perjuicio de los derechos que pudieran causarse con posterioridad a dicha fecha.

La situación ha permanecido invariable desde la publicación de esta última norma, por lo que en la actualidad continúa cerrada la posibilidad de solicitar pensiones conforme al Título II de la Ley 37/1984.

Durante el año 1991 esta institución ha recibido diversas quejas de afectados por la limitación de plazo referida. No obstante, según la información recibida de la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas de ese Departamento, el número de solicitudes extemporáneas presentadas ante dicho centro gestor supera las 3.000.

El artículo 10 del Real Decreto 1033/1985, de 19 de junio, por el que se desarrolló la Ley 37/1984, estableció que las pensiones de su Título II gozarían de los beneficios contemplados en el artículo 10 del texto refundido de derechos pasivos del personal militar y asimilado de las Fuerzas Armadas, la Guardia Civil y la Policía Armada, aprobado por Decreto 1211/1972, de 13 de abril, añadiendo que esta última norma sería, en todo caso, de aplicación supletoria en la materia.

El expresado artículo 10 del Decreto 1211/1972 dispone en sus números 1 y 2 que el derecho a las pensiones es irrenunciable, inalienable e inembargable, y que el no ejercicio del derecho en la forma y plazos establecidos quedará sometido a los efectos de la prescripción que en el mismo texto se regulan.

Este último inciso remite al artículo 14 del decreto citado, cuyos números 2, 3 y 4 disponen textualmente:

“2. Los derechos reconocidos por esta Ley podrán ejercitarse en cualquier momento posterior al hecho que los hizo nacer.

3. No obstante, si el derecho se ejercitase después de transcurrido cinco años, contados a partir del día siguiente al de su nacimiento, los efectos económicos solamente se producirán a partir del día primero del mes siguiente al de la presentación de la oportuna solicitud.

4. Caducará el derecho al cobro de las pensiones reconocidas por el no ejercicio del mismo durante cinco años, y por falta de presentación, dentro del mismo plazo, de la documentación necesaria para la inclusión en nómina.”

De otro lado, la limitación de plazo que nos ocupa resulta contradictoria con el principio general recogido en el artículo 6.2 del Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril, por el que se aprobó el texto refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado, según la corrección de errores publicada en el “Boletín Oficial del Estado” del día 18 de julio de 1987, que dispone que los derechos pasivos son imprescriptibles,

con remisión a lo previsto en el siguiente artículo 7 respecto a la caducidad de sus efectos.

Asimismo, las pensiones de jubilación, viudedad y orfandad son también imprescriptibles en el sistema de la Seguridad Social, de conformidad con los artículos 156 y 165 del Decreto 2065/1974, de 30 de mayo, por el que se aprobó el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

Todas las consideraciones expuestas permiten configurar a las pensiones, en general, como derechos subjetivos de contenido económico, percepción periódica y carácter vitalicio. Por ello, el establecimiento de un plazo de solicitud que, una vez agotado, impida el ejercicio de tales derechos resulta, a juicio de esta institución, contradictorio con su propia naturaleza jurídica.

En este sentido, el nuevo plazo fijado por la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1989 ha supuesto, en la práctica, la derogación de los beneficios reconocidos a las pensiones del Título II de la Ley 37/1984 en sus propias normas reguladoras, y de los reconocidos con carácter general en los textos legales de aplicación a los distintos regímenes públicos de previsión social.»

En consecuencia, se formuló al Ministro de Economía y Hacienda la recomendación de «que por ese departamento se promueva la oportuna modificación legislativa a fin de suprimir la limitación del plazo de solicitud de los beneficios reconocidos por el Título II de la Ley 37/1984, de 22 de octubre, mediante la derogación, a tal efecto, del artículo 53.1 de la Ley 37/1988, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1989».

Toda esta información fue convenientemente trasladada al promotor de la queja, al que se indicó que quedábamos a la espera de recibir la resolución definitiva que, en su momento, se dicte por los servicios competentes del Ministerio de Economía y Hacienda.

Por escrito de 31 de enero de 1992, el Ministro de Economía y Hacienda comunicó al Defensor del Pueblo que se estaban realizando los estudios necesarios para una respuesta fundamentada en breve plazo, respuesta que, en el momento de cerrar el presente informe, no ha tenido entrada en esta institución.

13.7.4. Otras prestaciones gestionadas por la organización de Clases Pasivas (indemnización prevista en la disposición adicional decimoctava de la Ley 4/1990, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 1990)

En el año 1991 se han tramitado un total de 130 quejas referidas a la indemnización prevista en favor de quienes sufrieron prisión como consecuencia de los supuestos contemplados en la Ley 46/1977, de 15 de octubre, de Amnistía.

La disposición adicional mencionada reconoció tales beneficios a quienes sufrieron privación de liber-

tad en establecimientos penitenciarios durante tres o más años, siempre que tuvieran cumplida la edad de 65 años el 31 de diciembre de 1990.

Si el causante del derecho hubiese fallecido y cumpliera los requisitos citados, tendrá derecho a la indemnización el cónyuge superviviente pensionista de viudedad por tal causa.

La propia disposición adicional estableció que a la correspondiente solicitud debía acompañarse la decisión judicial o resolución administrativa que aprobase la aplicación de la amnistía, así como la certificación acreditativa de los períodos efectivos de tiempo de permanencia en prisión, expedida por la autoridad penitenciaria civil o militar que corresponda.

El plazo de presentación de solicitudes quedó definitivamente cerrado el 31 de diciembre de 1990.

La mayor parte de las quejas se refieren a desacuerdos con los requisitos legales que han quedado apuntados.

Así, la queja número 9114390, planteó un supuesto en el que a la interesada le faltaban tan sólo 12 días para completar el período mínimo de tres años previsto en la disposición comentada, alegando otro período de 15 días que permaneció detenida en un cuartel de la Guardia Civil y que, al parecer, no le será computado por no tratarse de un establecimiento penitenciario.

Las quejas números 9108624, 9111217, 9111919 y 9112920 fueron planteadas por ciudadanos que sufrieron diversos períodos de privación de libertad en campos de concentración y batallones disciplinarios, cuyas solicitudes fueron también desestimadas por no tratarse de establecimientos penitenciarios. En una de dichas quejas el interesado manifestaba que una interpretación restrictiva de la disposición adicional ignoraría la singularidad de las dramáticas circunstancias derivadas de la guerra, en las que la relación de presos rebasaba en mucho la capacidad de alojamiento de las prisiones.

En la queja número 9114945, la firmante mostraba su desacuerdo con el hecho de no haber podido acceder a la indemnización en su condición de cónyuge superviviente del causante, al no ser perceptora de pensión de viudedad por tal causa.

Otras quejas hacen referencia a las demoras de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias en la expedición de los certificados de tiempo de permanencia en prisión.

Entre ellas destaca la queja número 9117499, que fue formulada por una viuda cuyo difunto marido sufrió privación de libertad al término de la guerra civil española en el Penal de Ocaña (Toledo), en la Prisión de Santa Engracia (Madrid) y en la Prisión Provincial de Murcia. Habiendo solicitado ante la Dirección General citada una certificación acreditativa de los períodos de tiempo efectivo de permanencia en prisión, se le contestó que no aparecían datos de su paso por Ocaña y Santa Engracia. Por el mismo centro se le comunicó que tampoco existían datos de su estancia en la prisión

de Murcia, datos que, posteriormente y tras una búsqueda más cuidadosa, fueron localizados.

Admitida la queja, el Secretario General de Asuntos Penitenciarios informó en escrito de 14 de octubre de 1991 en el que, tras exponer las múltiples gestiones efectuadas para la expedición de la certificación solicitada, manifestaba lo siguiente:

«El tiempo acreditado en el certificado emitido por el Centro Penitenciario de Murcia comprende desde el 3 de junio de 1939 hasta el 28 de abril de 1942, fecha en que es excarcelado en libertad atenuada, concediéndose posteriormente la libertad condicional el 31 de octubre de 1949.

Las fechas de ingreso y de libertad condicional coinciden exactamente con lo facilitado por la solicitante, que omite la fecha de excarcelación en libertad atenuada.

Los certificados de Ocaña I y Madrid I acreditan períodos parciales y ya acreditados en el certificado que emite el Centro Penitenciario de Murcia.

Ocaña I 17.06.1939 hasta 26.04.1940
Madrid I 29.05.1940 hasta 01.07.1940.»

Estas dificultades en la expedición de certificados provocaron que algunos potenciales beneficiarios perdieran el derecho a la indemnización por no haber presentado la solicitud en el plazo anteriormente citado.

Las quejas números 9100960, 9101472 y 9111760 fueron formuladas por solicitantes de indemnización que vieron sus peticiones desestimadas por haberlas presentado fuera de plazo. En sus escritos manifestaban su desacuerdo con la existencia de tan exiguo plazo, solicitando su ampliación.

Debemos referirnos, por último, a las numerosas quejas recibidas en relación con las demoras de la D. G. de C. de P. y P. P. en el reconocimiento y pago de la indemnización.

La queja número 9117178, formulada por un representante de la Asociación Catalana de ex-Presos Políticos, tuvo su origen en las 1.300 solicitudes de indemnización que presentaron entre julio y septiembre de 1990, de las que, al cabo de varios meses, sólo se habían resuelto positivamente nueve de ellas. (Queja admitida y pendiente de contestación oficial.)

Las quejas número 9117548 y 9118039 plantearon sendos supuestos de retraso en el pago de indemnizaciones ya reconocidas. Dichos reconocimientos se produjeron en enero de 1991 y, al cabo de seis meses, todavía no se había materializado el abono de las sumas correspondientes. (Queja admitida y pendiente de contestación oficial.)

Tras un análisis en profundidad de todas las circunstancias que han quedado descritas, el Defensor del Pueblo acordó dirigir una recomendación al Ministro de Economía y Hacienda, en los términos que se indican a continuación:

«La disposición adicional decimoctava de la Ley 4/1990, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 1990, regula la concesión de indemnizaciones a favor de quienes sufrieron prisión como consecuencia de los supuestos contemplados en la Ley 46/1977, de 15 de octubre, de Amnistía.

Esta previsión legal ha dado lugar a que en esta institución se haya recibido un número considerable de quejas suscritas por ciudadanos que muestran su desacuerdo con los requisitos fijados por dicha norma para el reconocimiento de los derechos que contempla.

Entre los diversos aspectos cuestionados por los promotores de tales quejas, interesa a esta institución destacar los dos siguientes:

A) Excesiva rigidez del plazo de presentación de solicitudes que, conforme al apartado 4 de la disposición comentada, quedó definitivamente cerrado el 31 de diciembre de 1990.

A este respecto, y tras confirmar nuestra impresión de que el referido plazo de solicitud ha sido verdaderamente exiguo, queremos poner de manifiesto ante VE que la redacción del apartado 3 de la citada disposición adicional ha generado una serie de malentendidos que han privado a algunos de los potenciales beneficiarios de ver reconocidos sus derechos.

En efecto, el apartado 3 mencionado dispone que el reconocimiento y abono de la indemnización corresponderá a la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas del Ministerio de Economía y Hacienda, ante quien deberá presentar la correspondiente solicitud el causante del derecho o, en caso de fallecimiento, el cónyuge superviviente de éste, añadiendo que a dicha solicitud deberá acompañarse la decisión judicial o resolución administrativa que apruebe la aplicación de la amnistía, así como la certificación acreditativa de los períodos efectivos de tiempo de permanencia en prisión, expedida por la autoridad penitenciaria civil o militar que corresponda. Dicha certificación podrá suplirse por la emitida por el Instituto Nacional de la Seguridad Social en aquellos supuestos en que fue de aplicación la Ley 18/1984, de 8 de junio, sobre reconocimiento como años trabajados a efectos de la Seguridad Social de los períodos de prisión sufridos como consecuencia de los supuestos contemplados en la Ley de Amnistía, ya citada.

Por su parte, el punto 4 de la tan citada disposición estableció, como ya se ha indicado, que el plazo de presentación de solicitudes quedaría definitivamente cerrado el 31 de diciembre de 1990, sin perjuicio de la posterior aportación de la documentación referida en el punto 3 anterior.

La multiplicidad de órganos y organismos implicados en este proceso, unida a la premura del plazo de solicitud y a las demoras en la expedición de certificados por parte de las administraciones competentes, dieron lugar a que algunos de los posibles beneficiarios, a veces inducidos erróneamente por informaciones provenientes de la propia administración, entendieran de

forma equivocada que la solicitud podía ser presentada en cualquiera de los organismos competentes para la emisión de las certificaciones imprescindibles para ver reconocida la indemnización.

Todas estas circunstancias han supuesto la pérdida del derecho a indemnización por presentación extemporánea de la solicitud en los casos que han quedado descritos, provocando situaciones concretas de injusticia que, a nuestro entender, pueden quedar resueltas con la adopción de determinadas medidas que se propondrán más adelante.

B) Dificil justificación del requisito exigido al cónyuge supérstite en el apartado 2 de la misma disposición, en el sentido de que, además de reunir otras condiciones, debe ser «pensionista de viudedad por tal causa» para acceder a la indemnización.

Sobre este aspecto, se han recibido en esta institución algunas quejas suscritas por viudas solicitantes de indemnizaciones que, reuniendo los demás requisitos previstos en la norma, han visto desestimadas sus peticiones por no ser perceptoras de pensión de viudedad generada por el mismo causante.

La expresada exigencia legal, de justificación verdaderamente dudosa, ha merecido para las afectadas el calificativo de discriminatoria, por excluir el derecho a indemnización cuando, precisamente por la ausencia de pensión de viudedad, estaría más justificado.

Entendida la discriminación como toda distinción perjudicial a pretexto de hechos no imputables al individuo, es preciso referirse aquí a la reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional con respecto al principio de igualdad reconocida por el art. 14 de nuestra Constitución.

La Sentencia de 2 de julio de 1981 («B.O.E.» del día 20) expresó que «la igualdad (sólo) es violada cuando la desigualdad está desprovista de una justificación objetiva y razonable, y la existencia de dicha justificación debe apreciarse en relación con la finalidad y efectos de la medida considerada, debiendo darse una relación razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida».

Por su parte, la Sentencia de 22 de noviembre de 1982 («B.O.E.» del día 10 de diciembre) estableció que «la existencia de diferencias en el trato jurídico no significa por sí sola violación del art. 14 de la Constitución, siempre que la diferencia posea una justificación razonable, de acuerdo con el sistema de valores que la Constitución consagra».

Por ello, se finaliza recomendando al Ministro de Economía y Hacienda:

«A) Que ese departamento se promueva la modificación de la disposición adicional decimoctava de la Ley 4/1990, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 1990, en línea con lo ya previsto en el art. 66.5 de la Ley de Procedimiento Administrativo, de forma que todas las solicitudes presentadas de buena fe ante cualquiera de los órganos u organismos implica-

dos en el proceso, aunque lo hubieran sido con algún defecto formal, sean consideradas como formuladas dentro del plazo previsto en el punto 4 de dicha disposición adicional.

B) Que por ese departamento se promueva, asimismo, la pertinente modificación normativa a fin de suprimir el inciso final del apartado 2 de la repetida disposición adicional, posibilitando el que las viudas puedan percibir la indemnización que corresponda, aun cuando no sean «pensionistas de viudedad por tal causa», abriéndose un nuevo plazo para que el colectivo afectado por dicha modificación formule las oportunas solicitudes.»

En escrito de 27 de diciembre de 1991, el Ministro de Economía y Hacienda informó al Defensor del Pueblo de la existencia de una enmienda de adición de una nueva disposición adicional al proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1992, de contenido similar a la recomendación formulada.

Efectivamente, la también disposición adicional decimoctava de la citada Ley ha modificado el régimen legal de las indemnizaciones a que nos estamos refiriendo, en línea con lo interesado por esta institución.

En consecuencia, se comunicó la aceptación de dicha recomendación a los interesados, acordándose el archivo de sus expedientes, una vez solucionado el problema que había motivado las quejas.

13.7.5. Mutualidades de funcionarios de la Seguridad Social

La sugerencia remitida al Instituto Nacional de Servicios Sociales, relativa a la devolución de cantidades detraídas en concepto de cuotas a la Mutualidad de Previsión de Funcionarios del Mutualismo Laboral, de la que se dio cuenta en el informe de 1990, fue aceptada por dicha entidad gestora, comunicándose al respecto que se procedía a tramitar expediente a los efectos de la devolución de las cantidades retenidas en dicho concepto, no efectuándose en lo sucesivo las retenciones correspondientes (queja 8812074).

SECCION III. COMUNIDADES AUTONOMAS

1. JUSTICIA

Las dos únicas comunidades autónomas a las que han sido transferidas las competencias en relación con los medios materiales para el funcionamiento de la Administración de Justicia han sido las de Cataluña y País Vasco. A continuación se exponen las investigaciones mas significativas llevadas a cabo al respecto, así como las realizadas ante los colegios de abogados de Cataluña, al existir en esta comunidad una normativa

específica de colegios profesionales que determina un funcionamiento autónomo de aquéllos.

A. En el presente informe hemos dejado ya constancia de la preocupación de esta institución por la falta de coordinación que ha podido apreciarse entre el Ministerio de Justicia y la Generalidad de Cataluña, en relación con las competencias que han sido objeto de transferencia en relación con el servicio público judicial, que está repercutiendo de forma desfavorable en su adecuada prestación en el territorio de esta comunidad autónoma.

Por Real Decreto de 20 de julio de 1990, se produjo el traspaso a la Generalidad de Cataluña de las funciones del Estado en materia de provisión de medios materiales y económicos para el funcionamiento de la Administración de Justicia.

En relación con este Real Decreto se están produciendo deficiencias de interpretación entre las administraciones central y autonómica relativas, fundamentalmente, a los edificios de nueva planta, como en seguida se verá al examinar las investigaciones realizadas que han determinado que esta institución se dirija a ambas, poniendo de manifiesto lo insostenible de esta situación, que demanda un esfuerzo conjunto para encontrar soluciones satisfactorias en beneficio del interés público.

De todo ello se ha informado al Consejo General del Poder Judicial que ha manifestado también en su última memoria su preocupación al respecto.

Las investigaciones más destacables sobre órganos jurisdiccionales de Cataluña, a las que ya se ha hecho referencia, tenían como causa su deficiente funcionamiento motivado en gran parte por sus inadecuadas instalaciones o por carencia de medios materiales.

Ello ha determinado que esta institución se haya dirigido a la Generalidad de Cataluña, solicitando información sobre las instalaciones de algunos órganos jurisdiccionales: Juzgados de Primera Instancia e Instrucción de Sant Boi de Llobregat, Reus, Vilanova y la Geltrú, Gavá, Martorell, El Prat de Llobregat, Rubí, Vilafranca del Penedés, Sant Feliú de Llobregat, Santa Coloma de Gramanet, así como los Juzgados de Instrucción núms. 40 a 44 de Barcelona.

En todos estos casos, la investigación permanece abierta tanto ante la Generalidad de Cataluña como ante el Ministerio de Justicia, a los que se ha instado a adoptar medidas coordinadas que permitan dar solución a la grave situación planteada en los edificios judiciales mencionados (quejas 8819519, 9103728 y 9119005).

B. En cuanto a las investigaciones abiertas ante colegios de abogados de Cataluña destaca una relativa al de Barcelona, al que en el mes de julio de 1990 dimos traslado de la queja presentada por un ciudadano y que fue previamente investigada ante la Fiscalía General del Estado.

Se trataba de un proceso de separación matrimonial

en el que el reclamante actuaba como demandado, habiéndole sido designado un letrado de oficio perteneciente a dicho colegio.

Este letrado presentó fuera de plazo el escrito de contestación a la demanda de su defendido, por lo que el juzgado hubo de declarar su rebeldía, no habiendo podido, en consecuencia, ser oído, en su proceso de separación.

A pesar de haberse reiterado en diversas ocasiones la remisión de la información solicitada no se ha recibido hasta un año después, en 1991, y en ella se acredita la realidad de los antecedentes expuestos.

Estos hechos han determinado que por el Colegio de Abogados de Barcelona se haya incoado expediente disciplinario a la letrada de oficio designada al reclamante.

Nuestra investigación permanece, por tanto, todavía abierta (8903735).

C. La competencia sobre medios materiales para el funcionamiento de la administración de Justicia fue transferida a la Comunidad Autónoma del País Vasco por Real Decreto de 6 de noviembre de 1987.

Durante el curso del año 1991 puede destacarse una investigación significativa relativa a la situación de los juzgados de Baracaldo.

Las quejas recibidas ponían de manifiesto deficiencias existentes en el funcionamiento de los juzgados de esta localidad, alguna de las cuales hacía referencia a las competencias transferidas mencionadas.

Por ello, sin perjuicio de que el Defensor del Pueblo se dirigiera también al Consejo General del Poder Judicial, al Ministerio de Justicia, a la Fiscalía General del Estado y al Colegio de Abogados de Vizcaya, en las materias de su competencia —tal y como ha quedado expuesto en apartados anteriores—, se solicitó también información de la Comunidad Autónoma del País Vasco, en relación con las deficiencias existentes en las instalaciones de los juzgados de este partido judicial que no permitían que pudieran instalarse oficinas o despachos destinados a los miembros del Ministerio Fiscal, por lo que, como se manifestaba en el informe previamente remitido a esta institución por la Fiscalía General del Estado, mientras no existiera local adecuado, el trabajo de los fiscales tendría que seguir siendo realizado desde la sede de la Fiscalía en el Tribunal Superior de Justicia, sito en Bilbao, con los perjuicios que ello conllevaba para el ejercicio ágil y eficaz de la actuación del Ministerio Público.

Recientemente, se ha recibido el informe solicitado de la Comunidad Autónoma del País Vasco, en el que se manifiesta que desde mediados de 1989, en que se inauguraron nuevos locales para dos juzgados de instrucción y dos de primera instancia de este partido judicial, quedaron a disposición de la Fiscalía dos salas con una superficie total de 60 m², que hasta el momento no han sido ocupadas por el Ministerio Fiscal.

Dado el contenido de este informe debe reabrirse la investigación iniciada en relación con este extremo ante la Fiscalía General del Estado (9015413).

2. ORDENACION DE LA ACTIVIDAD ECONOMICA

2.1. Agricultura

Como consecuencia lógica de las competencias asumidas por las comunidades autónomas, son pocas las quejas planteadas ante esta institución que afecten al ámbito de actuación de la Administración Central, y que se refieran a problemas del sector agrario.

Este reparto de las responsabilidades públicas y de los campos de actuación, entre la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas, exige el desarrollo de mecanismos de coordinación eficaces que permitan superar las disfunciones advertidas, especialmente en los casos en que el traspaso de servicios y funciones se ha materializado en una fecha próxima. Este problema se pone de manifiesto en la queja 9118385, a la que nos referimos más adelante.

También se han producido disfunciones derivadas de transferencias de servicios entre órganos de la propia Administración del Estado. Este es el caso planteado en la queja 9100347 a la que hacemos referencia a continuación.

2.1.1. Concentración Parcelaria

En relación con los procesos de concentración parcelaria, siguen presentándose quejas en esta institución que plantean la disconformidad de los afectados con la extensión, calidad o situación de las parcelas que les han sido adjudicadas. Estas cuestiones sólo son investigadas en aquellos casos en que existen indicios de una actuación irregular de la Administración, o cuando el interesado se ha dirigido a la misma, formulando un recurso o solicitando información, sin haber obtenido la correspondiente resolución o respuesta.

Pero al margen de la inevitable disconformidad de algunos de los afectados en un proceso de esta naturaleza, en que pueden entrar en conflicto los intereses generales con los particulares, la preocupación de esta institución, ya recogida en informes anteriores, se centra en que la Administración respete el procedimiento legalmente establecido, y especialmente en la necesidad de informar correctamente a los propietarios de sus derechos en cada una de las fases del proceso, evitando, así, cualquier confusión que pueda producirles indefensión.

Un problema distinto, pero también relacionado con la concentración parcelaria, es el planteado en la queja 9100953 en relación con el incumplimiento, por la Consejería de Agricultura de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, de la ejecución de una serie de trabajos pendientes en la zona de concentración parcelaria de «El Vicario» (Ciudad Real). El interesado se había dirigido en diversas ocasiones a la citada Consejería en nombre de su madre Doña E. M. M., y había si-

do informado, el 18 de septiembre de 1989, de la próxima aprobación del proyecto para la realización de los citados trabajos, sin que hasta el momento de formular su queja se hubiesen iniciado los mismos.

En la tramitación de este expediente, nos dirigimos a la Consejería de Agricultura, que con fecha 2 de junio de 1991 nos remitió informe en el que se dice:

«En la actualidad los Servicios Técnicos de esta Consejería de Agricultura están elaborando un proyecto para la eliminación de pedrizas y otros obstáculos en algunas fincas de la zona regable de El Vicario (Ciudad Real) entre las que se encuentra la de Doña E. M. M.

El citado proyecto, que estará ultimado el próximo mes de julio, se ejecutará en el último trimestre del presente ejercicio, con lo que quedará atendida la petición formulada en su día por la interesada.»

Teniendo en cuenta lo manifestado por la citada Consejería con fecha 18 de septiembre de 1989 y el contenido del oficio transcrito, ha transcurrido tiempo suficiente para que los servicios técnicos elaboren un proyecto de esta naturaleza, razón por la cual nos dirigimos de nuevo al citado departamento autonómico, con fecha 20 de septiembre de 1991. Al no recibir contestación, se ha reiterado a la Consejería de Agricultura de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha la petición de que, a la mayor urgencia, se confirme la solución definitiva del problema.

El citado órgano administrativo nos ha comunicado, en respuesta a este último requerimiento, que el problema ha quedado solucionado, por lo que se ha procedido al archivo de nuestras actuaciones.

Durante el presente ejercicio han continuado las actuaciones en relación con algunos expedientes iniciados en años anteriores, pero que, por la naturaleza del problema planteado, exigieron ser tramitados ante varias administraciones. Es el caso de la queja 8918930, formulada por la propietaria de una finca en el término municipal de Sotorribas (Cuenca). Dicha finca linda con otra administrada por el ICONA, sita en el término municipal de Zarzuela, en la que el citado Instituto ha procedido a instalar una valla metálica, invadiendo el terreno propiedad de la interesada.

Iniciadas las investigaciones ante la Consejería de Agricultura de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, de la información remitida se desprendía que en la citada finca habían confluído dos actuaciones administrativas:

a. Un proceso de concentración parcelaria en el que se efectuó la entrega de las fincas de reemplazo en fecha 31 de diciembre de 1966 y se adjudicó a la reclamante la parcela objeto de reclamación, otorgándole la escritura, que le confiere todos los derechos de la propiedad inmueble.

b. En el deslinde del monte de utilidad pública se utilizó una línea divisoria entre los dos términos mu-

nicipales diferente a la empleada al hacer la concentración parcelaria, por lo que el Servicio de Montes, Caza y Pesca, en nombre del Ayuntamiento de Zarzuela, reclama como de su propiedad la superficie que, a su vez, figura en la escritura otorgada como perteneciente a la reclamante y al término municipal de Sotorribas.

A la vista de lo anterior, solicitamos informe complementario de la citada Consejería sobre las medidas adoptadas para la solución del problema planteado. En respuesta a esta solicitud se nos remitió un nuevo oficio en el que se argumentaba que correspondía al Ayuntamiento de Zarzuela la iniciación del correspondiente expediente para el nuevo deslinde de los términos municipales.

A requerimiento nuestro, el Ayuntamiento de Zarzuela remitió informe de fecha 29 de junio de 1991 manifestando que el acto de amojonamiento realizado con carácter firme por O.M. de 23 de febrero de 1970, según se desprende del examen de los antecedentes documentales, resulta correcto y ajustado a derecho, adjuntando un informe de la abogacía del Estado del año 1969 en relación con este asunto, así como el acta de amojonamiento del citado monte de utilidad pública levantada con ocasión de la reclamación formulada por el Ayuntamiento de Sotos, actualmente Sotorribas, sobre el deslinde de los términos municipales.

Por su parte, el Ayuntamiento de Sotorribas nos comunicó mediante escrito de fecha 23 de mayo de 1991, que iniciaba las gestiones oportunas tanto con el Ayuntamiento de la Zarzuela, como con los Servicios de Montes y Estructuras Agrarias de la Delegación Provincial de Agricultura, a fin de dar solución al problema planteado.

Con posterioridad, nos hemos vuelto a dirigir al Ayuntamiento de Sotorribas a fin de que nos informase sobre el resultado de las gestiones realizadas.

Asimismo, se remitió nuevo escrito a la Consejería de Agricultura de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, manifestándole que, dada la previsible duración de un expediente de delimitación de términos municipales y teniendo en cuenta los perjuicios causados al interesado, entendíamos que lo conveniente sería que por la citada administración se arbitrara una solución que, evitando la costosa tramitación del expediente de deslinde, permitiese la reparación de los daños y perjuicios causados al interesado.

Con fecha 7 de febrero de 1992 se ha recibido escrito de la citada Consejería comunicándonos que, en línea con la propuesta realizada por esta institución, se había arbitrado una solución que daba satisfacción al interesado y que se formalizaba en el acuerdo suscrito por el Secretario de la Delegación Provincial de Cuenca y la propietaria de la finca objeto del conflicto.

En consecuencia, se ha comunicado al interesado la resolución favorable del problema planteado, una vez aceptada la propuesta realizada por esta institución y se ha remitido a la Administración oficio de agradecimiento por la colaboración prestada.

2.1.2. Incumplimiento del deber de la Administración de dictar resolución expresa

Mediante escrito presentado ante el Gobierno Civil de Burgos el día 12 de noviembre de 1990 y recibido en esta institución el día 16 siguiente, el promotor de la queja 9027804 se dirigió al Defensor del Pueblo manifestando que en fecha 26 de junio de 1989 formuló ante el Servicio Territorial de la Consejería de Agricultura y Ganadería de la Junta de Castilla y León en Burgos una solicitud de ayuda para la mejora de la eficacia de las estructuras agrarias conforme al Real Decreto 808/1987, de 19 de junio.

Esta norma, dictada en aplicación del Reglamento (CEE) 797/1985, del Consejo, estableció una acción común con el fin de mejorar la eficacia de las explotaciones y contribuir a la evolución de sus estructuras, asegurando, al mismo tiempo, la conservación permanente de los recursos naturales de la agricultura, según expresión de su exposición de motivos.

La solicitud mencionada venía referida a las ayudas especiales para la primera instalación de agricultores jóvenes por vía individual, previstas en el artículo 12 del Real Decreto citado, y a ella se acompañaban una memoria explicativa de la inversión a realizar, una serie de facturas por diversos conceptos y otros documentos.

En fecha 7 de agosto de 1989 se requirió al interesado a fin de que aportara el contrato de arrendamiento de fincas convenientemente liquidado por la administración tributaria con respecto al Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, requerimiento que fue cumplimentado el día 17 siguiente.

En los meses de abril y mayo de 1990, el solicitante realizó un curso de «Incorporación a la empresa agraria», cumpliendo el compromiso previsto en el artículo 2.2.c del Decreto para que los agricultores jóvenes reúnan el requisito de capacitación profesional suficiente.

Como transcurrieran los meses sin recibir notificación alguna, el interesado se puso en contacto telefónico con el servicio competente a fin de conocer el estado de tramitación de su solicitud. Tras un primer momento en el que su expediente estuvo extraviado, se le informó finalmente de que el mismo había sido anulado en fecha 30 de noviembre de 1989 y que no se le practicara la notificación aludida.

Admitida la queja, por escrito de 15 de enero de 1991, el Defensor del Pueblo se dirigió al Consejo de Agricultura y Ganadería de la Junta de Castilla y León interesando el traslado de cuanta información obrara en su poder con respecto al supuesto descrito.

En fecha 19 de febrero siguiente se recibió el informe solicitado, en el que la Dirección General de Estructuras Agrarias de la citada Consejería se expresaba en los siguientes términos:

«1.º La solicitud de ayuda, no puede haber sido anu-

lada, porque, en ningún momento se concedió, en base al informe desfavorable del Servicio Territorial de Burgos (sic).

2.º Aparte de los defectos encontrados en el expediente y que se relacionan en el informe emitido por el funcionario D..., el no haber podido acreditar durante el tiempo de tramitación del expediente el requisito de dos años de experiencia profesional..., fue causa automática de inadmisión del expediente de solicitud de ayuda, por lo que, ante la imposibilidad real de poder subsanar este vicio, el expediente de ayuda núm..., se suspendió su tramitación por improcedente» (sic).

Por su parte, el Consejero añadía que «examinados los informes que se adjuntan, en su contenido no se aprecia la existencia de actuaciones u omisiones constitutivas de infracción o faltas administrativas».

Mediante escrito de 22 de junio de 1991, el Defensor del Pueblo dirigió una sugerencia a la Consejería de Agricultura y Ganadería de la Junta de Castilla y León en la que, conforme a lo establecido en el artículo 94 de la Ley de Procedimiento Administrativo sobre el deber de la Administración de dictar resolución expresa y a la obligación del Defensor del Pueblo de velar por el cumplimiento de dicho deber, según dispone el artículo 17.2 de su Ley Orgánica reguladora, se interesaba que por dicha Consejería se adoptaran las medidas necesarias a fin de resolver de manera expresa y motivada la solicitud de ayuda presentada por el promotor de la queja, con posterior notificación al interesado de la resolución recaída, con las formalidades y requisitos establecidos por los artículos 79 y 80 de la Ley de Procedimiento Administrativo.

Con fecha 18 de septiembre de 1991 se recibió la preceptiva contestación, en la que el Consejero informaba de lo siguiente:

«Recibido con fecha 26 de julio pasado su escrito núm. de registro de salida 033365, referente al expediente 9027804 tramitado por queja formulada ante esa institución por Don I. G. A. y en contestación al mismo debo informarle que el 11 de febrero de 1991 fue resuelta favorablemente por esta Consejería de Agricultura y Ganadería la concesión de ayuda solicitada por Don I. G. A. el 14 de diciembre de 1990 para su instalación como agricultor joven, al haberse rehecho toda la documentación y corregido las anomalías procedimentales que concurrirían en el expediente anterior que motivó la queja ante el Defensor del Pueblo.»

La resolución de la solicitud presentada en su día por el interesado se consideró satisfactoria por esta institución, acordándose el archivo de la queja.

2.2. Subvenciones a la ganadería

En la queja 9100390 el firmante expone que la Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía le reconoció la prima solicitada para la campaña

1987 como productor de caprino, bajo el compromiso de mantener el mismo número de cabras exigibles hasta el 8 de junio de 1988. No obstante, con fecha 8 de julio del mismo año, la Delegación Provincial de Málaga de la citada Consejería, levantó acta de control, firmada de conformidad por el interesado, de la que se deducía que el número de cabras elegibles controladas era, en seis unidades, inferior al de las declaradas en su día. En base al acta mencionada, el Servicio Nacional de Productos Agrarios, del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación dictó resolución de fecha 21 de junio de 1990 anulando la ayuda concedida en su día, y requiriéndole a reintegrar el importe de la prima.

Teniendo en cuenta que el acta de control se realizó un mes después de haber expirado el plazo del compromiso suscrito, nos dirigimos a la citada Consejería solicitando el correspondiente informe, que nos fue remitido con fecha 9 de abril de 1991, y en el que se dice:

«Aunque la Delegación Provincial de Málaga realizó el acta de control, de conformidad con el interesado, un mes después de cumplirse el plazo de compromiso de mantenimiento del rebaño, esta circunstancia fue debida por haberse detectado el gran incremento en el número de cabezas para el que se solicitaba prima, en varias provincias de esta Comunidad, sobre las solicitadas en la campaña anterior, es decir la de 1986.

De acuerdo con esta acta de control y por Resolución de esta Dirección General, con fecha 2 de octubre de 1988 se le deniega la prima, comunicándole la denegación, las causas que la motivaron, e indicándole que durante un mes, a contar desde el día en que recibiera la notificación, podría interponer recurso de reposición ante el organismo que la denegó. Pese a todo ello, el solicitante no hizo uso de este derecho, lo que motivó la no revisión posterior de su expediente de ayuda, y además convirtió el acto administrativo en un acto en firme y consecuentemente esta Dirección General informó al SENPA que iniciara contra el solicitante un expediente de reclamación de la prima cobrada indebidamente.

Posteriormente, una vez reclamado por aquel organismo el reintegro del importe correspondiente a la citada ayuda, se reciben sucesivos escritos del perceptor solicitando la anulación del reintegro de la prima y consiguiendo de la denegación propuesta.»

La argumentación de ese centro directivo es, cuando menos, discutible. Efectivamente, el solicitante no hizo uso de su derecho a interponer recurso de reposición impugnando la resolución de la citada Dirección General y el acto administrativo adquirió firmeza, pero no parece admisible que se pacte un compromiso de mantener el mismo número de cabezas de ganado hasta una fecha determinada y, más tarde, anular la ayuda concedida en base a un control realizado con posterioridad a la finalización del plazo fijado y mucho más tratándose de una persona de economía muy modesta y, por tanto, sin posibilidades reales de utilizar los mecanismos legales de interposición de los recursos.

Teniendo en cuenta lo expuesto, nos hemos dirigido a la Dirección General de Agricultura, Ganadería y Montes de la Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía formulando una sugerencia en el sentido de que se proceda a revisar de oficio la resolución de fecha 2 de octubre de 1988 por la que se denegaba la prima al reclamante, estando a la espera del informe solicitado.

En otra queja, la 9102751, se plantea un problema relacionado con una subvención solicitada al Patronato Madrileño de Areas de Montaña, para la construcción de una nave destinada a establo de ganado en el municipio de Torrelaguna (Madrid). El interesado presentó ante el citado organismo la correspondiente licencia municipal, así como el proyecto, realizado por ingenieros del IRYDA, en el que se calculaba la estructura de la construcción teniendo en cuenta la instalación de un tejado de fibrocemento. Dicho proyecto recibió el visto bueno del Patronato y en consecuencia se realizaron las obras conforme al mismo.

Posteriormente, el Patronato informó favorablemente acerca de la concesión de la subvención solicitada, pero haciendo constar que quedaba condicionada a la presentación de un nuevo proyecto que contemplara la instalación de teja árabe en la cubierta. El cumplimiento de esta exigencia implicaba la necesidad de reforzar toda la estructura del edificio, incrementando su coste en cinco millones de pesetas.

Tramitada la queja ante el Patronato Madrileño de Areas de Montaña, este organismo nos remitió informe de fecha 30 de agosto de 1991 en el que se recogen las siguientes manifestaciones:

«Desde 1988 el PAMAM establece una línea de ayudas dirigidas a empresas privadas para la promoción del sistema productivo en la Sierra Norte.

La finalidad perseguida es la de impulsar la iniciativa empresarial en la zona, mediante un sistema de ayudas económicas dirigidas a subvencionar proyectos de inversión promovidos por empresas cuyos centros de trabajo estén ubicados en el ámbito de la Sierra.

Los proyectos que se lleven a cabo deben respetar en cualquier caso las características tipológicas de la zona, cumpliendo la normativa urbanística vigente.

En relación a este tema es necesario acondicionar los materiales, colores y texturas tanto de la fachada como de la cubierta a los tradicionales de la zona, entendiendo como tradicionales los tonos terrosos de las fachadas y las cubiertas con teja árabe.»

Por lo que se refiere al problema concreto planteado por el reclamante, manifiesta:

«Ante la situación que se produce, el PAMAM propone una solución a Don A. U. H., que consiste en incrementar la subvención concedida para acondicionar la cubierta a los requerimientos exigidos.

Finalmente, hay que señalar que las condiciones exigidas a Don A. U. H., son normas de carácter general

y que han sido aplicadas y seguidas en otros proyectos de inversión en naves industriales (instalación quesera en Torremocha, en Torrelaguna, etc...).

En el año 1988, se concedió una subvención para financiar una nave ganadera en La Acebeda, renunciando el peticionario a dicha concesión por no serle rentable la instalación de la cubierta con teja árabe.

Por tanto consideramos que Don A. U. H. no puede obtener un trato de favor que supondría un agravio comparativo con otros empresarios de la Sierra Norte.»

Una vez analizada la respuesta de la Administración, y considerando que su actuación fue correcta se acordó cerrar el expediente de referencia, comunicándose lo así al interesado.

2.3. Efectos sobre el entorno de las actividades industriales o mineras

La queja 8905174 plantea el problema que afecta a los vecinos de Lourizán, en el término municipal de Pontevedra, derivado de los ruidos, malos olores, daños en inmuebles y otras agresiones ambientales, causadas por los residuos de diversas empresas, con instalaciones en el margen izquierdo de la ría de Pontevedra.

Tramitada la queja ante la Consejería de Ordenación del Territorio y Obras Públicas de la Junta de Galicia, este órgano nos remitió informe de fecha 3 de octubre de 1989 en el que se detallaban las medidas adoptadas en el período 1975-1985 dirigidas a corregir la contaminación y con las que se consiguió una importante mejoría ambiental. No obstante se señalaba la necesidad de adoptar nuevas medidas correctoras, adecuadas a las exigencias medioambientales requeridas tanto por la Junta de Galicia, como por la Administración central y la Comunidad Económica Europea.

Por su parte el Ayuntamiento de Pontevedra, nos remitió informe sobre la cuestión planteada, en el que puede leerse:

«1.º La Parroquia de Lourizán situada en el margen izquierdo de la ría de Pontevedra, se encuentra afectada por la contaminación de la ría, agravada por el emplazamiento de industrias en la zona, lo cual se pretende solucionar a través de un plan integral para saneamiento de la ría promovido por la Xunta de Galicia por exceder de las competencias municipales y carecer de recursos los municipios limítrofes para una solución definitiva.

2.º A tal efecto ya se instalaron colectores de las aguas residuales de la ciudad para una conducción hasta una depuradora a instalar en Placeres (Parroquia de Lourizán).

3.º Por otra parte, también se aprobó el pliego de bases para la adjudicación del proyecto y ejecución de obra de la depuradora de aguas residuales con un presupuesto estimativo de más de 750 millones de ptas., el cual será ejecutado íntegramente por la Xunta de Ga-

licia, la cual tiene formalizado un convenio con la empresa Celulosas para la instalación de un emisario submarino desde la depuradora.

4.º Además el día 24 de julio pasado se concedieron licencias a la empresa nacional de Celulosas para la instalación de una planta de tratamiento de agua de aportación a la fábrica, en Lourizán, y para la instalación de una caldera de recuperación de materia seca.

En consecuencia, el problema de contaminación de la ría es real y se están adoptando medidas para un saneamiento, de conformidad con el programa promovido por la Consellería de Ordenación del Territorio y Obras Públicas de la Xunta de Galicia, cooperando esta administración municipal dentro de sus posibilidades técnicas y económicas, muy limitadas en relación con la importancia del problema a solucionar.»

Posteriormente, el interesado dirigió nuevo escrito a esta institución, ampliando el contenido de su queja inicial, en relación con el funcionamiento de la industria... El Ayuntamiento de Pontevedra, a nuestro requerimiento, amplió la información suministrada anteriormente, haciendo constar, por un lado, que la instalación de la citada industria estaba constituida por elementos desmontables, pudiendo considerarse como provisional, y, por otro, que ocasionaba agresiones medioambientales consistentes en el vertido de residuos de hormigón, que al fraguar y endurecerse formaban un bloque de considerables dimensiones, y en emisiones de polvo de cemento, al no disponer de medios adecuados para garantizar su captación.

Con fecha 20 de febrero de 1991, el ingeniero jefe de los servicios técnicos municipales emitió informe en el que se decía:

«La industria en cuestión produce emisiones de polvo fundamentalmente de cemento y arena, si bien quien suscribe no dispone de elementos para cuantificarlos, resultando sin embargo evidente su deposición en el entorno próximo a la industria. Parece evidente que es preciso proceder a la corrección del estado actual, concediendo o no la licencia preceptiva, a la vista de un proyecto de legalización en el que habrán de especificar las medidas correctoras oportunas, para evitar disfunciones en el medio ambiente.»

En la respuesta de la corporación municipal se manifestaba, asimismo, que teniendo en consideración la limitación técnica de los servicios municipales y considerando que este tipo de actividades económicas constituye uno de los campos en que con mayor fuerza incide el artículo 45 de la Constitución, se había remitido el día cinco de abril pasado, a la Delegación Provincial de la Consejería de Presidencia y Administración Pública la totalidad del expediente incoado con el fin de que por personal cualificado de ese organismo y en el marco de las competencias medioambientales asumidas por la comunidad autónoma, se emitiesen los correspondientes informes técnicos y pluridisciplinarios

sobre la repercusión de industria en cuestión sobre su entorno y, en su caso, se solicitasen de otros organismos de la Junta de Galicia con competencias en esta cuestión ambiental, con el fin de que este asunto que afecta a los diversos poderes públicos pudiese ser solucionado por las administraciones públicas con sujeción a la vigente configuración legislativa en materia de protección del medio ambiente, garantizándose, con la debida integración procedimental, los derechos de los ciudadanos.

El expediente incoado en relación con la actividad de la mencionada industria se encuentra pendiente de la emisión del diagnóstico del laboratorio medioambiental de la Consejería de Industria, siendo necesario en este caso considerar la competencia compartida que existe en materia de actividades clasificadas entre la alcaldía y la comunidad autónoma. En este sentido debe señalarse que en el momento de cerrar este informe está pendiente de recibirse en esta institución un nuevo informe del Ayuntamiento de Pontevedra en el que, en base al citado diagnóstico del laboratorio de la Consejería de Industria, se comuniquen las medidas adoptadas para la solución del problema planteado.

En la queja 9004818 se plantean los problemas derivados de la explotación minera de otra empresa en la provincia de León. El aprovechamiento de los recursos mineros se extiende por el subsuelo del casco urbano de Langre, lo que ha provocado daños en la pavimentación del pueblo, en las casas y en las instalaciones del suministro de agua.

Una vez admitida a trámite la queja, nos hemos dirigido a la Consejería de Economía y Hacienda de la Junta de Castilla y León, que no ha remitido, hasta la fecha, el preceptivo informe, a pesar de ser requerida para ello el 22 de febrero y el 2 de agosto de 1991.

2.4. Gas Madrid

Las quejas recibidas en 1991 sobre la actividad de la empresa Gas Madrid, S. A., hacen referencia a cortes de suministro por haber detectado defectos en las instalaciones, problemas derivados de la falta de presión en el suministro de gas, disconformidad por no haber podido acceder a las subvenciones de Gas Madrid, en concepto de ayuda y financiación de las reparaciones realizadas en las instalaciones, o meras discrepancias con la política de inspecciones y cortes de suministro de Gas Madrid.

En este sentido, los problemas sufridos por distintas personas y asociaciones de vecinos, como consecuencia de operaciones de revisión de las instalaciones domésticas para el suministro de gas, efectuadas por Gas Madrid, S. A., llevaron a esta institución a formular, en su día, una recomendación a la Consejería de Economía de la Comunidad Autónoma de Madrid. Como respuesta a la misma, y en lo que se refiere al problema concreto de las inspecciones, la Comunidad de Madrid se comprometió a las siguientes actuaciones como parte

de los convenios suscritos con la empresa Gas Madrid, asociaciones de consumidores y de vecinos, a lo largo de enero de 1990:

- a. Información lo más amplia posible a los usuarios por parte de las asociaciones, de Gas Madrid, S. A. y de la Comunidad de Madrid.
- b. Gratuidad de las inspecciones.
- c. Ritmo de inspección de 300 instalaciones individuales diarias.
- d. Prioridad operativa a los usuarios que tengan el suministro del gas cortado.
- e. Establecimiento de la hoja de inspección que se entregará al usuario detallando de forma expresa y exacta dónde se encuentra la fuga o fugas y posibles deficiencias de la instalación, salvo que las averías se encuentren en instalaciones empotradas.
- f. Asistencia de Gas Madrid en las zonas afectadas por inspecciones, mediante oficinas móviles.
- g. Asistencia de Gas Madrid a las comunidades de propietarios y usuarios individuales sobre presupuesto de reparación, contenido, calidad y rapidez de actuación.
- h. Reanudación del suministro en el plazo máximo de un día hábil desde la comunicación a Gas Madrid de la certificación del fin de los trabajos.
- i. Control de las empresas instaladoras en todo el proceso operativo por parte de la Administración y de Gas Madrid, S. A.

En el contexto de esta labor de seguimiento de la actividad de Gas Madrid, S. A., y con motivo de diversas quejas recibidas (9117776 y otras), esta institución decidió, en junio de 1991, abrir una nueva investigación de oficio ante la Dirección General de Industria, Energía y Minas, de la Comunidad de Madrid, interesándose por el estado de catorce mil instalaciones receptoras de gas que, según noticias aparecidas en los medios de comunicación, tenían cortado en la fecha el suministro de gas. En oficio remitido por dicho centro directivo con fecha 18 de junio de 1991, se informaba, entre otros extremos, de lo siguiente:

«La cifra de más de 14.000 instalaciones receptoras individuales de gas ciudad, privadas de suministro en Madrid por defectos críticos encontrados con ocasión de las revisiones periódicas que realiza la compañía suministradora es una cifra estimada, ya que todos los días laborables se producen renovaciones de suministro a usuarios que han reparado sus instalaciones y, sin embargo, como continúa la acción inspectora, se producen nuevos cortes de suministro a instalaciones en las que en la inspección se detectan defectos críticos, por lo que la cifra de los que cada día tienen privado el suministro es oscilante, alrededor de la expresada por V. S., pero naturalmente no son los mismos usuarios los afectados. Sin embargo, es preciso hacer las aclaraciones siguientes:

La magnitud de esta cifra tiene que considerarse teniendo en cuenta que Gas Madrid, S. A., tiene en la actualidad unos 480.000 usuarios por lo que dicha cifra supone aproximadamente el 3% del total.

El total de usuarios privados de suministro se compone de dos sumandos: uno, de alrededor del 40% corresponde a instalaciones que se cortan inmediatamente por el grave riesgo que supone su estado y otra, aproximadamente el 60%, son instalaciones que en su momento se dejaron en "aptitud de uso provisional", con un plazo para corregir uno o varios defectos graves que ha vencido sin haber sido reparados...

La empresa Gas Madrid, S. A., hasta 1988 venía cumpliendo con su obligación de inspeccionar el 25 por ciento de los usuarios cada año siguiendo un criterio "condicional", que aprovechaba todas y cada una de las actividades de la compañía, altas, averías, cambios de contador, obras, cambios de contrato, avisos de "olor a gas", etc., y otro aleatorio, puramente al azar en todo el ámbito de su distribución.

Esta Dirección General, interpretando que el espíritu de la disposición mencionada (Real Decreto 3484/83) es que cada cuatro años se hagan inspecciones de todas las instalaciones receptoras a las que suministra la empresa y, entendiendo que con los criterios indicados no se garantizaba este objetivo, ya que aunque algunas instalaciones se inspeccionasen con mucha menos separación en el tiempo, otras no habían sido nunca inspeccionadas, exigió a Gas Madrid, S. A. que los sustituyera por otro "sistemático" sobre el espacio territorial en que se encuentran sus abonados.

La aplicación de este criterio sistemático requiere que se entre a inspeccionar barrio por barrio a todos los usuarios, con lo que los cortes de suministro se concentran temporalmente en determinadas zonas en las que muchos de los afectados tienen contacto entre sí, con lo que la sensibilización se agudiza y se magnifica el problema, con su consiguiente reflejo en la prensa, que en algunos momentos ha llegado a producir un cierto estado de alarma social.

Ante esta situación las actuaciones de la Consejería de Economía, a través de esta Dirección General, han tenido dos vertientes, por una parte tratar de disminuir los motivos de insatisfacción, procurando una disminución de los cortes de suministro hasta donde lo permite la seguridad y por otra canalizar las reclamaciones, creando un foro de encuentro sobre los sectores implicados, usuarios, empresas suministradoras, empresas instaladoras y Administración, para buscar soluciones rápidas a las suspensiones de suministro y difundir la información necesaria para que los usuarios tengan un conocimiento adecuado de las circunstancias e implicaciones que convergen en el problema.

Así se dictó, por esta Dirección General, una Instrucción sobre revisiones a efectuar en instalaciones en servicio con gas más ligero que el aire, en la que se descendió a detalles no contemplados en la reglamentación vigente en cuanto al procedimiento a seguir en las inspecciones, la forma de realizar las pruebas de

estanquidad y la valoración de ésta en relación con lo que debe ser considerado fuga de gas.

Por otro lado, es de destacar que las revisiones periódicas de las instalaciones de gas en edificios habitados, tanto las efectuadas por las empresas suministradoras como las realizadas por los usuarios, son exigencias de seguridad que deben realizarse con total independencia de cual sea el tipo de gas suministrado (gas ciudad, gas natural o gas propano-butano) y, desde luego, son independientes de las operaciones relativas al cambio de gas suministrado (conversión). Y ello es así aunque, en algunos casos aislados, se haya coincidido en el tiempo en la realización de las operaciones relativas a las revisiones periódicas y las de conversión.»

Con fecha 23 de octubre de 1991, dirigimos nuevos oficios a Gas Madrid, S. A. y a la Consejería de Economía de la Comunidad de Madrid, demandando información complementaria sobre el tema concreto de las inspecciones, así como acerca del funcionamiento del plan de ayudas y subvenciones para la reforma de las instalaciones domésticas receptoras de gas.

En su informe de 18 de noviembre de 1991, Gas Madrid exponía una serie de medidas adoptadas al objeto de minimizar las molestias que para los usuarios pudieran derivarse del plan de inspecciones en marcha, plan que, en cumplimiento de la reglamentación vigente, pretende aumentar la seguridad de las instalaciones receptoras de gas.

En este sentido, se nos indicaba que las visitas de inspección que realizaba Gas Madrid, S. A. eran siempre anunciadas previamente, primero por carta dirigida a cada abonado, y posteriormente mediante avisos colocados en lugares visibles de cada uno de los edificios que han de ser inspeccionados.

En todo caso, se extiende la oportuna «Hoja de Inspección», en la que se indican los defectos encontrados, plazo para la reparación, y la situación en que queda la instalación, esto es, con suministro interrumpido o en estado de uso provisional. Este último estado puede convertirse en interrupción de suministro si, en visita posterior, no se han corregido las fugas o defectos en el plazo señalado.

Por otra parte, Gas Madrid, S. A. nos informaba de que, con el fin de que el suministro de gas estuviera interrumpido el menor tiempo posible, se habían incrementado los recursos humanos y materiales destinados a revisar las instalaciones ya modificadas y a la reanudación del suministro, y se estaba fomentando la formación de nuevos instaladores para aumentar la oferta al abonado y reducir la carga de trabajo de la plantilla existente.

De este modo, tan pronto como el abonado entrega el preceptivo certificado, expedido por la empresa instaladora que ha realizado la reparación, se procede a efectuar las comprobaciones reglamentarias y, en su caso, a la reanudación del suministro interrumpido.

Según las cifras que aportaba Gas Madrid en el cita-

do informe, el número de abonados con el suministro interrumpido era de 9.000 aproximadamente, en noviembre de 1991, cifra que suponía un 1,7% del total de abonados de esta sociedad. Esta cifra varía en función del estado de las instalaciones a revisar con respecto a la normativa vigente.

Por otra parte, la Consejería de Economía de la Comunidad de Madrid, mediante informe de 14 de noviembre de 1991, nos proporciona diversos datos sobre el funcionamiento del denominado fondo para la reparación de instalaciones de los usuarios de Gas Madrid, creado a principios de 1990 con objeto de ayudar a quienes por su nivel de ingresos no pudieran sufragar los costes de la reparación de su instalación individual o común de gas.

De los datos aportados por la mencionada Consejería, se deduce que durante la primera etapa de funcionamiento de este plan de ayudas, que comprende 1990 y la primera mitad de 1991, fueron concedidas un total de 6.585 subvenciones, de las cuales, 2.636 correspondían al primer semestre de 1991.

Con objeto de realizar las labores de información y gestión de las subvenciones solicitadas, estuvo abierta al público la Oficina Coordinadora del Gas, dependiente de Gas Madrid y de las asociaciones ciudadanas firmantes de los acuerdos. Sin embargo, problemas de gestión derivados del elevado número de solicitudes presentadas, aconsejaron a los responsables de la misma eliminar entre las funciones de esta oficina la atención directa al usuario, traspasando la responsabilidad de esta labor a las asociaciones ciudadanas.

Dado el grado de implantación alcanzado por esta oficina y la importancia de la función informativa que venía realizando, parecería razonable que se procediera a dotarla de los medios materiales y humanos precisos para que pudiera continuar realizando labores de información directa al ciudadano.

3. ADMINISTRACION SANITARIA

3.1. Sistema de salud

3.1.1. Listas de espera

Durante el año 1991, además de realizar diversas actuaciones en relación con las listas de espera existentes en establecimientos gestionados por el Instituto Nacional de la Salud, se ha actuado asimismo respecto de otros casos que afectan a centros gestionados por los servicios de salud de las administraciones autonómicas, que se refieren especialmente al ámbito hospitalario.

Así, deben reseñarse las actuaciones desarrolladas respecto de la extensión de la lista de espera de cirugía digestiva del Hospital «Carlos Haya», de Málaga, con ocasión de la investigación iniciada en relación con un usuario que permanecía, desde el 1 de agosto de 1990, incluido en tal lista con carácter preferente, sin

que se hubiera llevado a cabo la correspondiente intervención quirúrgica.

En un primer informe, el Servicio Andaluz de Salud indicó que no era posible anticipar la fecha de la intervención programada, dado el elevado número de pacientes incluidos en lista de espera con carácter preferente. Ante tal comunicación, esta institución resaltó que la existencia de otras patologías más graves que, obviamente, deben tener un tratamiento prioritario, en modo alguno podía soslayar el largo tiempo transcurrido desde que se programó la intervención comentada y la legítima pretensión del promovente, resaltando, por otra parte, la incidencia que representaba la existencia de un elevado número de enfermos de carácter preferente pendientes de que se llevaran a cabo las intervenciones quirúrgicas prescritas, circunstancia que, a juicio de esta institución, exigía la adopción de las medidas precisas para reducir tales listas y, consiguientemente, superar la gravedad de la situación expuesta.

En un segundo informe, el referido Servicio de Salud señaló que el paciente fue intervenido el 3 de mayo de 1991, añadiéndose que se había procedido a dictar instrucciones, en orden a agilizar las listas de espera existentes en los centros dependientes del Servicio Andaluz de Salud, a través del establecimiento de programas específicos, consistentes básicamente en la utilización a tiempo completo de los quirófanos existentes, en horario de mañana y tarde (queja 9023110).

Llama asimismo la atención la demora superior a tres años, observada en el servicio de oftalmología del Hospital «Gregorio Marañón», de Madrid, con ocasión de la tramitación de una queja, en la que se exponía el grave deterioro físico que presentaba un usuario del sistema sanitario, como consecuencia de la falta de visión en ambos ojos, añadiéndose que habían transcurrido tres años desde que los especialistas médicos determinaron la necesidad de efectuar la intervención quirúrgica y se programó la misma en el citado hospital.

A lo expuesto, debe añadirse, tal y como consta en la queja planteada, el hecho de que, en varias ocasiones, se efectuaron al paciente las oportunas pruebas preoperatorias, sin que se realizara la intervención, circunstancia que obligaba a la repetición de tales pruebas.

En el informe emitido por la Consejería de Salud de la Comunidad de Madrid, se señaló que, en fecha 20 de septiembre de 1991, el paciente fue intervenido quirúrgicamente, practicándosele una extracción extracapsular con implantación de lente intraocular de cámara posterior en ambos ojos (queja 9119851).

También cabe destacar la investigación iniciada en relación con la asistencia prestada a un usuario que, como consecuencia de la pérdida de visión en el ojo izquierdo, acudió al Hospital General de Elda, en donde, previas las oportunas pruebas, se le diagnosticó «desprendimiento de retina con membrana subretiniana y retinosquiasis», determinándose la necesidad de efectuar vitrectomía, técnica que, tal y como consta en escrito emitido por el jefe del servicio de admisión del centro, no podía llevarse a cabo en los hospitales de re-

ferencia, debido a las largas listas de espera, informándose al paciente sobre la posibilidad de utilizar medios ajenos a la Seguridad Social y, paralelamente, sobre la vía del reintegro de gastos.

Una vez recabada la información oportuna, esta institución dirigió una recomendación al Servicio Valenciano de Salud, en orden a que se adoptaran las medidas precisas, tendentes a establecer los oportunos programas de reducción de tiempos de espera, en la realización de la reseñada técnica, intensificándolos en aquellas instituciones sanitarias en que la demanda o presión asistencial así lo aconsejara, y garantizándose, en estos supuestos, el derecho a la protección de la salud y a la atención sanitaria, sin que, en el momento de elaborar este informe, se haya recibido la correspondiente contestación, por lo que se ha requerido el envío de la misma (queja 9022734).

En concreto, debe concederse un especial relieve a la excesiva extensión de la lista de espera del citado Hospital General de Elda. Esta circunstancia fue puesta de manifiesto en una queja en la que el reclamante indicaba que su hijo fue intervenido quirúrgicamente el 2 de enero de 1987, realizándose un enclavado intramedular y determinándose la necesidad de retirar tal enclavado, una vez transcurrido un año desde la intervención, operación que todavía no se había efectuado, a pesar de haber pasado cuatro años desde que se indicó tal necesidad. En el informe emitido por el Servicio Valenciano de Salud sobre esta queja, se señaló, en abril de 1991, que se había resuelto el problema planteado por el promovente, al haberse llevado a cabo la intervención quirúrgica (queja 9029015).

3.1.2. Actuaciones en el ámbito hospitalario

Entre las actuaciones desarrolladas puede hacerse mención, en primer lugar, a una queja, todavía en tramitación, en la que se exponía que en ningún centro sanitario de la provincia de Jaén se permite que la mujer embarazada esté acompañada durante el parto, circunstancia que impide al padre compartir el trascendental acto del nacimiento de su hijo.

Esta institución, compartiendo la legítima pretensión de los promoventes, entiende que, en estos supuestos, deberían armonizarse los evidentes logros obtenidos con la atención hospitalaria al parto y las exigencias derivadas de la organización asistencial con unas medidas que tengan en cuenta la especial situación de los padres ante el nacimiento del hijo.

En tal sentido, se considera que debería arbitrarse los mecanismos necesarios que permitan el efectivo ejercicio individual de los derechos de los usuarios, entre los que debería figurar el que acaba de reseñarse, con el fin de mejorar la calidad asistencial y el trato individual de todos y cada uno de los ciudadanos.

Con base en tales fundamentos, se dió traslado de la situación planteada al Servicio Andaluz de Salud, re-

cabando informe sobre la viabilidad de adoptar las medidas oportunas que permitan a la mujer, como paciente y usuaria de los servicios sanitarios, estar acompañada durante el parto, salvo que éste sea instrumental.

Según consta en el informe que ha emitido el citado Servicio de Salud, se ha comunicado el criterio de esta institución a los hospitales del sector público de la provincia de Jaén, afirmando las direcciones de dos de ellos que no existe inconveniente en proceder en la forma señalada, siempre y cuando sea un parto de evolución favorable y el acompañante haya estado ligado a la evolución del embarazo y esté perfectamente concienciado ante las situaciones que se puedan presentar en el transcurso del mismo.

Por el contrario, y respecto de otro hospital, se señala que el servicio de obstetricia y ginecología no reúne las condiciones necesarias para que la gestante esté acompañada en el momento del parto, siendo preciso, para poder lograr tal objetivo, acometer determinadas reformas estructurales (queja 9108174).

En otra de las quejas que se señalaban, entre otros aspectos, deficiencias en el Hospital General Básico de Antequera, relativas al volumen de la megafonía y al sistema de distribución de las comidas. Sobre ello, el Servicio Andaluz de Salud significó que se estaba procediendo al análisis del servicio de alimentación del hospital, con el fin de dar solución a las cuestiones planteadas por el promovente, así como haberse cursado las órdenes oportunas para disminuir el volumen de la megafonía del centro (queja 9113912).

La falta de adecuación de los recursos a la demanda asistencial, a la que se hacía referencia en una queja en el que el promovente exponía que, precisando tratamiento de diálisis debía desplazarse, tres veces por semana, a un centro hospitalario distante 70 km. de su domicilio, cuando próximo a su residencia existe un hospital, en el que únicamente se dispensa tratamiento de hemodiálisis a pacientes con antígeno negativo, dió lugar a plantear tal situación al Servicio Valenciano de Salud.

En un primer informe, el citado Servicio de Salud manifestó que la solución al problema planteado pasaba necesariamente por la adecuación de una sala para pacientes con antígenos positivos, con la dotación del material necesario para instalar dos monitores, añadiéndose que las previsiones del hospital se dirigen a la atención de pacientes con antígeno negativo.

Resaltando la especial situación del promovente, y la necesidad de mejorar la accesibilidad a las prestaciones sanitarias, así como la existencia de otros enfermos en idéntica situación, se solicitó informe complementario, en orden a conocer las medidas que, tendentes a superar la limitación comentada, pudieran establecerse.

En un nuevo informe, el referido Servicio de Salud señaló que se había procedido a solicitar un incremento de la plantilla del hospital, para afrontar un programa de diálisis para los enfermos con antígeno positivo

del distrito, solicitud que sería tenida en cuenta en los presupuestos del año 1992, con lo que se resolverá satisfactoriamente el asunto planteado (queja 9127702).

En otra de las quejas, se hacía referencia, entre otras cuestiones, a la inadecuada estructura del servicio de radiodiagnóstico del Hospital «Gran Vía» de Castellón.

En el informe emitido por el Servicio Valenciano de Salud se resaltó la existencia de un proyecto de ejecución de reformas en el hospital, en el que se habían considerado las carencias existentes en el servicio de radiología (queja 8916759).

Por último, puede hacerse alusión a otra de las quejas en la que el promovente refería que, como consecuencia del accidente de tráfico sufrido, su hijo fue ingresado en el Hospital de la Seguridad Social de Tarragona, en el que permanecía en estado vegetativo, habiendo informado los especialistas médicos la necesidad de trasladar al enfermo a otro centro, destinado a pacientes crónicos, que carecía de la necesaria estructura para poder dispensar el tratamiento que precisaba su hijo. Añadía, por otra parte, que si bien se había valorado la posibilidad de llevar al paciente a su domicilio, se habían encontrado dificultades para garantizar una adecuada asistencia, no contándose con el correspondiente e indispensable material de enfermería.

En el informe emitido por el Instituto Catalán de la Salud, se señaló que se había procedido a continuar la hospitalización del paciente en régimen domiciliario, de acuerdo con la familia, prestándose la asistencia por personal especializado del señalado Hospital de Tarragona, al haberse adoptado la solución de que la familia alquilase una vivienda próxima al hospital, a la que directamente acude un equipo de enfermería y rehabilitación para dispensar los cuidados que precisa el paciente, resolviéndose así satisfactoriamente la pretensión planteada en relación con la asistencia sanitaria que precisaba el enfermo (queja 9024534).

3.1.3. Actuaciones en el ámbito extrahospitalario

En el ámbito extrahospitalario, puede hacerse alusión a las actuaciones desarrolladas con ocasión de la tramitación de una queja, en la que se exponía el elevado número de trámites y requisitos que debía cumplir un enfermo diabético, exclusivamente para la adquisición de los medicamentos y productos precisos, la cual exigía no menos de once desplazamientos al ambulatorio de la localidad de Dos Hermanas (Sevilla), cada dos meses durante toda la vida del paciente, lo que representaba, aparte de los permisos obligados para ausentarse de su trabajo, una media de once horas mensuales, todo ello sin tener en cuenta las visitas médicas al especialista de endocrinología para el control de la enfermedad y su tratamiento.

Resaltando la necesidad de establecer las medidas oportunas, tendentes a la simplificación de los trámi-

tes y requisitos a que se hacía referencia en la queja, se dió traslado de la situación planteada al Servicio Andaluz de Salud, que informó que se habían simplificado tales trámites, obviándose los frecuentes desplazamientos que los enfermos se veían obligados a efectuar.

Al mismo tiempo, el reseñado Servicio de Salud significó que en los centros de salud de la red sanitaria de Andalucía está protocolizada la atención al enfermo de diabetes, de forma que el paciente acude al centro aproximadamente una vez al mes para el control de su proceso, asesoramiento y seguimiento en el autocuidado y retirada de recetas de medicamentos y material para el autocontrol, añadiéndose, por otra parte, que se estaba procediendo a desarrollar un programa de atención integral al paciente diabético en Andalucía, en orden a homogeneizar, coordinar y racionalizar toda la atención a estos pacientes (queja 9100982).

Igualmente, es de subrayar la queja planteada por el padre de uno de los doce menores que estaban siendo tratados en la Unidad de Día de Psiquiatría Infantil del Hospital de la Cruz Roja de Madrid, en la que se refería al cierre de la citada unidad, en donde los menores, que padecen patologías psiquiátricas graves, venían recibiendo un tratamiento integral, con excelentes resultados.

A este respecto, se puntualizaba la inexistencia de alternativas al cierre de la referida unidad, al no existir en la Comunidad de Madrid centros que pudieran dispensar la asistencia que precisaban los menores, circunstancia que produciría el estancamiento en su desarrollo emocional y cognitivo. Asimismo, se indicaba que, habiendo acudido los padres a diferentes centros de salud mental del Servicio Regional de Salud de la Comunidad de Madrid, se les había recomendado que, dado el carácter de tales centros y la imposibilidad de atender con garantías las patologías que presentaban los menores, acudieran a centros especializados, los cuales, de carácter privado, tenían ocupadas sus plazas, y, además, su coste excedía de las posibilidades económicas de los afectados.

La situación planteada en dicha queja motivó que se diera traslado del problema a la Consejería de Salud de la Comunidad de Madrid, resaltando las líneas programáticas del informe de la Comisión Ministerial para la Reforma Psiquiátrica, en el que se destaca la prioridad de la atención a la salud mental infantil y juvenil, así como las especiales características del proceso evolutivo del menor, que hacen necesaria una visión interdisciplinar.

En la contestación de dicha Consejería se informó sobre la puesta en marcha de un hospital de día infantil en el Hospital del Niño Jesús, de Madrid, el cual viene funcionando con normalidad, así como acerca de la creación de una plaza de psiquiatría, para garantizar la continuidad de los tratamientos, con lo que ha quedado solucionado satisfactoriamente el problema expuesto (queja 9100742).

3.2. Salud Mental

En el marco de la investigación realizada durante el año 1991 sobre la atención a la salud mental, de cuyos aspectos se ha dejado constancia al tratar de la Administración del Estado (queja 9125665), fue analizada la situación actual de la reforma psiquiátrica en cada Comunidad Autónoma, visitándose asimismo diversos establecimientos psiquiátricos dependientes de distintas administraciones autonómicas.

Seguidamente se deja constancia de las líneas esenciales de la situación existente en cada comunidad autónoma y de los principales resultados obtenidos en las visitas realizadas a los establecimientos psiquiátricos dependientes de las administraciones autonómicas, sin perjuicio de las referencias que al respecto se contienen en otros apartados de este informe. Como consecuencia de las actuaciones desarrolladas se formularon, como se ha señalado anteriormente, las correspondientes recomendaciones.

a. Andalucía

Así, respecto de Andalucía, cabe indicar que el esquema básico sobre el que se desarrolla la reforma psiquiátrica y los instrumentos sobre los que se lleva a cabo están contenidos en el Decreto 388/1988, de 20 de diciembre, sobre ordenación de los servicios de atención a la salud mental, y en la Orden de 14 de diciembre de 1989, de desarrollo del mismo.

En esta línea, debe señalarse que, en el año 1984, se puso en marcha un proceso general de reforma de la asistencia psiquiátrica, articulándose tres tipos de actuaciones:

— El desmantelamiento de los ocho hospitales psiquiátricos mediante la desinstitucionalización del máximo número de pacientes ingresados y la transferencia a los servicios sociales de aquellos enfermos acreedores a este tipo de asistencia.

— La implantación escalonada de una nueva red de servicios.

— El desarrollo, desde estos servicios, de un nuevo modelo de funcionamiento basado en la salud mental comunitaria.

Al mismo tiempo, se procedió a clasificar a los usuarios de los hospitales psiquiátricos en función de la unidad asistencial que requerían (unidad geriátrica, unidad de deficiencia mental, unidad de rehabilitación).

Traducción cuantitativa de este proceso es la disminución de la población internada en las unidades de larga estancia de los hospitales psiquiátricos, que pasó de 2971 personas en el año 1984 a 590 en el año 1991. Asimismo, se ha producido una acentuada reducción de los ingresos, con una baja presencia de nuevos pacientes entre la población institucionalizada.

Pese a los avances experimentados en la implantación

de la nueva estructura de atención, el análisis comparativo entre los objetivos propuestos y los dispositivos existentes ofrece un insuficiente desarrollo en determinadas estructuras, como son unidades de rehabilitación, hospitales de día y comunidades terapéuticas, aspecto que distorsiona el tipo de asistencia propuesto como objetivo.

En relación con la actividad asistencial de las unidades de psiquiatría de los hospitales generales, debe señalarse el elevado porcentaje de utilización de alguno de ellos, con la consiguiente distorsión en la asistencia sanitaria a prestar (vgr. unidad del Hospital «Carlos Haya», de Málaga, con un porcentaje de utilización del 95,4% en el año 1990; unidad del Hospital «Virgen del Rocío», de Sevilla, con un porcentaje de 137,4% en el citado años; y unidad del Hospital «Virgen Macarena», de Sevilla, con un porcentaje del 110,3% en dicho año).

Las visitas efectuadas en Andalucía se centraron en una unidad de psiquiatría de un hospital general, dos hospitales psiquiátricos, un hospital de día y un piso protegido.

La unidad de psiquiatría del Hospital «Virgen Macarena», de Sevilla, presenta, en términos generales, unas aceptables características en cuanto a su estructura, excepción hecha de la inexistencia de comedor y de áreas residenciales independientes de la de alojamiento, si bien se ha observado apreciables disfunciones en la actividad asistencial y en el funcionamiento de la unidad.

Así, por lo que se refiere a la actividad asistencial, es de señalar que diariamente existen de 3 a 7 camas con pacientes en el pasillo, por inexistencia de camas libres, y que en la unidad permanecen varios enfermos crónicos, desde hace largos meses, e incluso alguno más de dos años, que no precisan la acción terapéutica del servicio.

Por lo que respecta al funcionamiento de la unidad es de subrayar, igualmente, que asume la demanda asistencial de un significativo porcentaje de usuarios de otras áreas; que la vía de acceso al centro es diversa, sin la conveniente interrelación con el primer nivel de asistencia especializada; y que la sección de psiquiatría infantil del hospital asume la asistencia ambulatoria de pacientes, sin ninguna coordinación con la unidad de salud mental infantil existente en el área.

Las aceptables características a las que se ha hecho mención son asimismo predicables del hospital de día, dependiente de la unidad, debiéndose señalar, no obstante, que este hospital es el único recurso de esta naturaleza existente en Sevilla.

En cuanto al Hospital Psiquiátrico «Miraflores», también en Sevilla, puede indicarse que su estructura es adecuada, excepción hecha de la falta de refrigeración en las habitaciones, si bien presenta algunas insuficiencias, como pueden ser la inexistencia en terapia ocupacional y de áreas recreativas para la población internada, lo que favorece las actitudes pasivas de los usuarios del centro.

Por lo que se refiere a la población internada, y de conformidad con un reciente estudio efectuado por especialistas del centro, es de precisar que un apreciable porcentaje de la misma es acreedor a otro tipo de asistencia, fundamentalmente de carácter social, que no puede llevarse a cabo por la carencia de estructuras suficientes.

Debe también dejarse constancia de la implantación de programas de rehabilitación, en aras a conseguir el objetivo final, fijado por la Consejería de Salud, de desinstitutionalizar a los pacientes. A tal efecto, se ha procedido a evaluar a la población residente, con objeto de elaborar programas de rehabilitación acordes con los resultados de dicha evaluación, si bien tales programas se dirigen, fundamentalmente, a la población que se ha considerado que cuenta con mayores posibilidades de reinserción y no a la totalidad de la misma.

Se visitó asimismo un piso protegido anexo al hospital, que cuenta con unas excelentes instalaciones.

Por último en relación con el Hospital Psiquiátrico de El Puerto de Santa María, debe señalarse que, junto a la existencia de dependencias que gozan de aceptables características, se encuentran otras que presentan algunas carencias. Entre éstas, pueden resaltarse: la escasa capacidad de algunas habitaciones, en función del número de enfermos en cada una de ellas; los ostensibles desperfectos en la pintura de las paredes; la inexistencia de baños geriátricos; y la existencia de dos cuartos de aislamiento, de dimensiones reducidas, que carecen de marco y cristales, disponiendo únicamente de las rejas del hueco de las ventanas.

De otra parte, es de destacar la periódica reunión de un equipo multidisciplinar, que analiza la situación que presenta cada uno de los pacientes, desarrollándose programas dirigidos a aquellos con mayores posibilidades de rehabilitación.

b. Aragón

Respecto a esta Comunidad Autónoma, debe señalarse que no dispone de un plan de salud mental, ni se cuenta con un documento que pueda considerarse como sustitutivo del mismo, si bien el Acuerdo de 21 de junio de 1986, de la Diputación General de Aragón, por el que se establecen las bases para la reforma psiquiátrica en la Comunidad Autónoma de Aragón, recoge los criterios de ordenación sanitaria en materia de salud mental.

La existencia de diferentes administraciones públicas con competencias en materia de salud mental, conlleva la existencia de actuaciones divergentes en la ordenación de los servicios asistenciales. Así, la Diputación General de Aragón ha procedido a transformar el Hospital Psiquiátrico «Nuestra Señora del Pilar», suprimiendo los ingresos, la unidad de admisión y las consultas externas, con la finalidad de convertir el citado centro en un centro asistencial de salud mental, de carácter polivalente. Por el contrario, el resto de hospita-

les psiquiátricos existentes en la Comunidad Autónoma, cuya titularidad corresponde a las Diputaciones Provinciales, mantiene su estructura tradicional.

De otra parte, la visita efectuada al citado Hospital «Nuestra Señora del Pilar», de Zaragoza, permitió constatar el elevado número de enfermos alojados en los dormitorios de cada uno de los pabellones, consistentes en salas rectangulares en donde se ubican de 13 a 18 camas, una próxima a la otra, lo que no permite la más mínima intimidad.

Al mismo tiempo, es de resaltar la inexistencia, en la mayor parte de los dormitorios, de mesillas, taquillas y sillas, cuya instalación, además sería imposible en alguna sala por falta de espacio.

Igualmente, debe destacarse la inexistencia de unidad de terapia ocupacional y la escasa implantación de actividades de laborterapia.

Una de las características de la población internada es su notable envejecimiento y el largo período de tiempo que permanece ingresada en el hospital.

En relación a la plantilla de personal, puede destacarse la escasa dotación de personal de enfermería, que impide cubrir el servicio de asistencia permanente. Similar consideración cabe otorgar a la dotación de personal auxiliar sanitario, que, en ocasiones, produce que exista un solo auxiliar de enfermería en pabellones en los que se alojan hasta 58 enfermos.

Se observaron asimismo deficiencias en las medidas de protección contra incendios, dado que se limitan a un solo extintor por planta y a una única toma de agua en planta baja, careciendo de la suficiente presión para ser utilizados por el servicio de bomberos, en caso de emergencia, los hidrantes ubicados en el exterior de cada pabellón.

c. Asturias

El examen de la situación de la reforma psiquiátrica en Asturias muestra que esta comunidad autónoma cuenta con una norma que regula de forma global e integral la organización y funcionamiento de los correspondientes servicios (Decreto 81/1986, de 11 de junio).

El proceso de reforma, iniciado en el año 1983, se encuentra en fase avanzada, habiéndose establecido una red de servicios extrahospitalarios, con la pretensión de convertir a los centros de salud mental en el eje del sistema de atención. En estos centros existen unidades específicas de atención infantil y juvenil.

De otra parte, dentro del proceso de superación del Hospital Psiquiátrico Regional, en octubre de 1989 se cerraron las unidades destinadas a la admisión de pacientes agudos del citado hospital. Al disponerse de una red de unidades de psiquiatría en hospitales generales, todos los ingresos se producen en estas unidades.

Es destacable también la dotación de recursos intermedios, que completan la oferta terapéutica de los centros de salud mental y de las unidades de psiquiatría de los hospitales generales.

Mediante la integración funcional de los recursos de la Comunidad Autónoma y del Instituto Nacional de la Salud, se ha logrado configurar una red de salud mental única e integrada, en la que los profesionales se adscriben a las áreas y no a servicios o dispositivos determinados, ejerciendo su actividad simultáneamente en diversos dispositivos.

En cuanto al Hospital Psiquiátrico Regional de Asturias, el estado de conservación de las instalaciones y del mobiliario puede estimarse, en términos generales, como correcto, a salvo de algunas excepciones de detalle.

La accesibilidad de las instalaciones presenta una situación divergente, ya que mientras que uno de los pabellones destinados al alojamiento tiene resuelto este aspecto, al contar con una entrada a nivel del suelo y con un ascensor con dimensiones suficientes para transportar camillas, el acceso al otro pabellón se efectúa a través de una escalera y no cuenta con ascensor.

La asistencia psiquiátrica es proporcionada por los mismos especialistas que prestan servicio en cada área de salud y que, por tanto, desarrollan sus funciones tanto en el ámbito extrahospitalario, como en el hospitalario.

Se fijan programas individuales de rehabilitación para cada paciente, llevándose a cabo actividades de laborterapia y de terapia ocupacional. Algunos pacientes desarrollan actividades fuera del hospital.

Para la prestación de la asistencia sanitaria de carácter somático se cuenta con dos médicos internistas, derivándose en caso necesario a los pacientes al Hospital General de Asturias. Según la información recibida, se realiza a todos los pacientes un reconocimiento con periodicidad anual.

El hospital no dispone de cocina, estando clausurado el pabellón anteriormente destinado a tal menester, así como a comedores. El servicio de alimentación es prestado, bajo contrata, por una empresa.

Los residuos se almacenan en contenedores, situados en un lugar habilitado al efecto.

Dispone el hospital de dependencias para la ocupación del ocio, si bien no cuenta con equipamiento deportivo. Conforme a la información recibida, parece existir una paulatina disminución en la frecuencia de las actividades que se desarrollan, no existiendo una programación de las mismas y efectuándose éstas a propuesta de cada equipo asistencial, al haber dejado de funcionar una comisión de ocio que existía con anterioridad.

Por último, en lo que atañe a las medidas de protección contra incendios, las mismas se limitan a la disposición de extintores, si bien se observó la ausencia de los mismos en uno de los pabellones destinados al alojamiento.

Con independencia de lo anterior se visitaron el hogar protegido y el centro de día anexos al Hospital Psiquiátrico, encontrándose en buen estado las instalaciones y sin que se observaran problemas dignos de mención.

Asimismo, se giró visita a una residencia para minusválidos psíquicos, ubicada en uno de los pabellones del hospital, cedido a tal fin, encontrándose las instalaciones en unas condiciones adecuadas.

Por último, se visitó también un centro de formación e inserción profesional, sito en Noreña, donde seguían dos cursos un total de 32 personas.

d. Baleares

Existen en Baleares al menos cinco tipos de administraciones públicas con competencias en salud mental, sin que ninguna de ellas asuma un enfoque global del conjunto de necesidades de la población.

La estructura actual de la atención a la salud mental sugiere los siguientes comentarios:

- La inexistencia de una oferta pública de camas para enfermos psiquiátricos en hospitales generales en la isla de Mallorca, de modo que la hospitalización de enfermos agudos en esta isla se efectúa exclusivamente en el hospital psiquiátrico.

- La desigual e insuficiente estructura de la asistencia primaria en salud mental, habida cuenta que los equipos de salud mental atienden a 125.000 personas y los neuropsiquiatras asisten a 480.000 personas.

- La falta de la debida conexión entre el hospital psiquiátrico y las estructuras de asistencia primaria.

Por otra parte, es de significar que, excepción hecha de un piso de integración, ubicado en el recinto del hospital psiquiátrico, no existen en la Comunidad Autónoma estructuras intermedias.

e. Canarias

Las redes de asistencia a la salud mental en Canarias, dependientes de las distintas administraciones competentes en la materia, no se encuentran aún integradas funcionalmente. Ello implica el funcionamiento independiente de las mismas, la ausencia de cauces de conexión y la falta de complementariedad de los recursos, observándose asimismo carencias notorias en las distintas estructuras asistenciales. Tal situación se produce, entre otras causas, por la inexistencia de un plan de salud mental y la ausencia, igualmente, de convenios entre las administraciones intervinientes.

La dotación de recursos actualmente existente pone de relieve la deficiente cobertura de las estructuras primarias, que únicamente abarcan al 55% de la población, la insuficiencia de unidades de agudos en hospitales generales, la pervivencia del modelo tradicional basado en la asistencia dispensada por el hospital psiquiátrico y la notoria carencia de estructuras intermedias.

Ante este panorama, las previsiones de actuación de la comunidad autónoma se dirigen según la información obtenida, a la elaboración de un plan de salud men-

tal que implique la integración funcional de los recursos, a la formalización de convenios entre las administraciones competentes, a la extensión de los equipos de salud mental, fundamentalmente en la provincia de Las Palmas, a la creación de unidades en tres hospitales generales, con un total de 60 camas, así como a la implantación de estructuras intermedias, entre ellas 7 hogares asistidos.

f. Cantabria

Esta comunidad autónoma no dispone de plan de salud mental, si bien, según información facilitada, estaba previsto presentar un proyecto de Ley a la Asamblea General de Cantabria sobre esta materia.

De otra parte, respecto del funcionamiento de los recursos existentes, es importante señalar que, con anterioridad al mes de agosto de 1988, los ingresos psiquiátricos agudos se centralizaban en la unidad de psiquiatría del Hospital General «Marqués de Valdecilla», desde donde, una vez efectuada una valoración de los enfermos ingresados, eran trasladados los pacientes, si procedía, a los centros psiquiátricos de Cueto y de Parayas, remitiéndose la correspondiente historia clínica.

A partir de la señalada fecha, y como consecuencia de la falta de acuerdo entre el Instituto Nacional de la Salud y la Diputación Regional de Cantabria sobre qué organismo debía responsabilizarse económicamente de los enfermos ingresados en los centros psiquiátricos de media y larga estancia, se produjo la práctica supresión de los ingresos en estos centros y, paralelamente, una notable presión asistencial en la unidad de psiquiatría del Hospital «Marqués de Valdecilla», de Santander, que distorsiona notablemente su funcionamiento.

Además de la falta de la debida coordinación entre las diferentes administraciones públicas con competencia en materia de salud mental, es preciso resaltar la inexistencia en la comunidad autónoma de estructuras intermedias.

Por otra parte, la visita realizada al Centro de Rehabilitación Psiquiátrica de Parayas en Maliaño-Camargo, permitió constatar el sobredimensionamiento del mismo, circunstancia que se pone especialmente de manifiesto al observar los diferentes servicios comunes, de amplias dimensiones y excelentemente dotados, que fueron diseñados para una mayor población.

En este sentido, es de destacar que el hospital tiene una capacidad de 314 camas, si bien únicamente permanecen en funcionamiento 114 de ellas, es decir, el 36% de las totales. De otra parte, debe señalarse que el centro cuenta con pabellones que nunca fueron utilizados y que, en la actualidad, permanecen cerrados.

Por lo que atañe a la estructura del establecimiento, cabe calificar la misma de aceptable, si bien aquellas unidades que nunca fueron ocupadas presentan el lógico deterioro por el transcurso del tiempo.

Por último, es de resaltar, con base en los estudios

clínicos desarrollados por la Diputación Regional de Cantabria, que el 45% de los enfermos internados en el centro son susceptibles de reinserción, si bien la ausencia de estructuras intermedias, ya comentada, condiciona esta posibilidad.

g. Castilla-La Mancha

Aunque Castilla-La Mancha carece de un plan de salud mental y las disposiciones normativas sobre la materia son de carácter fragmentario y referidas fundamentalmente a la salud infantil y juvenil, el denominado «proyecto de coordinación de la asistencia a la salud mental en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha», elaborado por la Consejería de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo de la Junta de Comunidades en el año 1984, establece el esquema territorial de esta asistencia y los dispositivos con que ha de contar cada circunscripción territorial prevista. Así se prevé en el sector sanitario (ámbito territorial con una población entre 150.000 y 200.000 habitantes) una unidad de hospitalización de corta estancia en el hospital general y hogares post-cura como estructuras rehabilitadoras de carácter básico.

En el subsector sanitario (ámbito territorial comprensivo de una población de 50.000 habitantes) se prevé la asistencia ambulatoria, hospital de día y taller ocupacional. Y en el ámbito provincial se establece la unidad residencial y rehabilitadora como estructura de larga estancia para pacientes no susceptibles de desinstitucionalización.

Sobre la dotación existente en la actualidad, debe significarse que los equipos ambulatorios de atención al adulto, pese a su incremento en el período 1983-1988 (de 4 se pasa a 22), son todavía insuficientes para la satisfacción de las necesidades reales, dado que la cobertura obtenida sólo alcanza al 62% de la población.

De las unidades infanto-juveniles, cuya previsión era de 10, quedan 3 de ellas por entrar en funcionamiento.

Se registran notables avances en la instalación de unidades de psiquiatría en los hospitales generales, como apreciable ha sido también la evolución de las unidades residenciales y rehabilitadoras, que en el período referido han disminuido sus camas en un 55% y sus estancias en un 61%.

Debe resaltarse, no obstante, la notoria carencia de dispositivos alternativos a la hospitalización, con las consecuencias que de ello se derivan.

Así, conforme al estudio realizado por la Dirección General de Salud Pública de la Junta de Comunidades, en un 42% de los enfermos ingresados no está justificada su permanencia, apreciándose que deberían ser atendidos en residencias, pisos protegidos o residencias asistidas. Respecto de otro 13%, si bien momentáneamente queda acreditada la necesidad del internamiento, se estima podrían ser atendidos en el futuro en residencias o pisos protegidos. Sólo en un 45% de los

casos se considera que no hay alternativa posible a la unidad residencial y rehabilitadora.

En cuanto a la coordinación de los diversos dispositivos, se han formalizado convenios de cooperación de ámbito regional (suscrito entre la Junta de Comunidades y el Instituto Nacional de la Salud en 1987) y provincial (suscritos por la Junta de Comunidades y las cinco Diputaciones entre los años 1987 y 1989). Fruto de tales convenios es la creación de una comisión regional de seguimiento, que ha adoptado la decisión de integrar funcionalmente los recursos de la Junta de Comunidades y del Instituto Nacional de la Salud en las provincias de Cuenca y Guadalajara.

En cuanto a los establecimientos visitados, sobre la Unidad Residencial y Rehabilitadora de Alcohete, en Yebe (Guadalajara), cabe indicar, respecto del estado de las instalaciones, que este aspecto está condicionado por la antigüedad de la edificación (año 1926), si bien fue objeto de una notable remodelación en el año 1985. Así, entre las deficiencias cabe señalar: fachadas en mal estado, rejas en las ventanas, zonas en desuso, carencia o deterioro en el mobiliario, carencia de conexión a la red de abastecimiento de agua potable, deterioros en la pintura interior, insuficiente limpieza de suelos y servicios, abandono de las zonas ajardinadas, escasa capacidad de la zona de duchas, ausencia de baños geriátricos e insuficiente dotación de aseos.

No obstante, el esfuerzo por mantener en unas adecuadas condiciones el centro se manifiesta, entre otras, en las siguientes obras o mejoras: instalación de controles de enfermería en planta, establecimiento de dos cafeterías, instalación de ascensor, vallado del perímetro hospitalario, asfaltado de acceso y establecimiento de controles de entrada y salida.

En cuanto a la dotación de personal, destaca la carencia de especialistas de psiquiatría en plantilla. Por el contrario, dispone de tres de los cuatro terapeutas ocupacionales existentes en la Comunidad Autónoma. Pese a ello, todos están adscritos al turno de mañana. Asimismo, la escasez de auxiliares sanitarios y de clínica ocasiona la dificultad de llevar a cabo las funciones que les son propias.

Sobre las actividades de laborterapia hay que significar que, pese a la excelente dotación de los diversos talleres, los mismos no son utilizados prácticamente por los enfermos ingresados, sino por los usuarios del centro ocupacional próximo.

h. Castilla y León

El análisis realizado en relación con la situación existente en Castilla y León permitió constatar que el proceso de reforma presenta una especial dificultad, derivada de la previa existencia de cuatro redes, acrecentándose esta dificultad al contar con un número apreciable de establecimientos de titularidad privada.

La reforma se ha apoyado en la suscripción de convenios entre las distintas administraciones implicadas

(Instituto Nacional de la Salud; Junta de Castilla y León; Diputaciones Provinciales), así como en la creación de estructuras de coordinación. De otra parte, Castilla y León es una de las pocas comunidades autónomas que cuenta con un instrumento normativo que regula de una forma global, armónica e integral la atención a la salud mental (Decreto 83/1989, de 18 de mayo).

Los objetivos básicos de la reforma emprendida consisten en dar prioridad a la atención extrahospitalaria, reducir la demanda de hospitalización y reestructurar los hospitales psiquiátricos, estableciendo áreas diferenciadas y disminuyendo el número de camas, todo ello con la finalidad última de integrar en una las cuatro redes existentes y de incorporar los servicios de psiquiatría a la red sanitaria general.

En cuanto a la situación de los recursos para la atención a la salud mental, se han establecido la casi totalidad de los equipos previstos para la atención ambulatoria, aunque no todos están al completo respecto del personal con que deben contar. Se han producido, de otra parte, notables avances en el establecimiento de las unidades de psiquiatría en hospitales generales, que están en funcionamiento en la mayoría de las áreas. Por lo que se refiere al proceso de transformación de los hospitales psiquiátricos (básicamente a través de la diferenciación de una unidad sanitaria y de una unidad residencial), se había culminado o se encontraba en fase avanzada en cinco hospitales, no habiéndose procedido aún a su implantación en los otros cuatro hospitales (uno público y tres privados). Existían, si bien es en este aspecto donde se registra un mayor retraso en el establecimiento de dispositivos que posibiliten una alternativa al internamiento en los hospitales psiquiátricos.

i. Cataluña

La situación actual de la atención a la salud mental y a la asistencia psiquiátrica en Cataluña presenta una gran complejidad, al existir cinco redes asistenciales, de carácter público, dependientes del Instituto Catalán de la Salud y de las cuatro Diputaciones Provinciales y regidas cada una de ellas por criterios diferentes, aparte de contar con un importante equipamiento de titularidad privada, vinculado a la red de utilización pública mediante los correspondientes conciertos.

No existe apenas desarrollo normativo de la comunidad autónoma en materia de salud mental, ni se cuenta aún con un instrumento planificador. Existen, no obstante, algunos documentos preparatorios de dicho instrumento, de los que, entre otras circunstancias, se desprende que la subsistencia de los hospitales psiquiátricos no es puesta en cuestión, ni se propugna su total desaparición, optándose, por el contrario, por una reestructuración y modernización que lo convierta en una institución terapéutica y rehabilitadora, todo ello sin perjuicio de reducir el número de camas de los mismos.

De otra parte, en el marco de dicho programa, se visitó la unidad de psiquiatría del Hospital de Bellvitge «Prínceps d'Espanya», de Hospitalet de Llobregat.

Esta unidad no presentaba problemas reseñables en relación con su estructura y estado, teniendo unas condiciones de habitabilidad que podían conceptuarse como adecuadas. Tan sólo se observó el almacenamiento de objetos ante las salidas de emergencia, por lo que se recomendó que se cursaran las instrucciones precisas para evitar tal circunstancia, con el fin de que el paso por estas salidas no estuviera obstruido en caso de ser necesaria su utilización.

Por otro lado, se recomendó asimismo la posible adopción de las medidas oportunas para que las actividades de terapia ocupacional pudieran ser llevadas a cabo en dependencias destinadas específicamente a tal fin, ya que las mismas se realizaban en el comedor de la unidad.

j. Extremadura

En el ámbito hospitalario, los recursos de salud mental existentes en Extremadura se limitan a dos hospitales psiquiátricos y a dos unidades de psiquiatría de hospitales generales, sin que existan estructuras intermedias.

En este aspecto, cabe resaltar la existencia de varias administraciones públicas con competencias en materia de la atención a la salud mental, sin que ninguna de ellas asuma un enfoque global del conjunto de necesidades de la población. Cada una de estas administraciones mantiene servicios psiquiátricos, con diferente evolución, estructura y tipo de demanda, sin existir un denominador común que asegure una actuación coordinada de la misma. Por otra parte, no existe un plan de salud mental, sin que tan siquiera se hayan iniciado actuaciones para su elaboración.

A modo de conclusión, puede señalarse, además de la falta de coordinación entre los diferentes dispositivos, la inexistencia de estructuras y recursos intermedios y la precariedad e insuficiencia de la estructura asistencial existente.

k. Galicia

Por lo que se refiere a Galicia, desde una perspectiva general, puede afirmarse que, en el ámbito de la atención primaria, si bien se ha desarrollado un número relativamente apreciable de dispositivos, no existe una homogeneidad en los mismos, ya que una parte de ellos se deriva de las iniciativas adoptadas por la mayoría de los hospitales psiquiátricos de Galicia en la década de los setenta y se centra en la creación de dispensarios comarcales dependientes de dichos hospitales y atendidos por personal de los mismos que se desplaza periódicamente a tal efecto, conformando así un mo-

delo hospitalocéntrico. Junto a éste, se ha desarrollado otro modelo consistente en el establecimiento de unidades de salud mental, dotadas de su propio personal.

En cuanto a la hospitalización, se cuenta con unidades de psiquiatría en hospitales generales en cuatro de las nueve áreas de salud en que la comunidad autónoma está dividida, faltando en especial este dispositivo en las áreas de La Coruña y de Orense, donde sería necesaria su implantación con la mayor celeridad posible. Se observa, de otra parte, una disminución en el número de camas de los hospitales psiquiátricos públicos. Por su parte, el grado de implantación de estructuras intermedias es aún escaso.

Se ha realizado un esfuerzo para disponer de un número mínimo de dispositivos para la asistencia infantil y juvenil, existiendo actualmente unidades en la mayoría de las áreas de salud.

No dispone aún la comunidad autónoma del correspondiente plan de salud mental, si bien existe un documento básico para su elaboración, en el que se contienen las líneas básicas del modelo que pretende implantarse, fundamentado en los centros de salud mental, como eje del sistema.

La normativa vigente es aún escasa, si bien se encuentra en tramitación ante el Parlamento de Galicia un proyecto de ley de salud mental, junto al cual se aprobará el plan de salud mental. Constituirá, por tanto, un impulso importante para la implantación del nuevo modelo de salud mental y asistencia psiquiátrica la aprobación del citado proyecto.

En otro orden de cosas, el Servicio Gallego de Salud está desarrollando una labor destacable en la normalización documental y, en especial, en la implantación de un sistema de información y evaluación sanitaria, con un registro de casos, que ya se ha comenzado a aplicar en dos áreas de salud.

Por lo que se refiere a las visitas realizadas, la llevada a cabo a la unidad de psiquiatría del Hospital de Calde, en Lugo, permitió constatar el buen estado de conservación de las instalaciones, así como sus adecuadas condiciones. Unicamente cabe reseñar que en tres habitaciones individuales, que se utilizan usualmente para aislar a los enfermos más conflictivos, no se dispone de luz natural, ni de ventilación directa, al tener inhabilitadas las ventanas, por razones de seguridad y de protección del propio enfermo, circunstancia que debería modificarse mediante la instalación de cristales del material adecuado.

Se visitó asimismo el Hospital «Dr. Cabaleiro Goas», de Toén (Orense), que, desde el punto de vista estructural, se encuentra, en términos generales, en correctas condiciones de utilización. No obstante, resulta preciso señalar el problema derivado de la falta del suficiente mobiliario y del deficiente estado de alguno de sus elementos. De otra parte, el hospital dispone de algunas medidas de protección contra incendios y de evacuación (sistema de alarma, luces de emergencia, extintores, escalera de emergencia), no existiendo, por

el contrario, ni las señalizaciones correspondientes, ni un plan para casos de emergencia.

La confección de la alimentación puede estimarse como muy correcta, si bien debe resaltarse que en el momento de la visita no existía un control dietético de la alimentación por parte de personal especializado. Las instalaciones (comedores, cocinas, almacenes) pueden considerarse como adecuadas. El sistema de almacenamiento y evacuación de residuos es correcto.

Se presta asistencia sanitaria de carácter somático en el hospital, realizándose una analítica completa al ingreso de los pacientes.

Se realizan asimismo actividades de laborterapia. El hospital dispone de instalaciones deportivas cuyo estado, con alguna excepción, es correcto. El establecimiento cuenta con un animador social.

El análisis de la actividad asistencial del hospital se ve obstaculizado por la falta de un suficiente soporte documental. No obstante, según la información obtenida, apenas existen personas con deficiencia mental internadas. De otra parte, el hospital atiende tanto a enfermos con sintomatología aguda, como a pacientes con cuadros cronificados. Esta penuria documental sobre la actividad desarrollada contrasta con la documentación de los aspectos clínicos, que puede valorarse satisfactoriamente.

1. Madrid

Los recursos asistenciales en el campo de la salud mental en la Comunidad de Madrid se hallan integrados funcionalmente, con independencia de su titularidad, en una red gestionada por el Servicio de Salud Mental de la Consejería de Salud. Dichos recursos configuran una red con una aceptable dotación en cada uno de los niveles asistenciales. Cabe, no obstante, poner de manifiesto la inadecuada configuración de las unidades de psiquiatría del Hospital Gregorio Marañón, cuya capacidad se aleja de las cifras aconsejadas por el informe de la Comisión Ministerial para la Reforma Psiquiátrica, y la necesidad de incrementar los recursos intermedios y sociales. Estas carencias son recogidas en el plan de actuaciones elaborado por dicho Servicio de Salud Mental, previéndose su subsanación.

En cuanto a los establecimientos psiquiátricos visitados en esta comunidad, puede indicarse, respecto de la unidad de psiquiatría del Hospital «Gregorio Marañón», de Madrid, la elevada proporción de ingresos por vía de urgencia, lo que podría suponer la existencia de disfunciones en la canalización de enfermos desde el nivel de atención ambulatoria, así como el elevado índice que representan los reintegros, revelador de la insuficiencia de estructuras intermedias.

De otra parte, puede citarse la insuficiente dotación de los locales de consulta habida cuenta del número de profesionales y de enfermos, así como las carencias en las condiciones de habitabilidad a causa de defectos en la conservación (filtraciones de agua), la escasez

y la mala distribución de los aseos, y las deficiencias en la refrigeración.

Se observa, por último, la ausencia de actividades de terapia ocupacional por falta de cobertura de las plazas previstas.

Por otra parte, respecto del hospital de día de esta unidad, aparte de dejarse constancia del estado correcto de las instalaciones, debe significarse la falta de terapia ocupacional, siendo sus funciones desarrolladas por un auxiliar de clínica con conocimientos en la materia.

Respecto del Hospital Psiquiátrico de Madrid, debe dejarse constancia de las adecuadas condiciones de alojamiento y de asistencia.

m. Murcia

El análisis realizado respecto de la situación existente en la Región de Murcia, llevó a constatar la aprobación de normas sobre la sectorización de la asistencia, a partir del mes de enero de 1991. Esta sectorización se refiere tanto al ámbito extrahospitalario, como al hospitalario. No dispone, de otra parte, la comunidad autónoma de un plan de salud mental.

La red de asistencia extrahospitalaria ha alcanzado ya un desarrollo reseñable. Para la hospitalización se dispone de una unidad de agudos en el Hospital General de Murcia, así como de dos unidades de corta estancia y de otra de estancia media en el Hospital Psiquiátrico «Román Alberca», estando prevista la puesta en funcionamiento de unidades en otros hospitales.

Cabe indicar, de otra parte, que de los 572 enfermos que se encontraban internados en el año 1987 en el Hospital «Román Alberca», 486 pasaron a ser atendidos por el Instituto de Servicios Sociales de la Región de Murcia, a cuyo efecto se estableció el Centro Residencial «Luis Valenciano», con el objeto de acoger a los enfermos crónicos que venían siendo atendidos en el hospital psiquiátrico. Con tal motivo, el recinto de este hospital fue dividido en dos partes, permaneciendo en una de ellas el Hospital Psiquiátrico «Román Alberca», mientras que el resto fue ocupado por el Centro Residencial «Luis Valenciano».

En lo que respecta a los establecimientos visitados, la unidad de psiquiatría del Hospital General de Murcia se encontraba en un excelente estado, siendo, no obstante, de indicar, como excepción, uno de los despachos en el que pudo apreciarse la existencia de una elevada temperatura que no podía ni siquiera ser paliada por el sistema de aire acondicionado y que impedía su utilización.

En cuanto al Hospital Psiquiátrico «Román Alberca», la visita efectuada permitió constatar la necesidad de llevar a cabo diversas mejoras, en especial en el pabellón de subagudos o de estancia media, relativos singularmente a la mejor dotación de mobiliario, a la reforma de los aseos para dotarlos de las suficientes condiciones de intimidad y a la adopción de las me-

didadas oportunas para evitar las situaciones derivadas de la existencia de un excesivo número de camas en algunas habitaciones, debiendo estudiarse al efecto la posible reapertura, en caso necesario, de la planta segunda con la consiguiente previsión, si fuere menester, del personal necesario.

Se constató, de otra parte, que era necesario adoptar las medidas oportunas para eliminar las barreras arquitectónicas existentes, así como, si fuera posible, extender a todas las dependencias la instalación de aire acondicionado, teniendo en cuenta el clima de la zona. Se precisaría asimismo una mejora del sistema de protección contra incendios y de actuación en casos de emergencia.

Asimismo, se observó la conveniencia de resolver ciertos problemas derivados de la peculiar situación del hospital en relación con el contiguo Centro Residencial «Luis Valenciano». Así, al ser confeccionadas las comidas en este último centro, se constató la necesidad de proceder a la adquisición de carros térmicos para transportar los alimentos elaborados en la cocina del centro residencial.

En relación con lo expuesto, debe señalarse, no obstante, la ejecución de un proyecto de obras que resolvería alguno de estos problemas. De este modo, y de acuerdo con la información recibida, en el pabellón de enfermos agudos se instalaría un montacargas, se extendería a todas las habitaciones la instalación de aire acondicionado, se efectuarían variaciones en el control de enfermería, se realizarían diversas modificaciones estructurales y se habilitarían nuevos vestuarios del personal en el semisótano. En el pabellón de media estancia se instalaría un ascensor, se extendería el aire acondicionado a todas las dependencias, se empotrarían las tuberías, se habilitaría una escalera de incendios y se realizarían otras reformas estructurales. Por último, en el pabellón de dirección y administración se remodelaría la sala de reuniones y se habilitaría una nueva biblioteca.

En otro orden de cosas, según la información recibida, las estancias en el Hospital «Román Alberca» y en la unidad de psiquiatría del Hospital General no reciben el mismo tratamiento económico, produciéndose así una desigualdad en función del lugar de residencia dentro de la comunidad autónoma, ya que, al estar sectorizada la atención, ésta se produce en uno o en otro establecimiento en función de dicho lugar, por lo que sería necesario adoptar las medidas oportunas para otorgar un mismo tratamiento económico a las estancias en ambos establecimientos.

La visita efectuada se amplió, de otra parte, al centro de día anexo al Hospital «Román Alberca», instalado desde 1984 en un módulo dedicado específicamente a tal menester y en el mismo recinto del hospital, disponiendo de 65 plazas. La visita permitió comprobar el adecuado estado de las instalaciones. En el proyecto de obras antes citado se contemplaba la habilitación de dos talleres nuevos en este centro de día.

Por lo que se refiere al Centro Residencial «Luis Va-

lenciano», mientras que algunas dependencias del mismo se encuentran en muy buenas condiciones, otros pabellones precisan, desde el punto de vista estructural, ser remodelados para mejorar las condiciones de habitabilidad. Esta necesidad se da especialmente respecto del pabellón de hombres II, cuyo estado es muy deficiente.

De otra parte, el sistema de protección contra incendios se encontraba correctamente instalado en las dependencias ya renovadas, pero presentaba notorias deficiencias en el resto de las instalaciones, siendo preciso además disponer de un plan de actuación en casos de emergencia.

n. Navarra

En la Comunidad Foral de Navarra destaca el hecho de que todos los recursos públicos en materia de salud mental se hallen integrados en una sola red no solo funcionalmente sino también desde el punto de vista orgánico, correspondiendo la titularidad a la administración foral.

La estructura, distribución y actividad de tales recursos quedó establecida en el plan de salud mental aprobado en el año 1985.

La coordinación entre las estructuras y la canalización de pacientes no ofrece problemas, siendo prueba de ello los siguientes datos, referidos a 1990: un 60% de pacientes que acuden a centros de salud han sido previamente asistidos por los equipos de atención primaria; sólo un 23% de pacientes vistos en centros de salud mental es derivado hacia unidades de hospitalización; y un 42% de las altas clínicas producidas en el hospital psiquiátrico lo han sido por derivación a residencias asistidas o a estructuras intermedias de salud mental.

Las estructuras actualmente existentes son: 8 centros de salud mental, 2 unidades de psiquiatría en hospitales generales con 54 camas, 438 camas en el hospital psiquiátrico, 35 camas concertadas correspondientes a la unidad de psiquiatría de la Clínica Universitaria, 2 hospitales de día con 40 plazas, 2 centros de día con 32 plazas y 9 pisos/hogares protegidos con 54 plazas.

En cuanto a los centros sanitarios visitados, no se han observado incidencias dignas de mención en las unidades de psiquiatría del Hospital «Virgen del Camino» y del Hospital General de Navarra, ambos de Pamplona, siendo correctas las condiciones de asistencia y alojamiento de los enfermos ingresados.

Sobre el Hospital Psiquiátrico «San Francisco Javier», también de Pamplona, es preciso señalar su distribución en cuatro áreas funcionales, habiéndose inaugurado en el año 1990 una clínica psicogeriátrica (adscrita a la unidad de geriatría). Asimismo, estaban próximas a su finalización, en el momento de la visita, las obras de nueva planta de una residencia geriátrica con una capacidad prevista de 75 plazas. Igualmente, y con posterioridad a la visita, se ha procedido a la ad-

scripción funcional del área de deficiencia mental al Instituto Navarro de Bienestar Social, que ha previsto las partidas presupuestarias oportunas para acometer las obras tendentes a la mejora de las instalaciones, habida cuenta de la vetustez de las zonas destinadas al alojamiento de estos pacientes, en contraste con las correctas condiciones de habitabilidad del resto de las unidades.

En efecto, en este área, que consta de cuatro pabellones, los enfermos se alojan, en su práctica totalidad, en salas-dormitorio que, por el número de camas y la ausencia de mobiliario, no cuentan con unas condiciones mínimas de habitabilidad. De otra parte, el deterioro de las instalaciones se pone igualmente de relieve en las zonas comunes de aseo.

Sobre el resto de aspectos estudiados (asistencia, actividades rehabilitadoras y lúdicas, hostelería, etc.) no cabe formular observaciones dignas de mención.

ñ. País Vasco

Si bien no dispone el País Vasco de un plan de salud mental formalmente aprobado, diseña la estructura de la asistencia a la salud mental a través de documentos internos de la Consejería de Sanidad y Consumo, denominados «bases técnicas para la reforma de la atención psiquiátrica y la promoción de la salud mental» y «plan estratégico de los servicios de salud mental», elaborados en el año 1990. En ellos se procede, entre otros aspectos, a la determinación de los programas en función de la estructura sanitaria que ha de ejecutarlos.

Efectuada en el año 1988 la transferencia del Instituto Nacional de la Salud, todos los dispositivos sanitarios de la comunidad autónoma, incluidos los de salud mental, se hallan integrados funcionalmente en el Servicio Vasco de Salud, lo que elimina los problemas de coordinación entre las distintas administraciones.

La dotación de recursos está constituida por 41 centros de salud mental, 162 camas en las unidades de psiquiatría de cuatro hospitales generales, 4 hospitales psiquiátricos públicos con 906 camas, 894 camas en hospitales psiquiátricos privados, y 6 hospitales/centros de día con 160 plazas, así como 23 alojamientos protegidos con 180 plazas de capacidad.

En cuanto a los centros visitados, sobre la unidad de psiquiatría del Hospital «Santiago Apóstol», de Vitoria, no cabe resaltar circunstancias dignas de mención.

Respecto del Hospital Psiquiátrico «Santa María de las Nieves», de Vitoria, puede indicarse que el edificio, que comparte con la residencia de la tercera edad del mismo nombre, se destinará a Universidad del País Vasco, y que para la construcción de un nuevo hospital están comprometidas presupuestariamente las partidas oportunas en los ejercicios económicos 1991 a 1993.

Dada la antigüedad del inmueble, y pese a las reformas llevadas a cabo en su distribución interior, la estructura del mismo limita las posibilidades de mejora

y, por ello, las condiciones de habitabilidad no pueden estimarse globalmente como correctas. Así, perviven salas-dormitorio con un número elevado de camas, lo que priva de intimidad a los enfermos en ellas alojados. Ejemplos de ello son salas de 30 camas en la zona de rehabilitación (hombres) y de 21 camas, separadas por mamparas, en la zona de rehabilitación (mujeres). Los esfuerzos llevados a cabo para evitar tal masificación mediante la compartimentación de los dormitorios, y a causa del diseño obsoleto del edificio, han concluido en algunos casos en habitaciones de reducido espacio, o carentes de ventilación e iluminación natural.

Por otra parte, las actividades de terapia ocupacional se efectúan, fundamentalmente, con los enfermos de las unidades de corta-media estancia. Asimismo, y en cuanto a las actividades lúdicas, no se realizan turnos de vacaciones o excursiones con los enfermos de las unidades de gerontopsiquiatría.

Por último, pese a la asunción de los criterios contenidos en el Informe de la Comisión Ministerial para la Reforma Psiquiátrica y la adopción de medidas para la modificación del régimen custodial del hospital psiquiátrico —prueba de ello es la creación de una unidad residencial destinada a enfermos susceptibles de ser derivados hacia unidades intermedias, que cuenta con 12 plazas—, las características de la población internada revelan su progresivo envejecimiento, su difícil desinstitucionalización (por edad y años de permanencia en el hospital) y la tendencia a la cronificación de pacientes agudos, cuyo periodo de estancia es notablemente superior a las previsiones para unidades de este tipo.

o. La Rioja

Debe señalarse, en primer término, que esta comunidad no dispone de plan de salud mental, ni existe constancia de la realización de actuaciones preparatorias a tal fin.

Los recursos existentes en la misma se concretan en cuatro centros de salud mental, una unidad de psiquiatría en hospital general y un hospital psiquiátrico, sin que existan estructuras intermedias para una adecuada atención a los pacientes.

De otra parte, es de destacar que, en fecha 1 de julio de 1988, se paralizaron los ingresos de enfermos en el hospital psiquiátrico, centralizándose los mismos, en lo sucesivo, en la unidad de corta estancia del hospital general. Ello supuso una profunda transformación del citado hospital psiquiátrico, al suprimirse la unidad de admisión y las consultas externas.

Las visitas realizadas se refirieron a la unidad de psiquiatría del Hospital General de La Rioja, en Logroño, y al Hospital Psiquiátrico «Reina Sofía», en Lardero.

Por lo que se refiere a la citada unidad de psiquiatría, es de destacar el elevado porcentaje de ocupación, que alcanzaba el 85% en 1989, circunstancia que distorsio-

na notablemente el funcionamiento del servicio. Asimismo, se constató la notable presión que sobre la unidad ejerce el área de urgencias y, paralelamente, el escaso número de enfermos ingresados que proceden de las unidades de salud mental de atención primaria. A ello debe añadirse la inexistencia de estructuras intermedias, que agrava la distorsión mencionada.

Si bien puede considerarse que la zona de alojamiento de la unidad cumple con los requisitos mínimos exigibles, es de destacar la inexistencia de zonas de estar o de recreo, circunstancia que obliga a utilizar el pasillo como teórica zona de estar. No obstante lo expuesto, debe señalarse que, de conformidad con la información facilitada, se va a proceder a la ampliación del servicio de psiquiatría, estando ya presupuestadas las correspondientes obras.

Por lo que respecta al Hospital Psiquiátrico «Reina Sofía», de Lardero, cabe calificar, en términos generales, de aceptable el estado de las instalaciones y del mobiliario, si bien debe destacarse el sobredimensionamiento y, consecuentemente, la infrautilización del centro, circunstancia que se pone especialmente de manifiesto al observar los diferentes servicios comunes, de amplias dimensiones y excelentemente dotados, que fueron diseñados para una mayor población.

En relación con la población internada en el hospital psiquiátrico, es de resaltar el elevado promedio de edad, y el hecho de que el 75,33% de los pacientes ingresados no tienen sintomatología que justifique su ingreso hospitalario, tal y como han puesto de manifiesto los especialistas del centro.

En relación con la plantilla de personal del hospital psiquiátrico, es de señalar la inexistencia de terapias ocupacionales y la insuficiente dotación en la categoría de ATS, dado que únicamente existen cinco profesionales de esta categoría, que prestan servicio en turno de mañana, lo que conlleva que durante 17 horas el centro carezca de servicio de enfermería.

Por último, puede destacarse la escasa implantación de actividades de laborterapia, la inexistencia de unidad de terapia ocupacional y la carencia de un programa reglado de actividades socioterapéuticas, lo cual propicia actitudes pasivas por parte de los usuarios del centro, que permanecen durante gran parte del día sin desarrollar actividad alguna.

p. Comunidad Valenciana

La situación actual del proceso de reforma en la Comunidad Valenciana se caracteriza por el notable avance en la implantación de las unidades de salud mental en el ámbito de la atención extrahospitalaria.

Por el contrario, faltan aún por establecerse muchas de las unidades de psiquiatría en hospitales generales previstas en el plan de salud mental. Asimismo, es escasa aún la implantación de las estructuras intermedias, así como de los recursos socioasistenciales, que

puedan ofrecer una alternativa a la hospitalización psiquiátrica.

En el plano de la gestión, el objetivo consiste en unificar la misma en el Servicio Valenciano de Salud. Sin embargo, no se ha producido aún la transferencia de los recursos de los que son titulares las Diputaciones Provinciales, lo que comporta ciertos problemas en el funcionamiento de las estructuras de atención a la salud mental.

Para superar estas dificultades, se han suscrito sendos convenios con las Diputaciones de Castellón y de Valencia, no habiéndose firmado aún, en el momento de la visita, el convenio con la Diputación Provincial de Alicante. Se ha procedido igualmente a la sectorización de la atención a la salud mental.

Desde el punto de vista territorial, existe un diferente grado de desarrollo del proceso de reforma según la provincia, estando más avanzado en la de Castellón.

En cuanto a los hospitales psiquiátricos, el plan de salud mental previó su clausura y su sustitución por estructuras alternativas. Permanecen, sin embargo, en funcionamiento los hospitales de Bétera (Valencia) y de la Santa Faz (Alicante).

Por otra parte, es preciso resaltar que, aparte de un instrumento de planificación, la Comunidad Valenciana dispone de una norma jurídica (Decreto 148/1986, de 24 de noviembre), que regula de forma sistemática y global la atención a la salud mental y la asistencia psiquiátrica, siendo una de las escasas comunidades en las que se da esta circunstancia.

Entre los establecimientos visitados en esta comunidad autónoma figura la unidad de psiquiatría del Hospital Clínico de Valencia, cuyas instalaciones presentaban, desde el punto de vista estructural, un estado que podía considerarse correcto.

3.3. Asistencia sanitaria

3.3.1. Universalización de la asistencia sanitaria

En el año al que se refiere este informe se ha aprobado por la Generalidad de Cataluña el Decreto 178/1991, de 30 de julio, de universalización de la asistencia sanitaria pública.

Este Decreto reconoce a todos los ciudadanos residentes en Cataluña el derecho a la asistencia sanitaria pública, en los términos que prevé dicha disposición. Para ser titular de este derecho es preciso estar empadronado y residir en un municipio de Cataluña, no tener la obligación legal de cotizar a la Seguridad Social o a cualquier otro sistema de previsión sanitaria pública, no ostentar la condición de beneficiario de un régimen público de asistencia sanitaria y cumplir las obligaciones que se determinan para el acceso a la asistencia sanitaria pública prevista en el Decreto.

El acceso a la asistencia sanitaria será voluntario, se realizará en condiciones de igualdad con el resto de la población protegida por el sistema sanitario público y

las personas que se acojan a esta posibilidad deberán colaborar a la financiación del sistema.

3.3.2. Prestación farmacéutica de la Seguridad Social

En relación con la recomendación formulada por esta institución, en orden a incluir, en el catálogo de efectos y accesorios de la prestación farmacéutica de la Seguridad Social, las jeringas que, para el oportuno tratamiento, precisan los diabéticos, a la que se hizo referencia en el informe del pasado año y que fue aceptada por el Ministerio de Sanidad y Consumo, es preciso resaltar la situación descrita en una queja, en la que se señalaba que las jeringas entregadas por el Servicio Andaluz de Salud a enfermos diabéticos insulino-dependientes debían ser reutilizadas, al haberse establecido el criterio de que cada una de las jeringas podía ser usada hasta seis veces por cada enfermo.

En el informe emitido, el Servicio Andaluz de Salud señaló que el Consejo Interterritorial de Salud acordó, en octubre de 1990, facilitar jeringas y agujas según necesidades reales a todos los diabéticos insulino-dependientes, quedando resuelto con este acuerdo el problema planteado (queja 8810559).

3.3.3. Reintegro de gastos

En este apartado, es preciso hacer mención a una resolución dictada por el Servicio Valenciano de Salud, mediante la que se desestimó la solicitud de reintegro de gastos formulada por el promovente de una queja, en base a que «la asistencia que le prestaron no reunía el carácter de urgencia vital» y a que «directa y expresamente se ha dirigido a una asistencia de carácter privado y al margen de la Seguridad Social sabiendo de antemano que los gastos que se produjeran serían de su única y exclusiva cuenta al renunciar tácitamente a los servicios que le correspondían dentro de la misma».

En el caso al que se refería la citada resolución, el paciente acudió, el 22 de mayo de 1989, al Hospital General de Elda, donde se le informó que no podía llevarse a cabo la intervención que precisaba, debido a las largas listas de espera, informándosele sobre la vía del reintegro de gastos.

Por consiguiente, no cabe señalar que el asegurado utilizó medios distintos a los asignados, ni que libre y voluntariamente acudió a la medicina privada, al acaecer tal circunstancia por la falta de asistencia por parte de la Seguridad Social, a la que directamente se dirigió, y ante la urgencia del caso.

En consecuencia, por parte del reclamante no existió deseo o interés preferente por ser atendido por servicios médicos ajenos a la Seguridad Social, sino que ante la imposibilidad de tratamiento en la misma, debido a las largas listas de espera, se vio obligado a acu-

dir a la medicina privada en búsqueda de la asistencia correcta.

En esta línea, es de destacar la aceptación por la jurisprudencia de que la demora excesiva en la prestación es equiparable a la denegación injustificada de asistencia, uno de los supuestos contemplados en el artículo 18 del Decreto 2766/1967, de 16 de noviembre, que permite la reclamación del abono de gastos a las entidades gestoras por la utilización de servicios médicos ajenos a la Seguridad Social.

Así, es sabido que en la doctrina resulta ser cuestión pacífica entender como casos de denegación injustificada de asistencia las deficiencias estructurales o de organización hospitalaria, la carencia de instalaciones adecuadas y la demora excesiva en la prestación, entre otros.

Con base en tales fundamentos, se ha procedido a dirigir una sugerencia al Servicio Valenciano de Salud, en orden a que se adopten las medidas oportunas, tendentes a satisfacer la solicitud de reintegro de gastos formulada por el promovente de la queja, por entender que la utilización de medios privados le fue por denegación de asistencia adecuada en la Seguridad Social, cuya prestación era además urgente, y ser, consiguientemente, uno de los supuestos legales que permiten el reintegro de gastos. No se ha recibido aún la correspondiente contestación (queja 9022734).

3.3.4. Prestaciones ortoprotésicas

En este apartado puede reseñarse una queja en la que se exponía que el Servicio Valenciano de Salud no asumía el coste de una lente esclero-corneal, prescrita por los especialistas médicos. Sobre ello, dicho Servicio de Salud informó, inicialmente, que en el ámbito de la Comunidad Valenciana no se contemplaba la concesión de tal prótesis, añadiendo que no existía reglamentación aprobada, ni dotación presupuestaria para prótesis dental y especiales.

Dado el contenido del reseñado informe, esta institución resaltó que la denegación sistemática de las solicitudes, tal y como venía procediendo el Servicio Valenciano de Salud, equivalía a la no aplicación práctica de la norma, dejando, por consiguiente, vacío de contenido el párrafo final del artículo 108 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social. Por otra parte, se subrayó que deberían modificarse los criterios seguidos en la aplicación del referido precepto y desarrollarse las previsiones correspondientes, que permitieran a los usuarios acceder a las prestaciones calificadas en el precepto como especiales.

En un nuevo informe, el Servicio Valenciano de Salud señaló que si bien, hasta la fecha, no se había aplicado el precepto comentado, tal circunstancia obedecía, en primer lugar, a que las disposiciones presupuestarias no han permitido su aplicación y, en segundo lugar, a que se está trabajando para desarrollar en el ámbito de la Comunidad Valenciana el marco norma-

tivo que especifique el tipo de ayudas y la cuantía de las prótesis dentarias y especiales, si bien todavía no se había perfilado definitivamente, circunstancia por la que se proseguirán las actuaciones iniciadas en esta materia (queja 9001610).

3.4. Acceso a las prestaciones sanitarias

La Ley General de Sanidad, en su artículo 16, determina que las normas de utilización de los servicios sanitarios serán iguales para todos, independientemente de la condición en que se acceda a las mismas.

En este aspecto, mención especial merece la formulación de una queja, en la que se exponía que la demanda asistencial formulada por la población residente en la localidad de Torrevieja (Alicante) se atendía en los centros sanitarios de dicho municipio cuando el usuario estaba censado en el mismo, derivándosele al centro de especialidades de Orihuela cuando afectaba a beneficiarios que, aún siendo residentes, no figuraban censados.

En el informe que inicialmente emitió el Servicio Valenciano de Salud, si bien se reconocía la inadecuada planificación de recursos humanos, se pretendía justificar la situación expuesta en base a que se desconocía la demanda asistencial que podía generar la población no censada.

Aun comprendiendo los problemas técnicos que, en relación con una adecuada planificación sanitaria, pueden derivarse de la existencia de un importante segmento de la población que no radica permanentemente en el citado municipio, no puede, sin embargo, compartirse el criterio comentado, que conlleva un diferente tratamiento, en el acceso a las prestaciones sanitarias, por el simple hecho de estar o no censado en un municipio.

En efecto, no se puede olvidar la legítima pretensión del promovente, que residiendo habitualmente durante largos períodos de tiempo en el municipio de Torrevieja, en el que existen centros sanitarios adecuados para el tratamiento de su enfermedad, se ve obligado a desplazarse a otro municipio, distante treinta y tres kilómetros, cada vez que precisa asistencia sanitaria.

Asimismo, es de destacar la especial situación de estos usuarios, muchos de ellos afectados por enfermedades crónicas y de avanzada edad, que necesitan frecuentemente los oportunos cuidados médicos.

En tal sentido, los servicios sanitarios deben prestarse de modo que se facilite a todos los usuarios igual oportunidad en el uso de los mismos, circunstancia que exige a los poderes públicos establecer la adecuada organización para dar satisfacción a este principio.

Expuesto lo anterior, es de destacar que las prestaciones que dispensan los servicios públicos de salud tienen que estar basadas en la igualdad de trato para todos los sujetos protegidos, sin que, en el criterio de esta institución, puedan introducirse otras diferencias que no sean las necesidades de la asistencia.

En esta línea, se considera que los reseñados principios deben presidir la formulación de los planes y programas sanitarios, que, en el ámbito de sus respectivas competencias, elaboren las Comunidades Autónomas, siendo un aspecto esencial de los mismos la determinación de índices o criterios mínimos, que permitan evaluar las necesidades de medios materiales y humanos y fijar objetivos en materia de prevención, protección, promoción y asistencia sanitaria.

La exigencia de estar censado en la referida localidad de Torrevieja, requisito imprescindible para que la población residente en dicho municipio pueda ser asistida en los servicios sanitarios existentes en él, conlleva, en el criterio de esta institución, un diferente tratamiento en el acceso a los citados servicios, basado exclusivamente en circunstancias personales no referidas o conectadas con las necesidades de asistencia sanitaria.

El reseñado tratamiento diferenciador podría dificultar la consecución de la igualdad real en el acceso a los medios protectores de la salud, tal y como señala el artículo 3.2 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad.

Por otra parte, no puede compartirse el criterio expuesto en el informe emitido, conforme al cual, si bien se reconoce la inadecuada planificación de recursos humanos, se pretende justificar la misma en base a que se desconoce la demanda asistencial que puede generar la población no censada. En efecto, se considera que existen factores que permiten aproximarse a la demanda real, como pueden ser, entre otros, la presión ejercida por dicha población en el centro de especialidades de Orihuela, la formulación de reintegro de gastos por utilización de medios ajenos a la Seguridad Social, etc.

Con base en tales fundamentos, se dirigió una recomendación al Servicio Valenciano de Salud, para que se adoptaran las medidas oportunas, a fin de que, entre los criterios que sustenten la planificación de los recursos sanitarios asignados al municipio de Torrevieja, se contemple en todo momento la demanda asistencial real, es decir, la ejercida por la población residente, independientemente de que esté o no censada, suprimiéndose el diferente e injustificado tratamiento a que se ha hecho referencia.

En contestación a dicha recomendación, el Servicio Valenciano de Salud manifestó su total coincidencia con la argumentación contenida en la recomendación formulada, resaltando, paralelamente, que se procedía a cursar instrucciones a la dirección de atención primaria del área, al objeto de que por la misma se adoptaran las medidas precisas para canalizar la demanda de asistencia sanitaria en condiciones de igualdad para todos los ciudadanos, estén o no censados en el municipio (queja 9010314).

3.5. Actividad farmacéutica y control de medicamentos

Con motivo de las actuaciones iniciadas en torno a la apertura de oficinas de farmacia, a que se ha hecho

alusión en el apartado correspondiente de la Administración del Estado, fueron solicitados informes, además del Ministerio de Sanidad y Consumo, a las administraciones autonómicas con competencia en la materia.

Entre los informes recibidos, adquiere una especial relevancia el emitido por el Departamento de Sanidad y Seguridad Social de la Generalidad de Cataluña, en el que se señalaba que, en el ejercicio de las competencias ostentadas por el Departamento, se analizaba la evolución del criterio jurisprudencial, hoy en día claramente «pro apertura» en la instalación de nuevas oficinas de farmacia, por el que se intenta primar el interés general de un mejor servicio sanitario sobre los intereses particulares de los farmacéuticos ya instalados, añadiéndose que tal criterio es aludido repetidamente en las resoluciones dictadas por el Departamento, si bien es elevado el número de recursos que se interponen en esta materia, motivados, en ocasiones, por los intereses existentes.

Por la misma razón —se añadía— cabe explicar la oposición, tanto en vía administrativa, como jurisdiccional, de los farmacéuticos ya establecidos a la apertura de nuevos establecimientos, en ocasiones con el objetivo de dilatar el procedimiento.

Se señalaba igualmente la importancia de solucionar estos problemas y que, para ello, el Departamento había elaborado un proyecto de Ley de ordenación farmacéutica, por el que se pretendía garantizar una adecuada asistencia sanitaria a la población, a través de una redacción puntual de su articulado, intentando con ello que la intervención jurisdiccional, tan abundante en esta materia, sea mínima.

En esta línea, se indicaba que la idea básica del citado proyecto era llevar a cabo una planificación racional de las oficinas de farmacia y, para ello, se partía del área básica de salud, combinando este concepto con el cómputo de habitantes para la autorización de nuevas oficinas y siguiendo un criterio objetivo y simple, a fin de evitar lagunas y problemas interpretativos, que no conducen sino a la inseguridad jurídica y a incrementar el número de recursos.

A tal efecto, se puntualizaba que se clasificaban las áreas básicas de salud, en el citado proyecto de ley, en áreas urbanas, áreas de montaña y áreas rurales y semiurbanas, a efectos de facilitar la instalación de nuevas oficinas de farmacia en aquellas zonas que puedan tener una mayor dificultad de comunicación y garantizar así una adecuada atención farmacéutica a toda la población, independientemente de cual sea su lugar de residencia.

De otra parte, se indicaba que otro de los problemas detectados en la tramitación de los recursos es la paralización de los procedimientos, en ocasiones con el único objetivo de retardar el establecimiento de una nueva oficina de farmacia, por parte de los farmacéuticos ya instalados, y que, para evitar tal circunstancia, el proyecto de ley disponía que se concedería la autorización a la persona que lo haya solicitado, evitando, cuando el procedimiento se haya iniciado a instancia

de un farmacéutico, los concursos de farmacéuticos, que podrían dar pie a innumerables recursos, a la vez que se preveía la posibilidad de adoptar medidas cautelares para evitar paralizaciones innecesarias.

Al mismo tiempo, se señalaba que, al objeto de evitar ambigüedades y recurrir siempre a datos objetivos, se había sustituido el criterio seguido por la normativa vigente en el cómputo de habitantes, por un criterio que consiste en añadir a la población del área básica un 10% de los alojamientos turísticos con que se cuente.

Por último, se resaltaba que con el proyecto de Ley de Ordenación Farmacéutica se había pretendido un planteamiento global de toda la atención farmacéutica en Cataluña y, en concreto, por lo que respecta a nuevas oficinas de farmacia, evitar los problemas observados en la aplicación de la normativa vigente.

Las previsiones anteriores se hicieron efectivas con posterioridad, al aprobarse por el Parlamento de Cataluña la Ley 31/1991, de 13 de diciembre, de Ordenación Farmacéutica de Cataluña.

Por su parte, el Departamento de Sanidad del Gobierno Vasco manifestó que era consciente de la singular problemática que genera la aplicación del régimen jurídico vigente sobre oficinas de farmacia, contenido en el Real Decreto 909/1978, y en sus órdenes ministeriales de desarrollo, añadiendo que la intervención de la Consejería determinó una distribución de competencias con los colegios de farmacéuticos del País Vasco, por la que la administración autonómica se reservaba el conocimiento de los recursos administrativos frente a las resoluciones colegiadas.

Asimismo, y en relación con los planteamientos sustentados por esta institución, se resalta que el Departamento de Sanidad está dispuesto a iniciar la elaboración de un proyecto que diseñe el marco jurídico de la atención farmacéutica en el País Vasco, tomando como objetivo y referencia una atención farmacéutica inserta dentro del proyecto más amplio de atención sanitaria.

En tal sentido, y respecto de las oficinas de farmacia, se señala que es necesario efectuar una profunda modificación de la normativa actual, para lo cual se han iniciado actuaciones para la delimitación del modelo de servicios farmacéuticos, de los criterios de planificación sanitaria (módulos poblacionales y de accesibilidad, criterios de propiedad en el acceso a la titularidad, etc.), y de los criterios sanitarios y asistenciales de funcionamiento, subrayándose, a título de resumen, que se pretende efectuar una profunda transformación que no se limite a readaptar los esquemas del citado Real Decreto 909/1978.

En cuanto a la Comunidad Valenciana, la Consejería de Sanidad y Consumo indicó que, por parte de los tres colegios de farmacéuticos de la Comunidad, se han venido exigiendo a los peticionarios de apertura de nuevas oficinas de farmacia determinadas cantidades en concepto de cobertura de gastos de tramitación de los

expedientes y que, si bien la Consejería interpretó que tales exacciones podrían venir amparadas por el artículo 6 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios Profesionales, en consideración a la reciente jurisprudencia se ha variado el criterio inicial, pasando a estimar los recursos de aquellos solicitantes que entienden no ajustada a derecho la exigencia de tales percepciones.

Por último, se significa que se han mantenido reuniones con los servicios jurídicos y de ordenación farmacéutica de la Consejería, tendentes al establecimiento de una regulación más favorecedora de la atención farmacéutica, si bien hasta la fecha no existe todavía ningún anteproyecto elaborado, aun cuando hay un elevado interés en conseguir en la comunidad autónoma una normativa legal más acorde con la tutela de la salud pública.

3.6. Limitación en la venta y uso del tabaco

Durante el año 1991 se han seguido formulando quejas en relación con las medidas destinadas a reducir la inducción al consumo de tabaco y respecto de los legítimos derechos a la protección de la salud de los no fumadores, subrayándose el incumplimiento de las medidas legales establecidas.

Sobre esta materia, se intervino en un asunto expuesto en una queja, en la que se indicaba que en un centro docente de Castellón de la Plana se infringía lo dispuesto en el artículo séptimo del Real Decreto 192/1988, de 4 de marzo, informando la administración que se había efectuado una visita de inspección al centro escolar, en el curso de la cual no se había observado infracción en cuanto a la delimitación de zona de fumadores, si bien se habían constatado incidencias respecto de las hojas de reclamaciones, circunstancia que ha dado lugar al traslado del expediente a la sección de sanciones y recursos, por si procediera la incoacción de expediente sancionador (queja 9025468).

Puede citarse también en este sentido otra queja, en la que se señalaba que, como consecuencia de la inobservancia del marco legal sobre limitación en la venta y uso del tabaco en una academia, se había formulado una reclamación al Servicio Regional de Salud de la Comunidad de Madrid, comunicando dicho Servicio que se procedería a efectuar visita de inspección, sin que tal actuación se hubiera llevado a cabo, y persistiendo la situación detallada en la reclamación.

En el informe emitido por la Consejería de Salud de dicha comunidad, se señaló que se había procedido a girar visita de inspección al centro denunciado por el promovente, en respuesta a la demanda de informe formulada por esta institución, comprobándose la existencia de una zona de fumadores convenientemente señalada y no observándose indicios de consumo de tabaco en el resto de las zonas de la academia (queja 9027924).

3.7. Otros aspectos relativos a la administración sanitaria

En relación con las potestades sancionadoras que competen a la administración sanitaria sobre el personal a su servicio, se ha puesto de relieve, como supuesto puntual, una falta de concordancia entre la sanción impuesta y la realmente sufrida por un veterinario titular. Consistiendo en una suspensión de empleo y sueldo por un periodo de tres meses, la misma se prolongó, por una defectuosa gestión administrativa, treinta y cinco días más. Es significativo hacer constar que dicha sanción fue cumplida en el año 1983 y que el referido funcionario fue jubilado en el año 1987. Sobre este caso, habida cuenta de las competencias que en el momento del cumplimiento de la sanción ostentaban diversas administraciones (Ministerio de Sanidad y Consumo y Consejería de Sanidad y Consumo de la Junta de Extremadura) se formuló una sugerencia en el sentido de que la primera de ellas procediera al reconocimiento del derecho del interesado a la incorporación a su plaza una vez transcurrido el plazo por el que se impuso la sanción, por cuanto en aquel momento era titular de la potestad disciplinaria, y la segunda asumiera la repercusión económica de tal reconocimiento, ya que tenía asignadas las dotaciones presupuestarias aplicables a los sanitarios locales.

Aceptada la sugerencia por el Ministerio de Sanidad y Consumo en el aspecto que le concernía y realizadas las actuaciones oportunas, la Junta de Extremadura ha entendido que, por carecer en aquel momento de las facultades de gestión de personal, así como por la falta de vinculación con el funcionario, dada su condición de jubilado, no le compete la asunción del coste económico de la actuación de otras administraciones públicas.

Como quiera que no se considera ajustado a derecho el criterio mantenido por dicha Junta, esta institución proseguirá las actuaciones conducentes al reconocimiento económico de la parte de sanción sufrida en exceso por el promovente (queja 8415891).

3.8. Consumo

En el campo de la defensa de los consumidores y usuarios, y sin perjuicio de las quejas recogidas en otros apartados de este informe, puede hacerse alusión, en primer lugar, a una queja sobre los perjuicios originados por la utilización de un bronceador.

Las actuaciones llevadas a cabo con motivo de esta queja fueron iniciadas con la Dirección General de Consumo de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, por haberse adquirido el producto en esta comunidad autónoma. Con posterioridad, el expediente fue remitido por dicho organismo a la Comunidad de Madrid, al radicar en esta comunidad autónoma la empresa distribuidora del producto. Finalmente, el expediente fue incoado por la Dirección General de Con-

sumo de la Consejería de Bienestar Social de Murcia, por estar ubicada en esta región la empresa fabricante.

Esta última Dirección General remitió informe en el que se señalaba que se había procedido a imponer una sanción, al haberse detectado irregularidades en la comercialización de dicho cosmético, notificándose la resolución adoptada al promovente de la queja, por lo que, a la vista de todo ello, se dieron por finalizadas las actuaciones, tras la larga y compleja tramitación reseñada (queja 8711765).

En relación con la queja formulada sobre la práctica comercial llevada a cabo por una empresa editorial, consistente en el cargo de artículos no rechazados expresamente por el cliente, fueron finalizadas las actuaciones ya descritas en el informe del año 1990. En el mismo se ponía de relieve cómo el Instituto Nacional de Consumo compartía el criterio de esta institución en el sentido de considerar que tal práctica podría vulnerar la letra y espíritu del artículo 10 de la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios. Como fruto del traslado de la oportuna documentación a la Dirección General de Consumo de la Comunidad de Madrid, se ha comunicado la incoación de expediente a dicha editorial por presunta infracción administrativa en materia de defensa del consumidor (queja 9003169).

Con independencia de lo anterior, se ha intervenido en sendos casos en los que se observaban defectos procedimentales en la tramitación de las denuncias formuladas ante los órganos competentes en materia de defensa del consumidor y del usuario.

En este sentido, se intervino ante la Dirección General de Consumo y Disciplina del Mercado de la Generalidad de Cataluña, en relación con la falta de notificación de la resolución recaída en reclamación formulada ante el Servicio Territorial de Comercio y Consumo de Tarragona, basada en la reparación defectuosa de un vehículo.

Dado que por la citada Dirección General únicamente se indicaba, en el informe remitido, que no había lugar a la iniciación de actuaciones contra la empresa denunciada, sin hacer manifestación alguna sobre la resolución adoptada y su notificación al promovente, se solicitó información complementaria. En la nueva contestación se ponía de manifiesto que se había dictado resolución de archivo del expediente, procediéndose a la correspondiente notificación al interesado. Dado que sobre la omisión de este trámite versaba el motivo de la queja se procedió a la finalización de las actuaciones (queja 9010046).

De nuevo la ausencia de la notificación de la resolución, recaída en una reclamación dirigida a la Dirección General de Consumo de la Consejería de Economía de la Comunidad de Madrid, motivó las actuaciones desarrolladas con ocasión de otra queja, relativa a la reparación defectuosa de un automóvil. Por la citada Dirección General se manifestó que, efectuada inspección a la empresa comercial, no se puso de relieve, en un primer momento, ninguna infracción administrati-

va. Seguidamente, y a causa de la aportación de nuevos datos que ampliaban la denuncia inicial, se giró una nueva inspección en la que se constataron infracciones administrativas, por lo que se inició la instrucción de expediente sancionador, comunicándose dicha incoación a la interesada (queja 9027941).

4. ADMINISTRACION DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y ACCION SOCIAL

4.1. Prestaciones económicas

La mayoría de las quejas tramitadas en esta materia se refieren a la tardanza en la resolución de las solicitudes de distintas prestaciones, en especial de las pensiones no contributivas de la Seguridad Social, de las pensiones asistenciales, y de las prestaciones en favor de las personas con minusvalía.

Como ha quedado reseñado en el capítulo de este informe relativo a la Administración del Estado, la tardanza en la tramitación de las pensiones no contributivas de la Seguridad Social, establecidas por la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, motivó la apertura de oficio de una investigación sobre las causas de tal demora.

En el curso de las actuaciones desarrolladas, y con independencia de los informes solicitados al respecto al Ministerio de Asuntos Sociales y a la Secretaría General para la Seguridad Social, se procedió asimismo a recabar la correspondiente información de las Consejerías competentes de las comunidades autónomas, teniendo en cuenta la intervención de las mismas en esta materia, bien por haber asumido las funciones del Instituto Nacional de Servicios Sociales, bien por haber suscrito, con el Ministerio de Asuntos Sociales, a excepción de Aragón, conciertos para la gestión de estas prestaciones, de acuerdo con lo previsto por la disposición adicional cuarta, número dos, de la Ley 26/1990, de 20 de diciembre.

En los informes emitidos por cada una de ellas, se señalan las causas que han motivado la tardanza en la tramitación y resolución de los expedientes, debidas, fundamentalmente, a la recepción de las solicitudes presentadas ante las Direcciones Provinciales del Instituto Nacional de Servicios Sociales; al establecimiento del procedimiento a seguir en el trámite de los expedientes; a la selección y formación de funcionarios; a la implantación de los procesos informáticos; y a la transferencia de los créditos necesarios para la financiación de estas pensiones.

Igualmente, los distintos órganos competentes facilitaron los datos sobre el estado de tramitación de los expedientes. Con posterioridad se han recibido nuevos datos actualizados al 13 de diciembre de 1991, enviados por la Secretaría General para la Seguridad Social, con remisión del cuadro que se incluye seguidamente y del que se desprende que un total de 242.959 solici-

tudes presentadas, se habían resuelto 73.385 expedientes, es decir; el 30 por 100 de aquéllas (expediente 9118154).

En el ámbito de las pensiones asistenciales previstas en favor de las personas mayores de 66 años y enfermas o incapacitadas para el trabajo, pudo concluirse satisfactoriamente una queja en la que se observaba un retraso en la resolución de una solicitud de pensión de enfermedad, dándose la circunstancia de que se habían formulado reparos por la intervención. Una vez subsanada la situación, al comprobarse la concurrencia de los requisitos exigidos para acceder a la prestación, se dictó de la resolución correspondiente por la Delegación Provincial de la Consejería de Trabajo y Servicios Sociales de la Junta de Galicia, en La Coruña (queja 9028728).

Por lo que se refiere a las prestaciones que estableció en favor de las personas con minusvalía la Ley 13/1982, de 7 de abril, la excesiva tardanza (17 meses en un caso y 24 meses en el otro) observada en la tramitación de las respectivas solicitudes, motivó la remisión de sendos recordatorios a la Delegación Provincial de la Consejería de Trabajo y Servicios Sociales de la Junta de Galicia, en La Coruña, y a la Delegación Territorial de Servicios Sociales de la Consejería de Trabajo y Seguridad Social de la Generalidad Valenciana, en Valencia, en torno al deber legal de ajustarse, en la tramitación de estos expedientes, al plazo máximo de seis meses, conforme a lo dispuesto por el artículo 61 de la Ley de Procedimiento Administrativo (quejas 9004398 y 9011706).

Se formuló asimismo una sugerencia, dirigida a la Gerencia Provincial del Instituto Andaluz de Servicios Sociales en Málaga, a fin de que se dictara la correspondiente resolución expresa en una solicitud de ayuda de tercera persona presentada en junio de 1989, ya que la misma no había sido contestada. Respecto de esta sugerencia, la citada Gerencia Provincial comunicó que en octubre de 1991 se había dictado la correspondiente resolución, en sentido desestimatorio.

Con independencia de la aceptación de esta sugerencia, prosiguen las actuaciones iniciadas con motivo de esta queja, respecto del problema general de la tardanza en la resolución de las solicitudes de prestaciones en esta Gerencia Provincial (queja 8907215).

De otra parte, la falta de resolución expresa de un recurso de alzada interpuesto, en fecha 19-5-1990, contra la resolución denegatoria de una ayuda de apoyo a la integración familiar y social de menores y a mujeres con cargas familiares no compartidas, motivó la intervención de esta institución, dictándose en fecha 8-4-1991, es decir, a los once meses de ser formulado el recurso, la oportuna resolución por la Consejería de Integración Social de la Comunidad de Madrid (queja 9019276).

Además de las quejas referidas a los aspectos procedimentales, es preciso dejar constancia de las actuaciones desarrolladas sobre un caso en que el promovente discrepaba del nivel de renta tomado en consideración

para proceder a la denegación de una solicitud de subsidio de movilidad y compensación por gastos de transporte. Dichas actuaciones concluyeron con la revisión de oficio del expediente, por parte de la Delegación Territorial de Servicios Sociales de la Consejería de Trabajo y Seguridad Social de la Generalidad Valenciana, en Alicante, reconociéndose el derecho a la citada prestación, con efectos económicos desde el 1 de diciembre de 1988 (queja 9025858).

4.2. Servicios sociales

4.2.1. Menores

En el curso de las actuaciones desarrolladas con motivo de la investigación realizada en torno a la atención de los menores (queja 9118387), fueron visitados diversos centros dependientes de distintas administraciones autonómicas.

Así, en Andalucía, se visitaron tres establecimientos dependientes del Instituto Andaluz de Servicios Sociales.

El colegio «Jesús Redentor», de Almería, iba a ser cerrado, en la fecha de la visita, para efectuar obras de remodelación, al haberse detectado problemas de cimentación. Con independencia de lo anterior, no se observaron problemas dignos de mención en los aspectos estructurales y funcionales.

Por otra parte, respecto del colegio «San Miguel», de Granada, con independencia de los problemas derivados de la ubicación del centro, desde el punto de vista estructural no se detectaron graves problemas. En cuanto a los aspectos funcionales, se observó que no existía un control dietético de la alimentación, siendo, además, necesario adoptar diversas medidas para mejorar la atención médica dispensada a los menores.

En relación con este centro es preciso hacer constar que ha permanecido cerrado desde julio de 1990 hasta marzo de 1991, para realizar obras de adecuación.

Por último, la visita efectuada al colegio «Santo Rostro», de Jaén, permitió constatar que las condiciones de habitabilidad y conservación de este centro eran lamentables, no considerándose, en absoluto, apto para el fin al que estaba destinado.

Por lo que se refiere a los aspectos funcionales, se observaron, entre otras circunstancias, la inexistencia de un control dietético de la alimentación, la falta de realización de controles médicos periódicos a los menores, deficiencias en el sistema de almacenamiento y evacuación de residuos y la falta de desarrollo de actividades de educación sanitaria.

La observación previa que se realizaba al menor a su ingreso, debe calificarse de incompleta por cuanto abordaba exclusivamente aspectos educativos y sociales.

En Aragón, se visitó la Casa Tutelar «Buen Pastor», de Zaragoza, estimándose que, desde un punto de vista estructural, este centro era adecuado en cuanto a su es-

tado de conservación, si bien es de reseñar la infrautilización del establecimiento.

La Casa Juvenil de Sograndio fue el centro visitado en Asturias, pudiéndose constatar como consecuencia de la vista que, desde el punto de vista estructural, el centro no se encuentra en malas condiciones, aunque existan ciertas deficiencias. Se observan, en cambio, algunos problemas en los aspectos funcionales, sobre los que pueden citarse, entre otros, la falta de un control dietético de la alimentación, la ausencia de realización de actividades de educación sanitaria, las escasas actividades recreativas y culturales que se llevan a cabo y la falta de coordinación existente entre maestros, educadores y dirección.

La observación previa del menor a su ingreso no atiende los aspectos psicológicos, no existiendo, de otra parte, un seguimiento personalizado de la evolución del menor.

En Canarias, las actuaciones desarrolladas se centraron en la visita al centro «San Miguel».

En cuanto a los aspectos estructurales, se trataba de un Centro de grandes dimensiones que se encontraba infrautilizado por el escaso número de menores que albergaba.

La desorganización de su funcionamiento interno, que pudo apreciarse durante la visita, impidió que pudiera obtenerse información sobre el número exacto de menores internados. Por otra parte, «adscritos» al centro, se encontraban treinta y ocho menores respecto a los cuales no existía control en cuanto a su ubicación en otros centros o en sus familias, pese a correr a cargo del presupuesto del centro.

Pudo observarse la existencia de conflictos laborales de la plantilla sobre el contenido de sus funciones específicas que repercutían desfavorablemente en la educación de los menores internados.

No existía control dietético de la alimentación.

Tampoco pudo apreciarse que existiera un control médico exhaustivo, periódico y frecuente de los menores internados ni que existiera constancia documental e individual de este seguimiento médico. Tan sólo se contaba con un informe médico inicial de realización reciente. No se llevaban a cabo actividades de educación sanitaria ni se encontraba previsto tratamiento específico para los menores toxicómanos.

No se realizaba observación de carácter multidisciplinar del menor a su ingreso. Si bien existía un equipo de esta naturaleza con competencia provincial, éste, en el momento de la visita, había comenzado recientemente a realizar esta observación previa sin que hubiera remitido informe alguno al centro.

No existía programación educativa, cultural ni recreativa de carácter general del centro, ni proyectos educativos individualizados de cada menor.

No existía un control documental de las salidas y entradas de los menores durante su internamiento.

Al no estar previsto ningún medio de transporte externo, algunos menores acudían a sus clases fuera del

centro andando distancias largas, sin ser conocida esta circunstancia por el director.

Los tres talleres ocupacionales existentes no se utilizaban por los menores. Al parecer y según se informó, alguno de estos talleres se utilizaba por el maestro del mismo para realizar tareas privadas con material propio.

La biblioteca y el gimnasio, en adecuadas condiciones, permanecían cerrados y sin utilizar.

Existían unas celdas de aislamiento, cuyas inaceptables condiciones habían determinado una orden de clausura de la administración competente, que, sin embargo, se encontraban abiertas y no efectivamente clausuradas.

Pudo apreciarse también una sección de habitaciones similares a las utilizadas habitualmente por los menores que carecían de cristales, no reuniendo, por tanto, condiciones de habitabilidad adecuadas. El uso reciente de una de estas habitaciones pudo comprobarse durante la visita.

Las deficiencias apreciadas en el funcionamiento de este centro determinaron la remisión al Presidente del Gobierno de Canarias de un informe específico sobre el mismo, en el que se contenían una serie de recomendaciones, sobre las que en su momento se recibió la oportuna contestación. En esta respuesta, se señalaba que estaba en marcha el proyecto de sustitución del establecimiento por microcentros donde los menores puedan tener una atención personalizada. Según la información obtenida con posterioridad, el citado proyecto había sido ya ejecutado.

Tres fueron los establecimientos dependientes de la administración autonómica visitados en Cantabria.

En cuanto a la residencia «Capitán Palacios», sita en Santander, las condiciones físicas y de mantenimiento del centro eran buenas, si bien cabría destacar la falta casi total de signos externos en las habitaciones que de alguna manera dieran calor y personalidad a los espacios íntimos de los menores (libros, posters, juguetes, etc.). También destacaba la casi total ausencia de elementos decorativos en las zonas comunes.

Por lo demás, únicamente podía resaltarse la conveniencia de que se llevara a cabo un control dietético de la alimentación, así como la de mejorar las condiciones de las instalaciones deportivas.

Respecto de la residencia «Santa Teresa», también de Santander, en el aspecto estructural, puede señalarse que las condiciones del centro eran las adecuadas, debiendo reseñarse que se observaba un mayor cuidado que en el centro «Capitán Palacios», destacable en la decoración, tanto de las zonas comunes, como de los dormitorios (posters, cuadros, cortinas, juguetes, etc.). En cuanto a los aspectos funcionales, podía únicamente resaltarse la conveniencia de que se llevara a efecto el control dietético de la alimentación por parte de personal especializado.

Por último, la visita al hogar «La Albericia», sito asimismo en Santander, permitió observar la adecuación y buenas condiciones del centro, pudiendo constatar-

se las ventajas derivadas de la atención dispensada en pequeños núcleos que reproducen un ambiente familiar.

En Castilla-La Mancha fueron visitados dos establecimientos, situados ambos en Ciudad Real.

Tras la visita efectuada a la residencia «San Rafael», se consideró que, desde un punto de vista estructural, el centro se encontraba, en líneas generales, en muy buenas condiciones. De otra parte, la impresión general sobre su funcionamiento era francamente positiva, existiendo únicamente un problema puntual relativo al deficiente sistema de almacenamiento y evacuación de residuos, que precisaba mejorarse.

Respecto del centro «Nuestra Señora del Prado», no se observaron problemas que pudieran conceptuarse como graves, aunque existían algunas cuestiones concretas que era preciso resolver, relativas al almacenamiento y evacuación de residuos, al almacenamiento de productos tóxicos o peligrosos y al acondicionamiento de la piscina del centro.

En relación con las recomendaciones efectuadas, se recibió la contestación de la Consejería de Bienestar Social de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, en la que se indicaba que las deficiencias observadas en los dos establecimientos visitados en esta comunidad habían sido corregidas. Se informaba asimismo que se estaba construyendo en la ciudad de Albacete un centro de carácter regional, adecuado a la función rehabilitadora que debe cumplir. Se expresaba, por último, que los criterios recogidos en el estudio realizado inspiraban también un proyecto de Ley de Atención a la Infancia que se estaba redactando para la remisión a las Cortes Regionales de Castilla-La Mancha.

Cuatro establecimientos fueron visitados en Castilla y León, ubicados dos de ellos en León y los dos restantes en Salamanca.

El hogar «Suero de Quiñones», de León, se encontraba, en líneas generales, en buenas condiciones. No obstante, sería conveniente efectuar alguna reparación, así como contar con un mobiliario más adecuado en los dormitorios de los menores, ya que estas habitaciones son poco acogedoras.

En otro orden de cosas, se observaban la ausencia de un control dietético de la alimentación, por parte de personal especializado en nutrición.

En términos generales, la Casa Familiar «Santa María», también de León, presentaba unas condiciones aceptables, teniendo, de otra parte, las ventajas de los pequeños núcleos de tipo familiar en cuanto a la atención a los menores y siendo de reseñar únicamente la insuficiencia del sistema de calefacción.

Respecto del centro «Los Molinos de Tormes», de Salamanca, aunque desde el punto de vista estructural presentaba un estado aceptable, parecería conveniente adoptar una serie de medidas para su mejora. De otra parte, la existencia de un inmueble de reciente construcción, sin utilización actual, ya que únicamente se usan las cocinas y el comedor, exigiría la adopción de las me-

didas oportunas para proporcionarle un destino apropiado.

Por último, pese a que la guardería «Los Charros», también de Salamanca, presentaba, desde una perspectiva estructural, un estado que, en general, podía conceptuarse como adecuado, se consideraba preciso que se adoptaran las medidas necesarias para solucionar las deficiencias que se observaban en las instalaciones, dada la antigüedad del inmueble.

En Cataluña, se realizaron visitas a cinco establecimientos.

Tras la visita efectuada al centro «L'Espigol», de Barcelona, se estimó que las condiciones del centro eran las adecuadas, tanto desde el punto de vista estructural, como funcional.

En cuanto al centro «La Ginesta», también de Barcelona, sus condiciones eran plenamente adecuadas, debiéndose únicamente señalar que el personal obligado a ello carecía de carnet de manipulación de alimentos.

De otra parte, la impresión obtenida tras la visita al centro «L'Esperanca», sito asimismo en Barcelona, llevaba a la convicción de que se hallaba en excelentes condiciones estructurales y de funcionamiento.

Respecto del centro «Josep Pedragosa», de Palau de Plegamans, se han de resaltar las deficientes condiciones de habitabilidad de las instalaciones correspondientes a uno de los tres grupos de menores atendidos en el centro, dada la mala conservación de las dependencias correspondientes (habitación y sala de estar), así como la ausencia de mobiliario.

Por último, las condiciones materiales y funcionales del centro «L'Alzina», también de Palau de Plegamans, se estimaron, tras la visita efectuada, como muy adecuadas para el fin al que el establecimiento está destinado.

Las actuaciones desarrolladas en Extremadura se centraron en la visita al centro «San Juan Bautista», de Badajoz.

Este centro presentaba un problema general de elevada temperatura en verano, debido a sus características arquitectónicas, problema que resultaba más acusado en el módulo dedicado a cocina-comedor por su hermeticidad. Se observaba, de otra parte, el abandono de algunas instalaciones como eran el jardín, el campo de fútbol y la pista de atletismo, considerándose que se deberían adoptar las medidas oportunas para su utilización, incluso si fuere menester por personas ajenas al centro.

En el aspecto positivo, se consideraba que existía una gama amplia de actividades recreativas y culturales y que el módulo de alojamiento se encontraba en buenas condiciones de habitabilidad.

De los establecimientos existentes en Galicia, fue visitado el centro «Castrosenin», de Mourente (Pontevedra), respecto del que, pese a que presentaba problemas de carácter estructural, a causa de la existencia de algunos defectos de construcción, se estimó que, en general, el espacio y las buenas condiciones de habitabilidad propiciaban una estancia suficientemente

confortable a los menores internados, siendo de reseñar, no obstante, el bajo índice de utilización, derivado con probabilidad de su sobredimensionamiento (el centro contaba con una capacidad de 114 plazas y en el momento de la visita sólo estaban ocupadas 10). Sin duda por esta causa, y conforme a la información obtenida con posterioridad a la visita, el centro había sido clausurado, estando proyectado destinarlo a residencia de la tercera edad y previéndose la construcción de un módulo de reforma en otro establecimiento.

Cuatro centros fueron visitados en Madrid.

El centro «Sagrado Corazón», sito en la ciudad de Madrid, se encontraba instalado en un edificio de reciente construcción y, en términos generales, podía calificarse el estado de las instalaciones y del mobiliario como adecuado, sin que tampoco se observaran problemas dignos de mención en el plano funcional. Debe, no obstante, destacarse que el centro carecía de reglamento de régimen interior en el momento de la visita.

En cuanto al centro «Altamira», situado en esta misma ciudad, el edificio en el que se encontraba ubicado había sido recientemente reformado, encontrándose en buenas condiciones de conservación, sin que, de otra parte, se considerara que existieran problemas de orden funcional que demandaran la adopción de medidas para su corrección.

Por su parte, el centro «Renasco», también de Madrid, pese a estar ubicado en un edificio antiguo, se encontraba, en términos generales, en un estado aceptable. No obstante, y aunque la zona de dormitorios estaba remozada, se apreciaban deficiencias en el mobiliario. Asimismo, debe significarse que el gimnasio contaba con un material deportivo escaso y en condiciones precarias.

A tenor de la información proporcionada durante la visita, la dotación económica destinada a la alimentación podría considerarse insuficiente.

Por último, el centro «Casa Familia», ubicado, como los anteriores, en la ciudad de Madrid, había sido inaugurado en fecha reciente, encontrándose en fase de equipamiento y estimándose como muy adecuado para la finalidad a la que está asignado.

En Murcia, fue visitado el centro «Santo Angel», situado en la capital de la Región.

La valoración global de este centro ofrecía algunas dificultades, dado que se encontraba en remodelación, en el momento de la visita. Teniendo en cuenta esta circunstancia, el centro no presentaba problemas graves, debiéndose reseñar el próximo traslado de los menores a uno de los hogares previamente remodelados.

Como aspecto positivo, podía citarse la buena impresión sobre la asistencia médica prestada.

La visita realizada, en Navarra, a dos hogares infantiles, sitos en Villava, permitió comprobar que sus condiciones estructurales y funcionales eran plenamente adecuadas, constatándose, de otra parte, las ventajas que presenta la modalidad de atención en pequeños núcleos de ambiente familiar.

En La Rioja fueron visitados, dos establecimientos,

una residencia y una guardería, situados ambos en Logroño.

De acuerdo con las observaciones realizadas en la visita efectuada a la residencia «Iregua», de Logroño, se estimó que la misma reunía las condiciones adecuadas para la finalidad a la que está destinada, encontrándose en un óptimo estado de conservación.

De otra parte, la guardería «La Cometa», también de Logroño, por su reciente inauguración, reunía inmejorables condiciones para el desarrollo de la atención a los menores.

Las actuaciones llevadas a cabo dieron lugar a la formulación de las correspondientes recomendaciones sobre cada uno de los establecimientos visitados.

Además de la investigación sobre la atención a los menores, debe señalarse que una actuación del Servicio Territorial de Bienestar Social de la Junta de Castilla y León, en León, que no se acomodaba, en el criterio de esta Institución, a lo dispuesto en los artículos 160 y 161 del Código Civil, aconsejó que se dirigiera a dicho servicio una advertencia, a fin de que en lo sucesivo se abstuviera de adoptar medidas que supusieran la restricción o suspensión del ejercicio del derecho de visitar y de relacionarse con sus hijos menores que los citados preceptos reconocen al padre y a la madre, debiendo, en todo caso, instar del órgano judicial competente la adopción de las medidas que, conllevando la citada restricción o suspensión, se estimen convenientes para la protección del interés superior del menor.

Con la formulación de esta advertencia no se pretendía juzgar la conveniencia o no de las medidas adoptadas desde la perspectiva del interés superior del menor, sino el cauce utilizado para la aplicación de las mismas, desde el momento en que es al órgano judicial competente al que, conforme a los preceptos mencionados, corresponde la eventual decisión de armonizar el derecho reconocido al padre y a la madre y el citado interés del menor, procediendo, en su caso, a la restricción o suspensión de aquél, en el supuesto de que así lo demandara la prevalencia del mencionado interés (queja 9028302).

4.2.2. Tercera edad

En relación con la recomendación efectuada en su día por esta institución respecto de las residencias públicas y privadas de la tercera edad (queja 8808137), pueden destacarse algunas novedades acaecidas durante el año 1991.

Así, es preciso resaltar la aprobación, en Asturias, de la Ley 7/1991, de 5 de abril, de asistencia y protección al anciano, que, en la línea propugnada por la recomendación formulada, regula, entre otros aspectos, las condiciones y requisitos de los establecimientos, el régimen para su autorización, registro y acreditación, el régimen de precios, el régimen de acceso a los establecimientos de titularidad pública, los derechos y deberes de los residentes, la inspección y control, y el régimen sancio-

nador, además de establecer la figura del Letrado Defensor del Anciano.

Por Decreto 22/1991, de 7 de marzo, se han regulado en Baleares las condiciones y requisitos mínimos para la apertura y funcionamiento de centros, servicios o establecimientos residenciales para la tercera edad.

De otra parte, en el informe del año 1990 se indicaba que estaba en preparación en Castilla-La Mancha un Decreto por el que se regularían las características de los centros de servicios sociales, así como una Orden de desarrollo específico sobre las residencias de la tercera edad.

En relación con lo indicado, puede señalarse que por sendos Decretos 59/1991 y 60/1991, ambos de 7 de marzo, se aprobaron, respectivamente, normas sobre el registro de entidades y centros de servicios sociales de la Comunidad Autónoma y Castilla-La Mancha y sobre autorización y acreditación de centros y establecimientos de servicios sociales, incluidas las residencias de la tercera edad.

Por estar asimismo relacionado con la recomendación formulada, puede asimismo citarse la aprobación, en Castilla y León, del Decreto 97/1991, de 25 de abril, sobre inspección y régimen sancionador en materia de acción social.

Por su parte, el Instituto de Servicios Sociales de la Región de Murcia aprobó, en fecha 7 de enero de 1991, unas normas provisionales de régimen interior de las residencias de la tercera edad de Espinardo y «Virgen del Rosario», de Alhama.

Asimismo, puede traerse a colación la aprobación, en Navarra, del Decreto Foral 209/1991, de 23 de mayo, por el que se desarrolla la Ley Foral 9/1990, de 13 de noviembre, sobre el régimen de autorizaciones, infracciones y sanciones en materia de servicios sociales.

Además de lo anterior, puede citarse la solución favorable de una queja formulada por un usuario de la residencia de la tercera edad de la Seguridad Social, sita en Santa Cruz de La Palma, a quien no se le habían abonado los gastos por el desplazamiento efectuado para incorporarse a la citada residencia. Las actuaciones llevadas a cabo finalizaron al informar el Instituto Andaluz de Servicios Sociales que había sido efectuada la transferencia de 24.600 pesetas, importe del correspondiente billete de avión, a la cuenta corriente indicada por el reclamante (queja 9111914).

4.2.3. Personas con minusvalía

A causa de la situación de abandono en que se encontraba una persona tetrapléjica que había recibido asistencia sanitaria en el Hospital «La Fe», de Valencia, se realizaron actuaciones ante la Dirección General de Servicios Sociales de la Consejería de Trabajo y Seguridad Social de la Generalidad Valenciana.

Por dicho organismo se comunicó que se había procedido al ingreso de dicha persona en la residencia mixta de la tercera edad de Carlet, en tanto se localizase

para la misma un centro más adecuado al tipo de deficiencia. Igualmente se resaltaba que la integración de la afectada en la referida residencia se estaba produciendo con normalidad (queja 9100273).

5. ADMINISTRACION EDUCATIVA

5.1. Admisión de alumnos

En relación con la actuación de la Comunidad Foral de Navarra en el ámbito educativo, nos parece necesario destacar una queja relacionada con la aplicación de la normativa de admisión de alumnos por un Instituto de Bachillerato de Tudela, que nos fue planteada por el padre de una alumna de la localidad en los siguientes términos:

Durante el curso académico 1989-90 la hija del reclamante estuvo matriculada en primer curso de Bachillerato en un colegio privado de la referida localidad.

Según añade el padre de la alumna, ante los problemas de adaptación escolar experimentados por su hija a lo largo de dicho curso, decidió solicitar su preinscripción para el curso siguiente, otra vez en primero de Bachillerato, en un Instituto de la misma localidad de Tudela.

La plaza le fue denegada, aun cuando, al parecer, existían en el centro plazas vacantes, ante lo cual el interesado formuló la reclamación oportuna, que fue resuelta por el órgano competente de la Consejería del Departamento de Educación, Cultura y Deportes del Gobierno de Navarra, mediante escrito de 11 de octubre de 1990, que ordenaba la escolarización de la alumna en el instituto solicitado, y que, según asegura el reclamante, no le fue notificada hasta el 20 de noviembre siguiente.

El promovente de la queja continúa señalando que cuando se presentó en el instituto para formalizar la matrícula, la directora del centro le manifestó que, dado el tiempo transcurrido desde la fecha 12 de noviembre de 1990 en que la referida resolución había sido comunicada al centro, se había entendido que la alumna había renunciado a la matrícula, que por lo tanto ya no era posible realizar.

El interesado manifiesta a continuación que, dado lo avanzado de las fechas, y ante el temor de que su hija perdiese nuevamente el año, decidieron matricularla en un instituto de Logroño, solución que le resulta muy costosa por lo que desearía que su hija se matriculara para el próximo curso 1991-92 en el instituto de Tudela en el que la Administración educativa navarra le reconoció derecho a obtener plaza.

La queja fue tramitada ante el Departamento de Educación, Cultura y Deportes del Gobierno de Navarra, que había asumido, en fechas todavía recientes, competencias plenas en materia educativa.

Del contenido del informe y de la documentación que nos fueron remitidas por el Departamento navarro, se

deducía que, efectivamente, el instituto de bachillerato en el que pretendía su admisión la hija del reclamante para volver a cursar primer curso del referido nivel, denegó la admisión de la alumna no obstante existir plazas vacantes para el curso solicitado, y también que el Servicio de Ordenación e Inspección Educativa de dicho Departamento, como consecuencia del ejercicio por la interesada de la vía de reclamación prevista en las disposiciones vigentes en la materia, ordenó en octubre de 1990, de acuerdo con dicha normativa, la escolarización de la alumna en el Instituto de Bachillerato «Benjamín de Tudela».

De la información proporcionada por el mismo órgano administrativo se desprendía también que el Consejo Escolar del centro, remitiéndose a la decisión previamente adoptada con carácter general de no admitir alumnos repetidores procedentes de otros centros salvo casos muy excepcionales y justificados, protestó formalmente la referida resolución y de hecho hizo caso omiso al mandato contenido en el mismo cuando la alumna se personó en el centro para formalizar su matrícula de acuerdo con la resolución administrativa ya referida que, según se admite en el informe recibido, le fue notificada muy tardíamente, alegándose por la directora del centro que dadas las fechas en que solicitaba dicha formalización se había entendido que la alumna había renunciado a la matrícula y por tanto no era posible acceder a su realización.

Entiende esta institución que la decisión de no admisión de determinados alumnos adoptada por el mencionado Consejo Escolar viene a introducir un criterio de carácter discriminatorio abiertamente contrario a los principios de objetividad y no discriminación que presiden la regulación contenida en la Ley Orgánica del Derecho a la Educación en relación con la admisión de alumnos en centros docentes sostenidos con fondos públicos y contradice además lo establecido en preceptos concretos de la propia ley y de sus disposiciones de desarrollo que obligan a admitir necesariamente a todos los alumnos que reúnan los requisitos necesarios para acceder al nivel de que se trate siempre que, como en el caso planteado por el reclamante, existan en el centro plazas suficientes para atender todas las demandas que se formulen.

Sólo en el supuesto, que no concurre en el caso planteado, de que no existiesen plazas para todos los solicitantes, la admisión de alumnos resulta condicionada, en consideración al número de plazas disponibles, decidiéndose en tal caso la admisión de los alumnos necesariamente por aplicación de los criterios de admisión que vienen predeterminados en la propia ley, ninguno de los cuales permite excluir a los alumnos por razón de su rendimiento siempre que, como la hija del reclamante, reúnan los requisitos académicos necesarios para realizar el curso para el que pretenden ser admitidos.

En consecuencia, la decisión adoptada por el Consejo Escolar del centro con carácter general, de no admisión de alumnos repetidores, en base a la cual se denegó

la admisión de la hija del reclamante, no podía considerarse, a nuestro juicio, como pretendía el referido Consejo Escolar, como una manifestación del ejercicio de las facultades que en orden a la admisión de alumnos reconoce la Ley Orgánica del Derecho a la Educación a dichos órganos de gobierno; sino como una clara extralimitación en el ejercicio de dicho cometido, que en los términos del artículo 41.c) de la ley Orgánica mencionada debe realizarse en todo caso «con sujeción estricta a lo establecido en esta ley y disposiciones que la desarrollan» obviamente contravenidas por el acuerdo a que nos venimos refiriendo.

Sin embargo, la Administración educativa navarra no realizó, como hubiese sido imprescindible, ninguna nueva actuación tendente a advertir al Consejo Escolar de la ilegalidad en que había incurrido al adoptar el referido acuerdo, y al aplicarlo en el caso concreto de la hija del reclamante, ni reafirmó la necesidad de que, en consecuencia, se diese exacto cumplimiento a la resolución dictada en torno a la escolarización de la alumna.

Antes bien, el informe recibido del Departamento competente se refiere literalmente a la protesta del Consejo Escolar como formulada «en defensa de sus competencias en la admisión de alumnos» y en un exceso de benevolencia entiende la actuación del mismo como consecuencia de «la escasa receptividad de estos órganos a la escolarización de alumnos procedentes o escolarizados en centros privados».

Esta institución consideró necesario manifestar al titular del Departamento que no podía entenderse aceptable la actuación seguida por el órgano competente en el tema al que nos venimos refiriendo. Ante todo, por lo que significa de tolerancia de una decisión claramente ilegal y contraria al derecho de libre elección de centro del promovente de la queja procedente de un órgano de gobierno de un centro público, y, además, por haberse permitido que a la postre prosperase la aplicación de dicha decisión en abierta contradicción con una resolución administrativa que ordenaba taxativamente la escolarización de la alumna en el centro.

En consecuencia, procedimos a formular las siguientes sugerencias al Consejero de Educación, Cultura y Deportes del Gobierno de Navarra:

1.º Que se advirtiese al Consejo Escolar del centro de la ilegalidad en que había incurrido al adoptar el acuerdo de no admisión de alumnos repetidores a que nos venimos refiriendo y de la consiguiente anulación en vía de reclamación de cuantas decisiones se adopten en base al mismo.

2.º Que se ordenase al centro la inmediata ejecución de la resolución dictada el 11 de octubre de 1990, en la vía de reclamación mencionada y la admisión, en consecuencia, de la alumna en el centro citado para el presente curso académico 1991-92 y que se advirtiese, asimismo, a los cargos directivos del centro de las consecuencias que se prevén en la normativa vigente para los supuestos de inobservancia de las órdenes reci-

das o de su cometido de cumplir y hacer cumplir las leyes y disposiciones vigentes.

Por el momento, y a pesar de nuestra insistencia, no hemos obtenido contestación a las sugerencias formuladas, a pesar de haber transcurrido el plazo establecido para ello en la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo.

Por consiguiente, hemos considerado necesario incluir una referencia al asunto en este informe, tal y como se prevé en el artículo 30.2. de la Ley Orgánica Reguladora de esta institución, entendiéndose que no sólo es censurable públicamente la actuación del Consejo Escolar del Instituto «Benjamín de Tudela», sino también la finalmente adoptada por el Consejero de Educación, Cultura y Deportes del Gobierno de Navarra.

No obstante, esta institución continúa su actuación indagatoria con la Presidencia de dicha Comunidad en orden a determinar la razón del silencio de la Consejería en materia que afecta al derecho fundamental a la educación de un ciudadano y constatar si la irregularidad ha persistido pese a todo.

Ya en el año 1990, con ocasión de una queja (9010401) en la que la reclamante solicitaba la intervención de esta institución en relación con un problema de silencio administrativo, tuvimos ocasión de conocer actuaciones de una comisión municipal de escolarización, realizadas por ésta en el curso del proceso de admisión de alumnos en centros docentes para el curso académico 1990-91, actuaciones que, según ya entonces entendimos, podían exceder de las competencias que en relación con el referido proceso atribuye a estas comisiones la normativa sobre admisión de alumnos vigente en el ámbito territorial de la Comunidad valenciana.

En efecto, al explicarnos las circunstancias en las que procedió a formular una reclamación que todavía no había sido contestada por el Servicio Territorial de Educación correspondiente, señalaba la interesada que la referida comisión municipal decidió no dar por válidas las listas de alumnos admitidos y no admitidos elaboradas por el Consejo Escolar del centro mencionado y dar un plazo a dicho Consejo Escolar para que procediese a una nueva baremación ajustada a determinados acuerdos dictados por la propia comisión municipal de escolarización.

Ante la nueva decisión del Consejo Escolar de mantener las listas elaboradas, excepto en el caso de un alumno en que se entendió que se había producido un error en la baremación inicial, la comisión municipal realizó por sí misma, según afirma la reclamante, la baremación de los alumnos y elaboró las listas de acuerdo con las cuales se procedió a la admisión de alumnos para el curso 1990-91 en el colegio público más arriba mencionado.

La interesada entendió que la actuación de la comisión municipal de escolarización de Elda contravenía lo establecido tanto en la Ley Orgánica del Derecho a la Educación, como en el Decreto 11/86, de 10 de febrero del Consell de la Generalitat Valenciana, en el que se establecen los criterios para la admisión de alum-

nos en centros docentes no universitarios sostenidos con fondos públicos, que atribuyen a los Consejos Escolares la competencia para decidir respecto a la admisión de alumnos en los centros públicos, por lo que formuló la reclamación oportuna ante el Servicio Territorial de Educación competente, ante cuya falta de resolución solicitaba la intervención de esta institución.

En el informe que sobre el asunto nos remitió la Consejería de Cultura, Educación y Ciencia de la Generalidad Valenciana, ante la que tramitamos la queja, se mantenía una interpretación de los preceptos —del Real Decreto 11/1986, de 10 de febrero, por el que se regulan los criterios de admisión de alumnos en los centros docentes no universitarios sostenidos con fondos públicos, y de la Orden de 21 de abril del mismo año, dictada en desarrollo del anterior— en los que se regulaban los cometidos correspondientes a las comisiones municipales de escolarización y a las comisiones de distrito en el proceso de admisión de alumnos en los centros, que esta institución consideró muy discutible jurídicamente.

Entendía la Consejería que de lo establecido en los aludidos preceptos se deduce que las citadas comisiones tienen competencias para revisar de oficio las decisiones de los Consejos Escolares de los centros en materia de admisión de alumnos y para corregirlas cuando no se ajusten a lo establecido en las disposiciones reguladoras de la materia en esa comunidad.

Sin embargo, a juicio de esta institución, ni el tenor literal de los preceptos contenidos en las dos disposiciones mencionadas —que atribuyen a las referidas comisiones funciones de planificación y coordinación de los procesos de admisión de alumnos— ofrecen base objetiva para entender atribuidas tales competencias revisoras a las referidas comisiones, ni, por lo demás, resulta jurídicamente aceptable semejante interpretación, que contraría lo expresamente señalado en el artículo 13 del Decreto 11/1986 mencionado, según el cual el Consejo Escolar del Centro es el órgano competente para decidir respecto a la admisión de alumnos en los Centros Públicos, y lo establecido, antes, en el mismo sentido en la propia Ley Orgánica Reguladora del Derecho a la Educación.

El único supuesto en que, de acuerdo con la normativa aplicable en la Comunidad Valenciana, las referidas comisiones podrían proceder a revisar las decisiones de los Consejos Escolares, sería el de formulación por los interesados de las reclamaciones a que se refiere el artículo 14 de la Orden más arriba citada, en cuya vía obviamente, las facultades revisoras de dichas comisiones deben entenderse referidas al caso concreto planteado por el interesado autor de la reclamación y no al conjunto de las actuaciones en que haya consistido el proceso de admisión en el centro de que se trate.

Nuestra interpretación se basaba, además de en los términos literales de los preceptos aplicables al caso —de la Ley Orgánica mencionada y de las disposiciones reglamentarias también referidas dictadas para el

ámbito territorial de la Comunidad Valenciana— en la consideración de que los Consejos Escolares de los centros, órganos de gobierno con participación de los distintos sectores de la comunidad escolar, no son órganos administrativos en sentido estricto, ni pueden por ello entenderse jerárquicamente subordinados, ni sujetos sus actos a revisión de oficio, por ninguna instancia administrativa ajena al propio consejo.

Todo ello sin perjuicio de que, al mismo tiempo, la necesidad de garantizar, en beneficio de los alumnos, que las decisiones de estos últimos en materia de admisión se ajusten a lo establecido en la Ley Orgánica reguladora del Derecho a la Educación y en sus disposiciones de desarrollo, haya determinado la necesidad de abrir vías de reclamación, como las previstas en las disposiciones de desarrollo dictadas para la Comunidad Valenciana, que en el contexto descrito deben, a nuestro juicio, entenderse con las limitaciones más arriba señaladas.

La interpretación que hemos expuesto fue trasladada a la Consejería de Cultura, Educación y Ciencia de la que, al propio tiempo, solicitábamos determinadas precisiones respecto a las circunstancias concretas, infracciones de la normativa aplicable o cualquier otra, que hubiesen determinado la decisión de la comisión municipal de realizar una nueva baremación, y ante la que insistíamos, por último, en la necesidad de que se diese contestación expresa a la reclamación formulada ante el Servicio Territorial competente por la promovente de la queja.

En la nueva comunicación recibida, cuyo contenido nos permitió considerar resuelta la situación de silencio administrativo en relación con la que se había solicitado nuestra actuación, la Consejería aseguraba compartir la interpretación de esta institución en cuanto a la limitación de las facultades revisoras de las comisiones municipales de escolarización a aquellos supuestos en que los interesados formulen las reclamaciones contra los acuerdos sobre admisión de alumnos adoptados por el órgano competente de los centros previstos en la normativa vigente en el ámbito de la Comunidad Valenciana.

Sin embargo, se mantenía al propio tiempo la opinión de que en la referida vía de reclamación dichas comisiones podrían rectificar íntegramente todas las baremaciones otorgadas por el Consejo Escolar de un centro, en aquellos supuestos en que se apreciase una aplicación indebida de los criterios legales de admisión.

Esta institución ha considerado necesario manifestar también en esta ocasión a la Consejería Valenciana su desacuerdo con la concepción de las facultades revisoras de las comisiones de escolarización que se expresa en el referido escrito.

En efecto, sin duda es cierto que el examen que deban realizar dichas comisiones con ocasión de una concreta reclamación puede poner de manifiesto la existencia de deficiencias que afecten en su conjunto a la regularidad de todo el proceso de admisión llevado a cabo en un determinado centro.

Sin embargo, parece cuando menos discutible que en tales supuestos las comisiones municipales de escolarización puedan rectificar íntegramente el proceso de admisión realizado por los órganos de los centros docentes a quienes está encomendada dicha competencia.

Es evidente que en tales casos las comisiones de escolarización podrán anular las posibles actuaciones incorrectas de los Consejos Escolares, pero parece que inicialmente corresponde a estos últimos la reproducción de dichas actuaciones y, en definitiva, la rectificación material de las actuaciones indebidamente realizadas.

Entendemos, por el contrario, que una interpretación como la mantenida por la Consejería llevaría a admitir como jurídicamente correcta la realización por dichas comisiones de funciones que van más allá de las estrictamente revisoras que le están encomendadas en la normativa de esa Comunidad, en cuyo ejercicio, además, vendrían a sustituir a los Consejos Escolares de los centros al adoptar decisiones, en materia de admisión de alumnos, que corresponden en rigor a los órganos competentes de los centros, de acuerdo con la referida normativa y con las prescripciones contenidas en la Ley Orgánica reguladora del Derecho a la Educación.

En consecuencia, nos hemos vuelto a dirigir recientemente al Consejero de Cultura, Educación y Ciencia de la Comunidad Valenciana expresándole las nuevas precisiones interpretativas que hemos expuesto más arriba.

Entendemos, en efecto, que al margen ya de su incidencia sobre el caso concreto que nos fue planteado en su día por el promovente de la queja a la que hemos venido refiriéndonos, resulta del mayor interés para asegurar la corrección de actuaciones futuras en materia de admisión de alumnos que se proceda a definir en términos jurídicamente correctos los límites respectivos de las competencias de los órganos de admisión de los centros docentes y de las facultades revisoras de las comisiones que se prevén en la normativa específica de la Comunidad Autónoma Valenciana.

Por lo demás, la actuación de la misma comisión municipal de escolarización de Elda ha dado lugar más recientemente a la formulación de nuevas quejas ante esta institución (9119811; 9121721; 9121722 y 9121723), relativas a su intervención en el proceso de admisión de alumnos en un centro concertado de la referida localidad para el curso escolar 1991-92.

La primera de las mencionadas quejas a la que ahora vamos a referirnos (9119811) ha sido planteada por la madre de un alumno de Elda que nos manifiesta su disconformidad ante la actuación seguida por la comisión municipal de escolarización y por el Director del Servicio Territorial correspondiente en relación con su solicitud de una plaza escolar para su hijo en un centro concertado de la localidad.

Señala la reclamante que dentro de los plazos establecidos solicitó la escolarización de su hijo en primer curso de Educación General Básica en el centro con-

certado de la localidad de Elda en el que ya cursaba estudios su hermano.

En función de la documentación presentada acreditativa de la situación del alumno en relación con los distintos criterios valorables a efectos de admisión, el Consejo Escolar del centro procedió a la baremación de la solicitud del alumno, otorgándole nueve puntos, y a su admisión en concurrencia con el resto de los solicitantes.

Añade que la comisión municipal de escolarización decidió anular la admisión del hijo de la reclamante y de otros alumnos, según se manifestó en un comunicado dirigido al Consejo Escolar del centro por existir «indicios de domicilios simulados a la hora de justificar el domicilio habitual del solicitante».

Afirma la interesada que tal actuación se produjo sin haberse advertido a los solicitantes de las posibles deficiencias o discordancias apreciadas en la documentación presentada al efecto y sin dar a los interesados oportunidad de subsanarlas tal y como preceptúa el artículo 54 de la Ley de Procedimiento Administrativo.

Añade que aun en el caso de que no se atribuyese valor probatorio a la documentación aportada para acreditar el domicilio del alumno a éste le correspondía en todo caso un punto por el criterio de proximidad domiciliaria, de acuerdo con el baremo establecido en el Decreto 11/1986, de 10 de febrero, regulador de la materia, que unido a los otros cinco obtenidos por aplicación del resto de los criterios de admisión da un total de seis puntos, puntuación con la que otros solicitantes obtuvieron su admisión en el centro, tal y como acredita la reclamante mediante certificación del Consejo Escolar del centro.

La reclamante concluye señalando que contra la anulación decidida por la comisión municipal de escolarización formuló en su momento las oportunas reclamaciones ante la propia Comisión y ante el Servicio Territorial en Alicante de la Consejería de Cultura, Educación y Ciencia, que fueron desestimadas en los dos casos y por último, con fecha 8 de agosto último, el recurso de alzada ante la citada Consejería, que se le indicó como procedente por el aludido Servicio Territorial, y que todavía no ha sido objeto de resolución por dicho centro directivo.

En definitiva, la queja planteada y las demás formuladas contra la intervención de la comisión de escolarización de Elda en el proceso de admisión de alumnos en el presente curso escolar, viene a poner de manifiesto una nueva actuación anuladora de la comisión municipal de escolarización que también en esta ocasión parece exceder de los cometidos, de carácter planificador y de coordinación, que le corresponden, de acuerdo con la normativa sobre admisión de alumnos vigente en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma Valenciana, e invadir además el ámbito competencial que el Decreto 11/1986, de 10 de febrero, del Consejo de la Generalidad Valenciana, y la propia Ley Orgánica reguladora del Derecho a la Educación atribuyen a los

órganos de los centros competentes en materia de admisión.

Las quejas han sido tramitadas ante la Consejería Valenciana competente, ante la que hemos reiterado la opinión de esta institución sobre el tema de fondo que, de nuevo, se nos ha planteado, solicitando al propio tiempo el informe de dicho centro directivo respecto a la postura interpretativa que recientemente hemos precisado ante la referida Consejería y sobre las circunstancias concurrentes en el caso concreto objeto de la nueva queja, instando al propio tiempo la pronta resolución del recurso formulado por la reclamante.

En el informe que recientemente nos ha remitido la Consejería de Cultura, Educación y Ciencia de la Generalidad Valenciana se manifiesta lo siguiente:

«Una vez vistos los escritos remitidos por V.E. respecto a la interpretación de la normativa que regula la admisión de alumnos en la Comunidad Valenciana, en concreto, el Decreto 11/1986, de 10 de febrero, del Consell de la Generalitat Valenciana, y la Orden de 15 de marzo de 1988, de la Consellería de Cultura, Educació i Ciència, y vistos los recursos de alzada presentados por padres de alumnos, por parte de esta Consellería se va a proceder de forma inmediata a resolver los mismos en el sentido indicado en los escritos remitidos por esa Institución.

Igualmente se van a iniciar los estudios pertinentes, para, en su caso, proceder a la modificación de la citada normativa, en previsión de interpretaciones erróneas en el futuro.»

Una vez examinado el contenido de la comunicación recibida, esta institución ha considerado necesario solicitar de la referida Consejería un informe complementario en el que se nos informe más detalladamente de los términos de las resoluciones recaídas en los recursos de alzada interpuestos por los promoventes de las quejas a que nos estamos refiriendo, así como de la evolución de los trabajos de elaboración y, en su momento, del contenido concreto de la modificación de la normativa reguladora de la admisión de alumnos en centros de estudio, cuyo estudio según se asegura ha iniciado la Consejería.

Parece, no obstante al menos inicialmente que el referido órgano administrativo admite la interpretación sostenida por esta institución y detallada a lo largo de este apartado, interpretación a la que, según parece deducirse del informe remitido, se habrían ajustado las resoluciones dictadas sobre los recursos formulados por los padres de los alumnos afectados por la anulación del proceso de admisión para este curso, y en base a la que se procedería al estudio de la necesidad de una eventual modificación de la normativa vigente en la materia.

5.2. Enseñanza de la lengua autonómica

Con una relativa frecuencia se presentan ante esta institución quejas, que habitualmente formulan los pa-

dres de los alumnos afectados, en las que se cuestiona la decisión de implantar en determinados centros docentes una línea de enseñanza en valenciano o con el hecho de que sus hijos deban estudiar la lengua valenciana como una asignatura más de los planes de estudios de ciertos niveles educativos (9103543, 9118093).

Según nos resulta posible deducir en la mayor parte de los casos de los propios términos en que se nos formulan las quejas, en la inmensa mayoría de los supuestos que se nos plantean, las decisiones administrativas a que aluden los reclamantes se ajustan a lo establecido en la normativa específica vigente en la materia, contenida básicamente en la Ley 4/1983, de 23 de noviembre, de uso y enseñanza del valenciano, y en el Decreto 79/1984, de 30 de julio, sobre aplicación de la referida ley en el ámbito de la enseñanza no universitaria en la Comunidad Valenciana.

En ocasiones, especialmente en los supuestos de implantación de una única línea de enseñanza en valenciano en un centro docente, cuando los términos en que se plantea la queja no nos permiten tener la seguridad de que tal implantación se ha producido de acuerdo con el procedimiento establecido y respetando los derechos de determinados alumnos a recibir enseñanzas en su lengua materna, o cuando los reclamantes apuntan la existencia de problemas de escolarización de alumnos a causa del desacuerdo surgido entre sus padres y las autoridades educativas, procedemos a solicitar informe de estas últimas con la finalidad de determinar la corrección y adecuación a las normas vigentes de la decisión adoptada.

También en la mayor parte de estos casos, una vez contrastada la información que nos proporciona la autoridad educativa valenciana, podemos constatar que la actuación seguida en los distintos casos es jurídicamente correcta y respetuosa con los derechos de los alumnos.

No parece ser éste el caso, sin embargo, en lo que se refiere a la queja a la que a continuación nos referimos (9028066) que nos parece necesario destacar no por representativa de un problema de índole general, que como hemos tratado de expresar no podemos considerar que se produzca —al menos sobre la base de los datos que nos proporcionan las quejas que nos plantean los ciudadanos—, sino por la no deseable repercusión negativa que, al parecer, está teniendo el problema denunciado en el proceso educativo de algunos alumnos de un colegio público de Valencia.

La promotora de la queja a la que nos referimos, madre de un alumno de segundo curso de Preescolar de la localidad de Manuel (Valencia), se dirigía a nosotros, ya a punto de concluir el primer trimestre del curso 1990-91, señalando que, a su juicio, no se había adoptado la decisión adecuada para garantizar el derecho de su hijo y de otros alumnos del referido curso a continuar enseñanzas en su lengua materna, el castellano, en la que habían iniciado su escolaridad el curso anterior.

Señalaba que a través de una comunicación reci-

da del Consejo Escolar en septiembre de 1990, los padres de los alumnos fueron informados que a partir del curso 1990-91 y en los cursos primero y segundo de preescolar se implantaría en el centro la enseñanza en valenciano, garantizándose, no obstante, a los padres que lo solicitaran un distinto tratamiento lingüístico.

La promovente de la queja afirma, sin embargo, que en el presente curso académico se han formado dos grupos de alumnos de segundo de preescolar, y que en ambos hay alumnos cuyos padres desean que sigan las dos distintas líneas lingüísticas posibles, lo que a su juicio, no garantiza debidamente el derecho de los alumnos a recibir enseñanzas en la lengua que cada uno de ellos utiliza habitualmente.

Tramitada la queja ante la Consejería de Cultura, Educación y Ciencia de la Generalidad Valenciana, ésta nos contestó en los siguientes términos, de los que, a nuestra vez, dimos traslado a la reclamante:

«Esta Consejería de Cultura, Educación y Ciencia mantiene como una constante en su línea de actuación, disponer las medidas necesarias para que todos los alumnos puedan cursar la enseñanza, a su elección, en cualquiera de las dos lenguas oficiales en el ámbito territorial de nuestra Comunidad. Naturalmente, una distribución racional y eficaz de los recursos disponibles, si bien permite atender en la mayor parte de las ocasiones los deseos de las familias, exige, en otros limitados casos, escolarizar a ciertos alumnos dentro de grupos que mayoritariamente han elegido una opción lingüística diferente.

Cuando esta situación se produce, puedo garantizar a V. E. que los escolares reciben un tratamiento pedagógico y una atención complementaria por parte de sus profesores, que compensa las eventuales dificultades que esta escolarización pudiera añadir a su proceso madurativo y de aprendizaje, al tiempo que, por parte del centro, se observa un escrupuloso respeto a la voluntad manifestada por los padres o tutores, permitiendo que el alumno se exprese, tanto oralmente como por escrito, en la lengua cuya utilización le resulte más cómoda y facilitándole las explicaciones de manera individualizada siempre que resulta necesario».

Después de aludir a algún precedente jurisprudencial que avalaría este tipo de solución organizativa, el informe recibido concluye afirmando:

«Dado que tan sólo son cuatro los alumnos cuyos padres, en la actualidad, han manifestado el deseo de que aquéllos desarrollen en castellano la enseñanza, pareció aconsejable agrupar a los alumnos por orden alfabético, sin que intervinieran en la distribución de éstos en dos aulas otros criterios que, de un modo u otro, vieran a significar una discriminación por razones lingüísticas. Por otra parte, los alumnos que se expresan ordinariamente en castellano son objeto de la atención especial a que me he referido con anterioridad, así como de un seguimiento puntual por parte de la inspección educativa».

Trasladado el informe transcrito a la promovente de la queja, ésta se ha dirigido recientemente a esta institución realizando una serie de precisiones en cuanto a los procedimientos a que se acudió para implantar en el centro la línea de enseñanza en valenciano, según las cuales habría existido una cierta imposición de la misma a alumnos de segundo de Preescolar que habían ya iniciado su escolaridad en castellano.

Pero, sobre todo, manifiesta de manera categórica que no es cierto, como se asegura en el informe recibido, que los alumnos del centro que como su hijo han sido escolarizados en grupos que mayoritariamente han realizado una opción lingüística diferente, hayan recibido el tratamiento pedagógico y la atención complementaria por parte de sus profesores a que se alude por la Consejería Valenciana.

Señala que, desde luego, ni su hijo ni los otros tres alumnos del grupo cuyos padres han optado por la enseñanza en castellano, reciben la atención complementaria en dicha lengua a que se refiere esa Consejería y añade que, a lo largo del curso 1990-91, una buena parte del tiempo dedicado a la actividad escolar estos cuatro alumnos han permanecido aislados sin participar en las actividades generales del grupo que se desarrollaban en valenciano.

En fechas todavía próximas hemos solicitado un informe complementario de la autoridad educativa valenciana, respecto al procedimiento seguido en el ámbito del centro docente para adoptar la decisión de implantación de la línea de enseñanza en valenciano en el centro, así como sobre las condiciones en que se haya desarrollado la escolarización de los alumnos a que se refiere la queja durante el pasado curso escolar 1990-91.

Al propio tiempo hemos instado de la referida autoridad educativa el más atento seguimiento de las condiciones en que se produzca la escolarización de los alumnos durante el presente curso académico, en el que iniciarán su escolaridad obligatoria, de cuyo resultado pedimos que se mantenga puntualmente informada a esta institución.

5.3. Personal docente

5.3.1. Acceso a destinos con carácter definitivo de profesores que han ingresado en el Cuerpo de profesores agregados de Bachillerato por el sistema de acceso libre a plazas en valenciano

Se han dirigido a nosotros varios profesores agregados de Bachillerato que en su momento concurrieron y superaron el proceso selectivo convocado por la Orden de 15 de abril de 1989, de la Consejería de Cultura, Educación y Ciencia de la Generalidad Valenciana, denunciando ante esta institución las dificultades que vienen experimentando para obtener los destinos definitivos a que entienden tener derecho.

Nos referimos, entre otras, a las quejas 9112457, 9118071, 9120366, 9121334 y 9121335, en todas las cuales los reclamantes manifiestan lo siguiente:

En la base común 8.7 de la Orden de 15 de abril de 1989, de la Consejería de Cultura, Educación y Ciencia, por la que se convocó el proceso selectivo en virtud del cual los interesados ingresaron en el referido cuerpo, se especifica lo siguiente:

«Los destinos que se les adjudiquen tendrán carácter provisional, siendo en plazas en valenciano quienes hayan concurrido a plazas de acceso libre en valenciano. Todos los opositores quedan obligados a participar en los siguientes concursos de provisión que se convoquen hasta obtener un destino definitivo dentro del ámbito de gestión directa de la Consejería de Cultura, Educación y Ciencia; quienes hayan concurrido a plazas de acceso libre en valenciano lo obtendrán en plazas en las que la enseñanza se ha de impartirse en este idioma.»

Pues bien, los reclamantes consideran que, a su juicio, la Administración educativa valenciana no ha dado adecuado cumplimiento a las previsiones contenidas en la base de la convocatoria transcrita.

Entienden, en efecto, que los destinos provisionales que en la actualidad desempeñan no corresponden a plazas en valenciano, tal y como resulta exigible de acuerdo con la referida base y añaden que a pesar de haber participado atendiendo a lo que en la misma base se imponía, en dos sucesivos concursos de traslados —convocados por órdenes de 21 de septiembre de 1989 y 19 de octubre de 1990— no han obtenido destino definitivo, aunque según señalan, sí lo han conseguido otros profesores que superaron el mismo proceso selectivo y que obtuvieron puestos inferiores al suyo.

Los interesados entienden que con ello se contraría lo establecido en las dos convocatorias de concurso mencionadas, en las que se señalaba que los profesores en la situación de los interesados debían participar necesariamente en los respectivos concursos de traslados y que «concurrirán con cero puntos y por el orden obtenido en la oposición».

Los reclamantes entienden, por lo demás, como inaceptable la razón que se les ha expresado verbalmente por los distintos servicios de esa Consejería —inexistencia de plazas en valenciano— para explicar el resultado negativo obtenido en los dos mencionados concursos y su adscripción provisional a plazas que no corresponden a las características exigibles por razón de la forma de ingreso del interesado en la función pública docente.

A este respecto señalan que no resulta comprensible ni responde a las exigencias de la coherencia y del principio de eficacia a que debe responder toda actuación administrativa, que se convoque un proceso selectivo para cubrir plazas de distintas asignaturas en las que la función docente debe realizarse en valenciano y que posteriormente se niegue a los interesados la posibilidad de obtener un destino definitivo, alegando que tales plazas no existen.

En la comunicación que hemos recibido de la Con-

sejería de Cultura, Educación y Ciencia de la Comunidad Valenciana, de la que solicitamos información en relación con el tema que planteaban las quejas mencionadas, se admite que es cierta la situación denunciada por los reclamantes al manifestarse que «por el momento y hasta que no se materialicen las previsiones de esta Consejería de Cultura, Educación y Ciencia en el catálogo de puestos docentes, no existen plazas de las plantillas pertenecientes a las Enseñanzas Medias que hayan sido definidas como de enseñanza en valenciano ni, consiguientemente, pueden ser ofertadas con tal carácter en los concursos de traslados».

En el propio informe se señala que, sin embargo, «en algunos institutos se han organizado líneas de enseñanza en valenciano, en función de la voluntad manifestada por los alumnos, o en su caso por sus padres o tutores, y de la cualificación lingüística del profesorado disponible en el centro. Precisamente son esas plazas vacantes, aun sin haber sido catalogadas legalmente como de enseñanza en valenciano, las que se ofertan a estos profesores, que tienen preferencia para ocuparlas». Y se añade que «una vez que se haya ultimado la planificación de puestos escolares que supone el mapa escolar de la Comunidad Valenciana, actualmente en elaboración, todos los puestos de naturaleza docente quedarán convenientemente catalogados, ofreciéndose las vacantes en los correspondientes concursos de traslados con especificación de la lengua a que corresponden y, al propio tiempo, exigiendo de los profesores que a ellas pueden optar la acreditación de aquellos requisitos legales exigibles».

Pues bien, a pesar de las últimas precisiones contenidas en el informe que más arriba hemos transcrito —de las que parece desprenderse que han tratado de reducirse en lo posible las dificultades experimentadas por el grupo de docentes a que se refiere la queja, así como que la Administración educativa valenciana está trabajando en la línea necesaria para dar una solución definitiva a la situación planteada— no podemos sino manifestar que no parece explicable la situación que se viene imponiendo a estos profesores, que contra toda lógica les impide la obtención del destino definitivo en plazas de valenciano que tenían derecho a esperar de acuerdo con las bases de la convocatoria selectiva cuya superación les permitió acceder a la función pública docente.

En efecto, desde nuestro punto de vista debe entenderse que si un órgano administrativo convoca un proceso de selección de funcionarios capaces de impartir enseñanza en determinada lengua, es porque pretende cubrir una serie de plazas respecto a las que previamente se ha definido la necesidad de que la enseñanza se imparta en la misma.

Tal es por lo demás la secuencia lógica que parece debe derivarse del principio de eficacia a que debe ajustarse la actuación administrativa, del que se desprende, según entendemos, el imperativo de que los medios personales o de otra índole necesarios para el adecuado ejercicio de la actuación administrativa se recaben

sólo en el momento en que dichos medios sean precisos y puedan ser por todos los conceptos susceptibles de utilización para la función específica a que estaban destinados o, en todo caso cuando se prevea que tal posibilidad de utilización va a ser inmediata.

Por otra parte la propia efectividad de las expectativas que generan en los interesados la participación y superación de un proceso selectivo de acceso a la función pública conducen a nuestro juicio a la misma conclusión.

Sin embargo, según se señala en el informe que nos ha sido remitido por la Consejería de Cultura, Educación y Ciencia, en el catálogo de puestos docentes que administra dicha Consejería no existen plazas de las plantillas pertenecientes a las enseñanzas medias que hayan sido definidas como de enseñanza en valenciano, circunstancia que impide que puedan ser ofertadas con tal carácter en los concursos de traslados.

Pues bien, entendemos que la aplicación por la Administración educativa valenciana de mecanismos organizados como los aludidos, que al definir los puestos de trabajo docente contribuyen a objetivar las necesidades en materia de personal y a racionalizar la aplicación de los medios disponibles, no debería haberse dilatado hasta tal punto que, más de dos años después de que por la misma Administración educativa se hayan seleccionado funcionarios docentes de bachillerato para ocupar vacantes en las que la enseñanza deba impartirse en Valenciano, esta última circunstancia definitiva de plazas, todavía no haya obtenido el necesario reflejo en los instrumentos de organización mencionados.

En consecuencia, hemos considerado necesario formular a la Consejería de Cultura, Educación y Ciencia la siguiente recomendación:

«Que se agilicen las labores de elaboración y se proceda en el más breve plazo que sea posible a la definición en el correspondiente catálogo de las plazas que correspondan a las enseñanzas medias en las que la enseñanza deba impartirse en valenciano, de manera que puedan ser ofertadas con tal carácter en el próximo concurso general de traslado que convoque esa Consejería.»

En los momentos en que procedemos a la elaboración de este informe no nos ha sido remitido todavía la respuesta de la administración, expresiva de la aceptación de la recomendación formulada o de las razones en que se base su no aceptación, que de acuerdo con lo previsto en el artículo 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, hemos solicitado del titular de la referida Consejería.

5.3.2. Provisión de sustituciones de personal laboral en escuelas infantiles

Una queja (9029134) formulada por la asociación de padres de alumnos de una escuela infantil de la locali-

dad de Onil, relacionada con problemas surgidos para la provisión de sustituciones de personal de la escuela en situación de baja laboral, nos permitió determinar que en el ámbito de la Comunidad Valenciana viene aplicándose a tales efectos una normativa que, si puede resultar adecuada a otros sectores administrativos, se revela como muy poco ajustada a las necesidades específicas de este tipo de centros docentes.

La asociación promotora de la queja al solicitar nuestra intervención se refería a los problemas que venía determinando para el regular funcionamiento del centro la tardanza con que se proveían a la sustitución del personal docentes o de servicios de la escuela, que por distintas causas dejaba de prestar servicios, definitiva o temporalmente, en la misma.

Más en concreto, aludían al cese de las tres limpiadoras de la escuela al comenzar el curso 1990-91, y al hecho de que no se incorporó nuevo personal de limpieza al centro hasta transcurridos dos meses y medio, lo que originó las consiguientes deficiencias en las instalaciones de la escuela.

Añadían que en los primeros días del mes de noviembre de 1990 había causado baja en el centro la educadora de apoyo, y a mediados del mismo mes un miembro del personal de cocina, todo lo cual se notificó en su momento al Servicio Territorial competente, y, según señala la asociación, a la Consejería, sin que, transcurridos prácticamente dos meses en la fecha en que se dirigían a nosotros se hubiese producido a su sustitución.

Por último, aludía al deterioro que esto último supone para el adecuado desarrollo de las actividades del centro, ya que al carecer de la mencionada educadora de apoyo, la atención de los alumnos en caso de ausencia o enfermedad de la que les está asignada, obliga a modificar las actividades del resto de las aulas y determina el incumplimiento de las actividades programadas.

En el informe que solicitamos de la Consejería de Cultura, Educación y Ciencia, ante la que procedimos a tramitar la queja, se asegura que ésta ha de atenerse «en lo que se refiere a la sustitución de las bajas de personal al servicio del Consejo de la Generalitat Valenciana, al procedimiento establecido por la Orden conjunta de 30 de mayo de 1990, de las Consejerías de Economía y Hacienda y Administración Pública, cuyo artículo primero permite cubrir vacantes en los siguientes supuestos:

- Cuando se trate de procesos de incapacidad laboral transitoria cuya duración se presuma por el Secretario General superior a treinta días.
- Licencias por maternidad.
- Permisos sin sueldo superiores a treinta días.

De este régimen queda exceptuado el personal docente y sanitario, pero resulta plenamente aplicable al personal que se ocupa en las guarderías infantiles de tareas

de limpieza o cocina, así como a las educadoras de apoyo».

Por lo que se refiere al caso concreto que plantea la queja, se asegura que en base a la anterior normativa la Consejería, «desde el momento en que tuvo conocimiento de las situaciones de baja laboral producidas en la escuela infantil de Onil, procedió a iniciar los trámites correspondientes para las sustituciones, que permitieron la incorporación de una educadora el 8 de enero pasado, de una cocinera el 4 de febrero y, finalmente, el 1 de marzo se ordenó la incorporación de una tercera sustituta para funciones de educadora de apoyo».

Por nuestra parte, dado que de la información recibida se desprende que la tardanza en la cobertura de las sustituciones del personal laboral de las escuelas infantiles, que viene a confirmar la comunicación recibida obedecía no a problemas puntuales sino a condicionamientos derivados de la normativa que debía aplicar la Consejería, consideramos necesario dirigirnos de nuevo a esta última en relación con la posibilidad de que se propusiese a las Consejerías competentes —de Economía y Hacienda y de Administración Pública— la modificación de la Orden de 30 de mayo de 1990, en términos que hicieran posible una cobertura de las sustituciones del personal en baja laboral en los centros docentes, y de manera especial en las escuelas infantiles más ágil y, en definitiva, más ajustada a las necesidades específicas de los centros docentes.

En relación con todo ello, el Consejero de Cultura, Educación y Ciencia nos ha asegurado que «ha dado las instrucciones necesarias para que la Secretaría General de esta Consejería inicie los estudios necesarios, con el asesoramiento y apoyo de los Departamentos antes mencionados, con el objetivo de que el Gobierno Valenciano pueda elaborar los instrumentos normativos que permitan, ante circunstancias como las que ponen de relieve los promoventes de la queja, una actuación puntual, rápida y, en definitiva, más eficiente».

Hasta el momento no disponemos de dato alguno respecto a la efectiva modificación de la normativa a que aludía el último informe recibido, a pesar de que hemos instado de la Administración educativa valenciana que nos mantenga informados de cuantas actuaciones se realicen en orden a la elaboración y aprobación de la disposición que permite superar las disfunciones que parecen producirse en el ámbito docente como consecuencia de la aplicación de la Orden por la que se viene regulando la provisión de sustituciones del personal en situación de baja laboral.

5.4. Transporte escolar

En el curso del ejercicio a que se refiere este Informe se nos ha planteado una queja en relación con un problema de transporte escolar en la Comunidad Autónoma de Extremadura, cuya tramitación nos ha permitido inferir que la situación respondía a problemas más

amplios relacionados con la conservación y mantenimiento de una parte significativa de las vías de comunicación de la referida Comunidad autónoma, tema en relación con el cual hemos considerado oportuno instar la utilización de las vías de cooperación que parecen necesarias para su solución.

La queja a que nos referimos (9026085) fue planteada por el presidente de la asociación de padres de alumnos de un colegio público de la localidad de Galisteo (Cáceres).

El reclamante manifestaba que aproximadamente el cincuenta por ciento de los alumnos del centro proceden de distintas fincas agrícolas diseminadas por todo el término municipal de Galisteo, y que para acudir al mismo precisan inexcusablemente recurrir al transporte escolar.

Señalaba que desde el año 1984 vienen denunciando ante la Dirección Provincial de Educación y Ciencia, para que trasladase su denuncia a los organismos competentes en relación con el tema, el mal estado de los caminos y accesos a las mencionadas fincas y la peligrosidad y dificultades que de todo ello se derivan para los transportes escolares.

Concluía afirmando que con el paso del tiempo y ante la ausencia total de medidas correctoras del problema, los caminos habían ido deteriorándose hasta tal punto que el transportista que prestaba el servicio hasta el pasado curso se había negado desde el día 1 de octubre de 1991 a realizar en lo sucesivo una de las dos rutas que tenía encomendadas, por lo que desde dicha fecha veinticinco alumnos del centro se veían en la imposibilidad de acudir al colegio, sin que por la mencionada Dirección Provincial se ofreciese solución alguna para asegurar la escolarización de los alumnos afectados.

Solicitada información en relación con el asunto planteado de la Dirección Provincial del Ministerio de Educación y Ciencia de Cáceres, este centro directivo, en su contestación, además de referirse a las medidas adoptadas para la solución del problema planteado en el ámbito estrictamente educativo, señalaba que venía requiriendo de los órganos administrativos competentes —Confederación Hidrográfica del Tago y Junta de Extremadura— la adopción de las medidas correctoras necesarias para subsanar el mal estado de los caminos a que aludía la queja planteada.

Añadía la Dirección Provincial que todas estas gestiones no habían obtenido el resultado deseado, y que la Confederación Hidrográfica —a la que inicialmente corresponde la realización de las labores regulares y periódicas que al parecer son necesarias dadas las características de los caminos y de la zona en la que están ubicados los mismos, para su mantenimiento en un razonable estado de transitabilidad— no venía asumiendo, sin embargo, la realización de dichas labores en la medida en que sería necesario para garantizar la referida finalidad.

En definitiva, el problema planteado parecía tener su origen en circunstancias relacionadas con el deficien-

te estado de conservación de una red de caminos cuyo mantenimiento parecía inicialmente encomendado a la Confederación Hidrográfica a que se hacía referencia en el informe recibido de la Administración educativa.

En consecuencia, consideramos conveniente solicitar de la Subsecretaría del entonces Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo la información necesaria en relación con la forma en que la referida Confederación Hidrográfica del Tajo procedía a efectuar los cometidos de mantenimiento de la red de caminos a que aludía la queja, así como respecto a la posibilidad de que en lo sucesivo el mencionado organismo procediese, en la medida en que resultare de su competencia, a imprimir una mayor regularidad y periodicidad a tales actividades, de manera que dichos caminos resultasen habitualmente practicables a lo largo del curso escolar, y se evitase la reproducción de los problemas de transporte y, en definitiva, de los problemas surgidos para la adecuada escolarización de algunos alumnos, que motivaban la intervención de esta institución.

En el informe de la Confederación Hidrográfica del Tajo que nos fue remitido por la Subsecretaría del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo se manifestaba lo siguiente:

«Los caminos a que se refiere el reclamante fueron construidos entre los años 1960 y 1964, al amparo del Plan Coordinado de Riegos del Alagón, con un objetivo exclusivamente agrícola y de conservación de los canales de riego.

Los gastos de construcción de esta red de caminos, así como los de explotación y conservación, son sufragados por los beneficiarios del riego de la zona en la proporción que les corresponde, de acuerdo con el artículo 211 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico aprobado por Real Decreto 849/1986, de 11 de abril ("BOE" 30.4).

La evolución de la zona regable ha traído consigo que estos caminos se hayan transformado en auténticas vías de comunicación entre núcleos urbanos, con lo que su misión actual supera con mucho aquella para la que fueron construidos, que era exclusivamente la de servicio a las fincas y accesos para conservación y vigilancia de las obras.

Las Comunidades de Regantes se vienen negando sistemáticamente a sufragar, por medio de las tarifas, unos gastos que, según su criterio, no corresponden estrictamente a inversiones necesarias para la utilización de las aguas.

La red de caminos en estas circunstancias supera los tres mil kilómetros en la provincia de Cáceres, y dado que la utilización de los mismos supera ampliamente, como queda dicho, su cometido inicial, esta Confederación se ha dirigido con reiteración a la Junta de Extremadura a fin de solventar el problema existente.

Entre tanto, y en la medida en que lo permiten las posibilidades inversoras de la Dirección General de Obras Hidráulicas y de la propia Confederación, se han efectuado obras sobre más del veinte por ciento de los

citados caminos a fin de eliminar blandones, bacheo general y mejora de trazados.

En la actualidad, se ha aprobado el Proyecto de bacheo del Camino General número 4, el más importante, por un importe de 8.456.329 pesetas, y está en fase de tramitación el de Obras de Acondicionamiento, ensanche y refuerzo de dicho Camino General por importe de 281.271.325 pesetas.»

Esta institución es consciente de que es este un problema que por su envergadura difícilmente habrá escapado a la consideración de los distintos organismos y administraciones públicas implicados en su solución.

Sin embargo, hemos considerado necesario dirigirnos de nuevo al Subsecretario del actual Ministerio de Obras Públicas y Transportes para encarecer la necesidad de que dicho Departamento promueva las fórmulas de colaboración entre la Comunidad autónoma y la Confederación Hidrográfica competentes que parecen requerir la mejor solución de la situación planteada.

5.5. Derechos y deberes de los alumnos

Ya en el informe en el que dábamos cuenta de nuestra actuación a lo largo del año 1990 nos referíamos a una queja (9010057) formulada por la madre de un alumno de Bachillerato de una localidad de Pontevedra, en la que la reclamante denunciaba irregularidades producidas en el curso de la instrucción de un expediente sancionador a su hijo.

Como ya entonces señalábamos, la queja fue admitida a trámite, y solicitado informe sobre el tema de la Consejería de Educación y Ordenación Universitaria de la Junta de Galicia, ésta, ante nuestra insistencia y después de sucesivas comunicaciones, procedió a remitirnos copias de los documentos en que se tradujo la instrucción del expediente al alumno.

Parece necesario ante todo precisar, para establecer una más exacta valoración de la actuación sancionadora del centro a que se refiere la queja, que el expediente sancionador a que a continuación nos referimos se inició por acuerdo de la dirección del mismo, una vez anuladas por la Delegación Provincial competente las sanciones que habían sido impuestas al alumno por los mismos hechos, que habían sido decididas sin la previa instrucción del expediente sancionador que preceptúa el Real Decreto 1543/1988, de 28 de octubre, sobre derechos y deberes de los alumnos.

Pues bien, según nos permitió constatar el estudio de la documentación remitida, también en la reproducción del expediente se incurrió en una serie de irregularidades a nuestro juicio muy significativas, en cuanto reducían sustancialmente las posibilidades de reacción jurídica de los padres del alumno ante las distintas actuaciones que sucesivamente se iban produciendo en el curso de su tramitación, y que ya tuvimos también ocasión de detallar en nuestro anterior informe.

Los datos obtenidos de la tramitación de la queja des-

crita y de otras similares que se nos han planteado producidas también en el ámbito de gestión de la referida Comunidad autónoma, nos han permitido deducir que los órganos de los centros docentes competentes para la realización de las distintas actuaciones en que consiste la instrucción de expedientes sancionadores a los alumnos carecen o no poseen en la medida que sería deseable los conocimientos jurídicos necesarios para proceder a una correcta aplicación de la normativa sancionadora.

En consecuencia, y aunque nos constaba también la adopción por algunos órganos de la Administración educativa de Galicia de medidas tendentes a obtener un mejor conocimiento del procedimiento aplicable por parte de los órganos sancionadores de los centros docentes, hemos entendido que podría contribuir de manera más directa a la consecución de este objetivo que la referida Administración educativa estableciese, al propio tiempo, algún tipo de intervención de la Inspección Técnica de Educación a lo largo de la instrucción al menos de determinados expedientes sancionadores, que dejando a salvo las facultades atribuidas en el orden sancionador a los órganos competentes de los centros, se dirigiera exclusivamente a garantizar la adecuación a la normativa vigente de las actuaciones de dichos órganos, asesorando a los mismos respecto a su correcta aplicación.

Dicha intervención nos parece especialmente necesaria en aquellos supuestos y al menos desde el momento procedimental en que se proponga la imposición a los alumnos de sanciones que afecten al ejercicio de su derecho a la educación o impidan una escolaridad regular.

En el mismo sentido nos habíamos dirigido ya al Ministro de Educación y Ciencia que nos había asegurado que se darían las instrucciones necesarias para articular una adecuada intervención de la inspección técnica educativa, dentro de su ámbito de gestión.

En consecuencia, hemos formulado a la Consejería de Educación y Ordenación Universitaria de la Comunidad de Galicia una recomendación del siguiente tenor literal:

«Que esa Consejería curse las instrucciones necesarias para que los servicios de Inspección Técnica de Educación, dependientes de ese centro directivo, actúen —con carácter asesor y la finalidad de garantizar una correcta aplicación de la normativa vigente— en la instrucción de, al menos, aquellos expedientes sancionadores en que por razón de la conducta inicialmente imputada puedan llegar a imponerse a los alumnos sanciones que afecten a su derecho a la educación o incidan en su regular escolarización.»

La referida recomendación ha sido aceptada en sus propios términos por la Consejería de Educación y Ordenación Universitaria, que según nos asegura ha procedido a dictar las instrucciones necesarias al respecto.

5.6. Ayudas al estudio

Nos parece necesario hacer referencia, en relación con la gestión de la Comunidad Autónoma de Madrid en el ámbito educativo, a una queja (9114396) formulada por un ciudadano que solicitó en su momento su participación en uno de los cursos del Programa de Formación Técnica Profesional 1991, organizados por la Consejería de Educación de la referida comunidad autónoma, y que se mostraba en desacuerdo con la aplicación, a efectos de admisión en dichos cursos, de una serie de criterios que no habían sido explicitados en la convocatoria.

La tramitación de la queja que pasamos a describir con mayor detalle a continuación, nos hizo ver la necesidad de formular una recomendación en relación con la gestión, y específicamente con la selección de los participantes en dichos cursos.

El reclamante manifestaba en un escrito que en su momento solicitó su preinscripción en uno de los cursos del Programa de Formación Técnico Profesional 1991 que gestionaba la Consejería de Educación en la Comunidad de Madrid.

Señalaba que ni en la «Guía» para cumplimentar la solicitud de preinscripción de dichos cursos, ni en el propio modelo de solicitud se precisaba en ningún momento que fuese necesaria la aportación del volante del Instituto Nacional de Empleo acreditativo del tiempo de permanencia en la situación de paro.

Sin embargo, según continuaba el interesado, después de haber sido admitida su solicitud de preinscripción se le notificó que no había sido seleccionado para la realización del curso ya que, dado el número de instancias recibidas, los participantes en los referidos cursos habían sido seleccionados de acuerdo, entre otros criterios, con el de antigüedad en el paro que el reclamante no tenía acreditada.

Del contenido del informe recibido de la Consejería de Educación ante la que tramitamos la queja se deducía que ésta no tenía establecido ningún procedimiento para dar publicidad general a los criterios que fuesen a tenerse en cuenta a efectos de la concesión de plazas en los cursos del programa mencionado.

En efecto, en los términos del informe remitido por la Consejería el conocimiento por los solicitantes de los criterios aplicables a efectos de selección de participante en los referidos cursos se reducía al que según se asegura se proporcionaba a los interesados que acudían al servicio de información que comunicaba a quienes lo solicitaban qué colectivos tenían prioridad para acceder a las plazas de formación. Asimismo, se admite en el referido informe que los criterios concretos aplicados a los efectos de admisión a que nos venimos refiriendo, cuando el número de solicitantes superaba al de plazas convocadas, tenían carácter interno, aún cuando el resultado de su aplicación podía ser conocido por cualquier ciudadano que lo solicitara.

Esta institución ha entendido que la forma de actuación descrita por la Consejería de Educación no resul-

ta admisible, en cuanto no responde en la medida necesaria a la transparencia que, a nuestro juicio, debería presidir la selección de participantes en dichos cursos.

En efecto, no parece ajustarse a las exigencias que, según entendemos, se derivan del referido principio, el hecho de que el asignarse las plazas para participar en los cursos del programa ya mencionado se aplicasen determinados criterios de preferencia, y se valorase la situación de los solicitantes en relación con tales criterios sólo en el supuesto de que éstos aportasen documentos acreditativos de la misma, cuando la aplicación de tales criterios y la necesidad de su acreditación documental no se habían especificado previamente, por algún procedimiento de publicidad de carácter general.

En el mismo sentido tampoco puede obviarse, a nuestro juicio, la consideración de que la participación en los cursos a los que nos venimos refiriendo tiene una indudable repercusión a efectos de obtención de cualificaciones profesionales que son objeto de una importante demanda laboral y, en consecuencia, a efectos de la consecución de empleo, todo lo cual parece imponer la mayor transparencia en la selección de quienes debían participar en dichos cursos.

En consecuencia, consideramos necesario formular a la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid una recomendación en el sentido de que cuantas actuaciones se realicen en lo sucesivo en relación con los cursos del Programa de Formación Técnico-Profesional cuya gestión asume dicha Consejería, y en concreto con la selección de los participantes en los mismos, se ajuste a las exigencias que se derivan de la necesidad de garantizar la mayor transparencia en dicha selección.

Cuando procedemos a redactar este Informe no nos ha sido remitido todavía el informe solicitado de dicha Consejería sobre la aceptación de la recomendación formulada o, en otro caso, de las razones en que se base su no aceptación.

6. Cultura

6.1. Supuesta destrucción de inmuebles protegidos incluidos en el Conjunto Histórico-Artístico del casco antiguo de Cartagena (Murcia)

La asociación de vecinos del casco antiguo de la ciudad de Cartagena denunciaba que, al parecer, en los últimos años había sido sistemáticamente autorizada y consentida la destrucción, mediante derribo, de gran parte del catálogo arquitectónico que motivó su declaración de conjunto histórico-artístico de carácter nacional, mediante Real Decreto de 12 de diciembre de 1980.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, la declaración de conjunto histórico del casco antiguo de la ciudad de Cartagena, como bien de in-

terés cultural, determinaría la obligación para el municipio de dicha ciudad, de redactar un Plan Especial de Protección del área afectada por la declaración, Plan que debió haber sido informado favorablemente por la Administración competente (en este caso la Consejería de Cultura, Educación y Ciencia de la Región de Murcia) para la protección de tales bienes.

Aprobado el Plan Especial de Protección, y en aplicación a lo dispuesto en la referida Ley del Patrimonio, el ayuntamiento sería el competente para autorizar directamente las obras que desarrollaran el planeamiento aprobado, siempre que afectaran a inmuebles que no fueran monumentos ni jardines históricos ni estuvieran comprendidos en su entorno, debiendo dar cuenta a la administración competente de las autorizaciones o licencias concedidas en el plazo máximo de 10 días desde su otorgamiento.

En caso de que las supuestas obras se hubieran realizado al amparo de licencias contrarias al Plan aprobado, serían ilegales, y la administración competente podría ordenar su reconstrucción con cargo al organismo que hubiera otorgado la licencia, y ello sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación urbanística sobre responsabilidades por infracciones.

Sobre la base de las disposiciones legales citadas, nos dirigimos al Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Cartagena, y al Consejero de Cultura, Educación y Ciencia de la Región de Murcia, en solicitud de información sobre los supuestos de hecho denunciados ante esta institución y la realidad de los mismos, así como sobre las actuaciones y decisiones que se adoptaran al respecto, en el ámbito de sus respectivas competencias.

Desde el Ayuntamiento de Cartagena se remitió un oficio, en respuesta de nuestra solicitud en el que únicamente se comunicaba que «... los derribos de edificios catalogados sólo se autorizan previa declaración firme de ruina y autorización de la Dirección General de Cultura de la Comunidad Autónoma de Murcia...» y se expresaba la imposibilidad de informar mas ampliamente «... al no concretarse, en el escrito, la demolición de algún inmueble catalogado de forma puntual, que se haya efectuado sin la tramitación de declaración de ruina del edificio...»

Por su parte el Consejero de Cultura, Educación y Turismo dirigió a esta institución un informe que permitió a esta institución conocer los siguientes datos:

— El conjunto histórico-artístico de Cartagena fue declarado por Real Decreto 3046/1980, de 12 de diciembre. El instrumento urbanístico que protege este conjunto histórico es el Plan General Municipal de Ordenación en su Adaptación y Revisión referente al «Casco Antiguo y Transición» de 1988 y que tiene el carácter de Plan Especial de Protección, tal y como establece el artículo 20.1 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico español. Dado su carácter de Plan Especial, es por lo que, según establece el artículo 20.4 de la Ley 16/1985 antes mencionada, el Ayuntamiento de Cartagena es competente para autorizar

directamente las obras que desarrollen el planeamiento aprobado, excepto en inmuebles que sean monumentos, jardines históricos e inmuebles que estén comprendidos en su entorno.

— Respecto a las denuncias concretas de destrucción sistemática de parte del catálogo de inmuebles protegidos, fue revisado y actualizado el catálogo a lo largo del primer semestre de 1991, constatándose lo siguiente:

a. Se ha autorizado demolición en los casos de edificios sin interés e incluidos dentro del conjunto histórico, notificando el Ayuntamiento de Cartagena las autorizaciones o licencias concedidas dentro del plazo de 10 días (artículo 20.4). En el período 1988-91 se han demolido 21 inmuebles sin interés (no catalogadas).

b. Asimismo, se ha producido a la demolición en el caso de edificios catalogados cuando era verdaderamente inviable su conservación, previos informes favorables de las Instituciones consultivas y con Resolución del Director General de Cultura.

c. En los casos de demoliciones no autorizadas, en el ejercicio de las competencias autonómicas se han abierto, desde 1988, tres expedientes sancionadores.

— Por último, esta institución fue conocedora de que, dado que el Plan General actualmente en vigor plantea contradicciones en los temas de conservación arqueológica y arquitectónica, se está estudiando por el Ayuntamiento de Cartagena una modificación del mismo para todo el conjunto histórico, en colaboración con la Consejería de Política Territorial y la Consejería de Cultura de la Región de Murcia.

Mediante el contacto con la asociación ciudadana que motivó el inicio de nuestras actuaciones, seguiremos la evolución de este asunto por si en el futuro fuera precisa de nuevo nuestra intervención.

6.2. Obras de restauración de la mezquita Aljama de Córdoba

La comunidad islámica de Al-Andalus se dirigió a esta institución manifestando que se estaban practicando unas obras de restauración de la mezquita Aljama de Córdoba sin contar con un equipo de restauradores cualificado ni con el asesoramiento técnico adecuado.

Trasladada la queja al Consejero de Cultura y Medio Ambiente de la Junta de Andalucía, se puso en conocimiento de esta institución que las obras de referencia corresponden a un proyecto encargado por la misma Consejería, y las realiza la Sociedad Estatal V Centenario, en virtud del convenio de colaboración suscrito entre ambos organismos, mediante el cual, entre otras estipulaciones, la Consejería entrega a la Sociedad Estatal el proyecto aprobado así como el presupuesto de las obras, procediendo la Sociedad Estatal a contratar tanto la ejecución como la dirección facultativa de las mismas, con las siguientes condiciones:

— Los técnicos directores de obra son designados por la Consejería.

— Las empresas adjudicatarias son designadas por la Sociedad Estatal, debiendo contar para ello con el informe favorable de la Consejería.

En base a estas estipulaciones, la Sociedad Estatal tiene contratadas a las siguientes personas y empresas para la ejecución de las obras:

— Arquitectos Directores: arquitectos con probada experiencia y conocimientos en el campo de restauración de monumentos y que han proyectado y dirigido otras fases de obra en el mismo edificio.

— Empresa constructora que tiene la clasificación exigida para la contratación de obras del Estado, grupo K-7, monumentos histórico-artísticos.

El proyecto conforme al cual se desarrollan las obras fue autorizado por la Dirección General de Bienes Culturales, que es el órgano competente para autorizar las obras en los inmuebles declarados bienes de interés cultural.

A la vista del informe citado y considerando que, según lo manifestado en él, han cumplido las administraciones públicas con el cometido que tienen legalmente asignado, se procedió a dar por finalizadas las actuaciones iniciadas en su momento.

6.3. Obras de iluminación en la catedral de León

A través de noticias aparecidas en medios de comunicación, esta institución tuvo conocimiento de la denuncia efectuada por el Cabildo de la Catedral de León en el sentido de que diversas obras de restauración e iluminación llevadas a cabo en los últimos tiempos estarían afectando de manera negativa y grave a la integridad física y artística de este importante monumento.

Sobre la base de esta noticia y al amparo de la facultad que a esta institución otorga lo dispuesto en el artículo 9.1 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, se acordó la asunción de oficio de las investigaciones conducentes a un mejor conocimiento de los hechos descritos.

A este fin, y a la luz de lo establecido en los artículos 1, 9 y 18 de la Ley Orgánica 3/1981, antes mencionada, requerimos a los organismos públicos competentes la remisión de información detallada respecto de los hechos denunciados y la realidad de los mismos.

En el momento de concluir el presente informe, se recibió comunicación de la Consejería de Cultura y Turismo de la Junta de Castilla y León, con el siguiente contenido:

«Ante las noticias de la prensa de que el ayuntamiento de León tiene elaborado un proyecto para la iluminación de la catedral, la Comisión Territorial de Patrimonio Cultural de León en sesión de 21 de febrero de

1991 consideró procedente dirigirse a dicha corporación recordando la necesidad de tramitar ante la misma, cualquier obra que pretenda realizarse en un monumento o conjunto histórico.

El Ayuntamiento de León con fecha 13 de marzo de 1991 remite el citado proyecto sobre el cual la Ponencia Técnica de la Comisión Territorial en sesión de 14 de marzo de 1991 emite informe que básicamente dice:

a) Iluminación exterior:

Alternativas a los báculos de 10 m.

Propuesta de posponer de actuación en el atrio y necesidad de eliminar el proyector de luz de luna.

En cuanto al claustro, necesidad de posponer la actuación hasta que se finalice su restauración.

b) Iluminación interior:

El cableado deberá seguir las juntas aportando muestra de color.

c) Consideraciones finales:

Sin prejuzgar la valoración final, se plantea la idoneidad de los criterios de espectacularidad.

El citado informe es considerado procedente por la propia Comisión Territorial en la sesión celebrada el mismo día 14.

Presentado anexo al proyecto de iluminación la Comisión Territorial, oído el informe de la Ponencia Técnica, en sesión de 25 de abril de 1991 acordó autorizar con modificaciones la iluminación exterior, proponiendo modificar los cables bajo las vidrieras de las naves laterales y no autorizando actuaciones en el claustro.

La citada Comisión Territorial conoce asimismo la colocación de un carril de focos sobre una inscripción de la capilla de Santa Teresa, y tras visita de inspección e informe de la Ponencia Técnica consideró procedente que debe ser modificada la instalación de los focos y manifiesta su desconformidad con el escaso cuidado y respeto al edificio.

La Ponencia Técnica de la Comisión Territorial en sesión de 17 de mayo de 1991 tras evaluar el proyecto de iluminación acuerda solicitar la suspensión cautelar de las obras y la creación de una comisión de expertos.

Con fecha 21 de mayo de 1991 la Delegada Territorial de la Junta de Castilla y León, suspende cautelarmente las obras.

La Dirección General con fecha 7 de junio de 1991 designa a los representantes de la Comisión de expertos.

Con fecha 11 de junio la Delegada Territorial solicita del Cabildo de la catedral de León informe sobre daños producidos en varios elementos escultóricos de dicho monumento con motivo de las obras de iluminación del mismo. El solicitado informe se recibe con fecha 21 de junio de 1991 y del mismo se desprende que los daños referenciados en general, no tienen su causa en las

obras de iluminación sino en la fragilidad y naturaleza de las esculturas.

El Cabildo de la catedral con fecha 26 de junio de 1991 presenta ante la Dirección General de Patrimonio y Promoción Cultural escrito de observaciones en relación con el proyecto referenciado y con los problemas derivados de su ejecución, así como de otras obras realizadas en la catedral.

La citada Dirección General el 1 de julio de 1991 acuerda avocar la competencia delegada en la Comisión Territorial de Patrimonio Cultural de León en la resolución de los expedientes referidos a la Santa Iglesia Catedral de León.

La Comisión Mixta Junta de Castilla y León Obispos de la Iglesia Católica de Castilla y León acordó con fecha 8 de julio de 1991 la coordinación exclusiva de todas las actuaciones sobre la catedral de León a través de la Comisión Mixta.

Realizada visita a las obras referenciadas por la Dirección General de Patrimonio y Promoción Cultural, con asistencia del Cabildo Catedralicio y el Ayuntamiento de León, éste con fecha 1 de agosto de 1991 presenta escrito en el que comunica las fases del proyecto y ejecución de la iluminación citada. A dicho escrito se acusa recibo desde la Dirección General quedando a la espera de la presentación del proyecto.

Con fecha 15 de octubre de 1991, se reunió el Grupo de Trabajo de la Comisión Mixta Junta de Castilla y León-Obispos. Asunto monográfico: Catedral de León.

Por resolución de la Dirección General de Patrimonio y Promoción Cultural de 16 de octubre de 1991, se autoriza con carácter temporal y efímero el proyecto "Exposición de Fondos Musicales en la Iglesia de Castilla y León: Las Edades del Hombre (León) 1991". Como instalación efímera, ninguno de los elementos que integran su montaje, habrá de permanecer en el templo una vez finalizada la exposición.

La iluminación de la exposición será independiente de la del edificio no debiendo utilizarse esta última como parte integrante de aquélla, dado que constituye una instalación realizada con criterios inadecuados y no autorizada, pesando sobre ella una suspensión de obras.

La Dirección General citada al tener conocimiento de que en la cubierta del claustro de la catedral de León se han instalado sin autorización elementos de iluminación, con fecha 24 de octubre de 1991, ordena al Delegado Territorial de la junta de Castilla y León, en León la suspensión cautelar de la obra, efectuando el seguimiento y control de la misma a fin de asegurar su cumplimiento.

Con fecha 22 de octubre de 1991, se recibe Anexo I al proyecto de alumbrado de la catedral, remitido por el Ayuntamiento de León.

El Grupo de Trabajo de la Comisión Mixta citada está convocada con el fin de estudiar el proyecto arriba reseñado.»

Del informe remitido por el Consejero de Cultura y Turismo de la Junta de Castilla y León cabe deducir la

correcta actuación de dicha Administración Autonómica en el cumplimiento de las competencias de inspección que sobre Patrimonio Histórico-Artístico y Monumental le confiere la Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de Castilla-León de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 19, 20, 22, 37 y 39 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, de Patrimonio Histórico Español.

Junto con lo anterior, de los datos aportados por el órgano informante se desprende que la integridad del bien protegido no parece encontrarse en la actualidad en situación de riesgo, habiéndose tomado por la Junta de Castilla y León diversas medidas para que las obras de iluminación que se estaban practicando continúen su curso de acuerdo a lo que la Ley de Patrimonio Histórico Español prevé sobre conservación de los bienes de interés cultural.

6.4. Rehabilitación del Mercado del Este, en Santander

La asociación cultural «Iniciativa Ciudadana para la Rehabilitación del Mercado del Este» denunció ante esta institución la pasividad administrativa en el mantenimiento y conservación del Mercado del Este, cuya declaración como «bien de interés cultural», realizada por el Consejo de Ministros por Resolución de 13 de enero de 1986, había sido objeto de un conflicto de competencia ante el Tribunal Constitucional, promovido por el Consejo de Gobierno de Cantabria y posteriormente retirado.

La queja así formulada planteaba el problema de coordinación de las diversas Administraciones públicas, estatal, autonómica y municipal, cuyas competencias inciden en un mismo espacio, tal y como resulta de la Ley 16/1985, de 25 de junio, reguladora del Patrimonio Histórico Español.

Admitida la queja se solicitó informe de las tres administraciones aludidas en orden a la determinación del estado de conservación del Mercado del Este y del efectivo ejercicio de las competencias que la Ley 16/1985 atribuye a cada una de ellas.

La Consejería de Cultura, Educación y Deportes manifestó en el informe evacuado que se había procedido al cierre y limpieza interior del edificio, el cual se destinaría probablemente a Escuela Taller Regional, a tenor de las negociaciones habidas entre el Presidente de la Diputación Regional de Cantabria y el Ayuntamiento de Santander. Finalmente, en los presupuestos de la Comunidad Autónoma para 1990, se preveía un crédito de 40.000.000 de pesetas destinado al proyecto de rehabilitación de la mencionada edificación.

Por su parte, el Ministerio de Cultura informó lo siguiente:

a. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 6.ºa) de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, las competencias en materia de con-

servación del patrimonio histórico de Cantabria corresponden a los servicios competentes de la Diputación Regional de Cantabria (Dirección Regional de Cultura y Educación, Consejería de Cultura, Educación y Deportes).

b. La declaración de bien de interés cultural, con la categoría de monumento, del edificio del Mercado del Este en Santander, se hizo a instancia del Ministerio de Cultura, ante la decisión de los órganos competentes de la Comunidad autónoma de no incoar expediente de declaración del citado bien de interés cultural, que eran los encargados de efectuar dicho trámite, según lo establecido en el citado artículo 6.ºa), de ejercitar dichas competencias, según consta en la Resolución de incoación de la Dirección General de Bellas Artes y Archivos de 13 de enero de 1986.

Considerando que de la información recibida quedaba clara la actuación de las administraciones implicadas en cuanto al ejercicio de sus competencias y al objetivo último de conservación y mantenimiento de un bien declarado de interés cultural con la categoría de monumento, esta institución procedió a dar por concluida su intervención (queja 9022755).

7. ORDENACION DEL TERRITORIO, URBANISMO Y VIVIENDA

7.1. Expropiación urbanística en el polígono Valdebernardo, Madrid

La presente queja tiene como inmediato antecedente la Orden de la Consejería de Política Territorial, de 21 de diciembre de 1989 («BOE» 29 de diciembre), adoptada en relación con el «Proyecto de delimitación y expropiación de Valdebernardo norte y sur (PAU 4)», cuyo objetivo fundamental es paliar la escasez de suelo residencial de viviendas de protección oficial en el término municipal de Madrid.

En virtud de la misma, se aprobó inicialmente el indicado proyecto, con un superficie de 294,80 hectáreas; se determinó la ejecución del mismo por el procedimiento expropiatorio de tasación conjunta, con la implícita declaración de urgencia de la ocupación de los bienes y derechos afectados (art. 52 Ley de expropiación Forzosa, conforme a lo establecido en los artículos 138 de la Ley del Suelo, 202 y 203 de su Reglamento de Gestión); y se sometió a información pública el expediente, con citación personal de los titulares afectados por la expropiación, entre los que se encontraban los formulantes de la queja.

Los hechos alegados por los mismos y confirmados explícita o implícitamente por el informe remitido al Defensor del Pueblo por la Consejería de Política Territorial, se concretaban en que no se habían producido, transcurridos casi dos años desde la formación del oportuno expediente expropiatorio, los esenciales trámites de traslado de los expedientes de justiprecio al

Jurado Provincial de Expropiación, y de abono de la cantidad que, ofrecida por la Administración en tal concepto, debe ser entregada a los expropiados en razón de lo dispuesto en el artículo 50.2 de la Ley de Expropiación Forzosa.

Establecidos tales elementos fácticos, resultó que en lo referente al pago a cuenta del justiprecio, se había solicitado del IVIMA, entidad beneficiaria de la expropiación, en fecha 17 de junio de 1991, la correspondiente dotación económica para hacer frente a dicha obligación legal; afirmándose, respecto a la remisión del expediente de justiprecio al Jurado Provincial de Expropiación de Madrid, que dicho trámite había de cumplimentarse con posterioridad a la formalización «del acta de ocupación y pago a los propietarios».

Por lo que respecta a la primera cuestión, referida al efectivo reconocimiento del derecho de los expropiados a que se les entregue la indemnización hasta el límite en que exista conformidad entre aquéllos y la Administración, quedando en todo caso subordinada dicha entrega provisional al resultado de lo que se decidiese a la postre en vía administrativa o jurisdiccional, el Defensor del Pueblo manifestó que, siendo positivo el hecho de que se hubiese solicitado del IVIMA la aportación dineraria para hacer frente a dicha obligación, era lo cierto que dicha solicitud se había producido catorce meses después de que la Consejería, por Resolución de 19 de abril de 1990, desestimase la valoración efectuada por los expropiados, siendo previsible, considerando la falta de concreción del informe al respecto, que transcurriese otro largo período de tiempo hasta hacer efectivo el pago parcial del justiprecio en los términos establecidos en el artículo 50.2 de la Ley de Expropiación Forzosa.

En cuanto al traslado de los expedientes expropiatorios al Jurado Provincial de Expropiación de Madrid, disentimos de la interpretación legal de la Comunidad Autónoma de Madrid respecto a la previa necesidad de formalización de las actas de ocupación de los bienes y derechos expropiados.

En efecto, nos encontramos en presencia de una expropiación urbanística, seguida por el procedimiento de tasación conjunta, en la que, a tenor de lo dispuesto en los artículos 138.3.º, y 140.1 de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (TR aprobado por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril), y 202.8, 205.1 y 209.1 del Reglamento de Gestión Urbanística, la toma de posesión de los bienes expropiados, mediante el levantamiento de las actas de ocupación que proceden, se ha de efectuar con posterioridad a la determinación y pago del justiprecio, exigiendo aquélla, en caso de discrepancia sobre el valor del bien entre la Administración y el expropiado, el traslado del expediente al Jurado Provincial de Expropiación, sin cuya decisión valorativa no es posible ocupar el bien expropiado.

Por tanto, y teniendo en cuenta el carácter supletorio de la Ley de Expropiación Forzosa y de su Reglamento en la cuestión planteada, el órgano administrativo encargado de la tramitación de los exp-

dientes de justiprecio debió remitirlos al Jurado Provincial de Expropiación de Madrid inmediatamente después del rechazo, por parte de los propietarios, de la valoración de la Administración expropiante y, en todo caso, dentro de los seis meses posteriores a ese momento (artículo 61.1 LPA).

En el supuesto de que sea de aplicación el procedimiento extraordinario del artículo 52 de la Ley de Expropiación Forzosa, al que se alude en la Orden de esa Consejería de Política Territorial de 21 de diciembre de 1989, señalamos que, con independencia de la duda que ofrece su aplicación al presente caso, la declaración de urgencia está en contradicción con la comprobada lentitud de los trámites efectuados hasta el momento; y, en todo caso, el expediente expropiatorio, en sus fases de ocupación, levantamiento del acta previa a la ocupación, formulación de las hojas de depósito previo, ocupación efectiva y consiguiente remisión de los expedientes de justiprecio (en su caso al Jurado Provincial de Expropiación), no puede demorarse en su tramitación, en principio, más de seis meses por exigencia del referido artículo 61.1 de la Ley de procedimiento Administrativo.

Al no haberse actuado así, se han vulnerado los principios de celeridad y legalidad a que ha de someter su actuación la Administración Pública por imperativo, entre otros, del artículo 103.1 de la Constitución.

Por las razones expuestas el Defensor del Pueblo sugirió a la Consejería de Política Territorial de la Comunidad Autónoma de Madrid que, en relación con la expropiación del Polígono de Valdebernardo norte-sur, ordenase el inmediato pago a cuenta de la parte de justiprecio en la que existe conformidad con los expropiados, así como el traslado de los correspondientes expedientes de justiprecio al Jurado Provincial de Expropiación de Madrid.

La respuesta de dicho órgano administrativo fue favorable a la sugerencia del Defensor del Pueblo quien, a la vista del último informe remitido al respecto, pudo constatar que la gestión de todo el Polígono de Valdebernardo se ha llevado a cabo con unos razonables índices de celeridad y eficacia administrativas (queja 9117641).

7.2. Expropiación forzosa para la nueva carretera de interconexión de Aravaca-Pozuelo, en Madrid

La formulante de la queja manifestó la demora del Jurado Provincial de Expropiación de Madrid en la revisión del justiprecio de una finca de su propiedad con ocasión de las obras del proyecto «Nunca carretera de interconexión Aravaca-Pozuelo con la Carretera de Castilla», expropiada por la Consejería de Política Territorial de la Comunidad Autónoma de Madrid.

El correspondiente expediente de justiprecio tuvo entrada en el Jurado Provincial de Expropiación en fecha 22 de noviembre de 1989, de conformidad con lo establecido en el artículo 31 de la Ley de Expropiación For-

zosa, sin que un año después se hubiese dictado la correspondiente resolución, tal como, asimismo, establece el artículo 34 de la mencionada Ley.

Esta demora excesiva en dictar resolución motivó la admisión a trámite de la queja y la solicitud de información al Jurado Provincial de Expropiación Forzosa de Madrid.

Como resultado de tales actuaciones con fecha 13 de marzo de 1991, el Jurado Provincial se constituyó a fin de justipreciar la indicada finca. En la resolución de justiprecio se aceptó el precio de 600 pesetas m² solicitado por la expropiada, acuerdo que se fundamentó en las valoraciones precedentes dadas por el Jurado y por el propio organismo expropiante en otros expedientes del mismo proyecto y por ser los terrenos idénticos al terreno que ahora se justipreciaba.

Por su parte, el Servicio de Expropiaciones de la Dirección General del Suelo de la Consejería de Política Territorial de la Comunidad Autónoma de Madrid, requirió al Jurado la remisión de la pieza de valoración del expediente de referencia, al objeto de proceder al pago del justiprecio. Resuelta, por tanto, favorablemente la queja formulada, dimos por concluidas nuestras actuaciones (queja 9022630).

7.3. Obras de reparación en viviendas de promoción pública, en Madrid

Como consecuencia de la remodelación del barrio de Palomeras fueron adjudicadas, en noviembre del año 1986, unas viviendas de promoción pública en la Avda. de Pablo Neruda.

Con motivo de un vendabal ocurrido en el mes de abril de 1987, se derrumbó un arco decorativo produciéndose daños en el techo del garaje de las citadas viviendas, personándose al día siguiente, a petición de los vecinos, funcionarios del IVIMA, quienes aseguraron que procederían a la reparación inmediata de los daños ocasionados.

Dado que el tiempo transcurría y el citado ente público no procedía a la reparación anunciada, el interesado y, en otras ocasiones, el presidente de la mancomunidad de propietarios de las viviendas afectadas se dirigieron al citado instituto solicitando que fuesen reparados los desperfectos cuanto antes, ya que temían que, según quedó el techo del garaje, se pudiesen producir desprendimientos con el consiguiente peligro para los usuarios del mismo.

La falta de una eficaz respuesta de la administración dio lugar a la formulación de queja ante el Defensor del Pueblo en agosto de 1990.

Tras nuestra intervención, el Instituto de la Vivienda de Madrid nos comunicó la realización de las siguientes actuaciones:

- Inmediata reparación de los daños provocados por la caída del arco decorativo.

- Sustitución del arco decorativo: está incluida su ejecución en el proyecto que lleva por título: «Elabo-

ración de análisis, diagnóstico y propuesta de actuación para la finalización del proceso de Barrios en Remodelación», proyecto que se ejecutará en un futuro próximo.

A la vista de ello hemos solicitado, una vez más, al IVIMA que nos envíe nuevo informe confirmándonos la ejecución de la orden de obra de reparación efectuada. (Queja 9022415).

7.4. Ejecución subsidiaria de obras impuestas por resolución sobre salubridad e higiene en un edificio de viviendas en Madrid

Ante esta institución compareció una vecina de Madrid formulando queja sobre la falta de ejecución de la resolución dictada por el Instituto de la Vivienda de Madrid el 4-2-85, por la que se ordenaba la realización de obras de reparación, por razones de habitabilidad, de la finca en la que residía (expediente VL-530/84).

Confirmados los hechos alegados, y a la vista del informe remitido por el IVIMA al Defensor del Pueblo, efectuamos al indicado organismo las siguientes consideraciones legales:

A. Los artículos 9 y 103.1 de nuestra Constitución consagran el principio de legalidad con el sometimiento pleno a la Ley y al Derecho de la Administración Pública; disponiendo, por otra parte, el artículo 4 de la Ley de Procedimiento Administrativo, que la competencia es irrenunciable y que se deberá ejercer precisamente por los órganos administrativos que la tengan atribuida como propia.

Partiendo de tales principios, el IVIMA debería ejercitar plenamente las competencias que le están conferidas por la legislación reguladora de las condiciones de habitabilidad e higiene de las viviendas y de la conservación y mantenimiento adecuado de los edificios, especialmente reflejadas en el Real Decreto 115/1984, de 19 de enero, y en el artículo 181.2 de la Ley del Suelo.

Al respecto, el artículo 10.3 del Reglamento de Disciplina Urbanística preceptúa que el organismo que ordene la ejecución de las obras necesarias para conservar las condiciones de salubridad y seguridad adecuadas de la vivienda o edificación, procederá a la incoación del expediente sancionador con imposición de multa, si hubiese transcurrido el plazo otorgado al propietario sin haberlas ejecutado.

Sin embargo, del informe remitido a esta institución se desprendía que el IVIMA no aplicó el artículo 10.3 del Reglamento de Disciplina Urbanística en su totalidad, como hubiese sido lo consecuente. Así, los propietarios no fueron advertidos que en el caso de persistir en el incumplimiento de la orden de ejecución dada, el contenido de la misma se llevaría a cabo por el organismo requirente, con cargo al obligado, a través del procedimiento de ejecución subsidiaria previsto en la Ley de Procedimiento Administrativo.

B. De acuerdo con lo establecido en los menciona-

dos artículos 181 de la Ley del Suelo; 10.3 del Reglamento de Disciplina Urbanística; 155.d) y 168 del Decreto 2114/68, de 24 de julio; y a tenor de la remisión que tales preceptos indican en cuanto a la ejecución subsidiaria regulada en el artículo 104 de la Ley de Procedimiento Administrativo, sugerimos al Instituto de la Vivienda de Madrid que llevase a cabo las obras ordenadas, cumplimentándose así el precepto antes señalado.

También se indicó al IVIMA que la legislación prevé que el coste de la ejecución subsidiaria sea cargado a los propietarios que no han actuado y que esa Administración tenía atribuida la potestad de cobrar la correspondiente deuda contraída, con prelación y preferencia a otras que pudieran tener tales propietarios pudiendo utilizar el apremio sobre los patrimonios de quienes incumplieron la orden dada el 4-2-85, confirmada el 21-5-87 y reiterada el 30-1-89.

En respuesta a dicha sugerencia, el IVIMA manifestó que la legislación aplicable al caso, fundamentalmente el decreto de 23 de noviembre de 1940 «tiene un carácter residual» y «no contempla la posibilidad de la ejecución subsidiaria», suponiendo la eventual utilización de esta técnica administrativa «una discriminación en el “modus operandi” de ese organismo, que podría ser invocado por otros muchos administrados que se encuentran en situación similar...».

El Defensor del Pueblo expresó su disconformidad con la indicada argumentación jurídica, en base a los siguientes fundamentos jurídicos:

A. El mencionado decreto de 23 de noviembre de 1940, sobre reorganización de la Fiscalía de la Vivienda, está plenamente en vigor, como lo demuestra el hecho de que en el mismo se haya fundamentado jurídicamente la resolución de 4 de febrero de 1985, confirmada posteriormente en alzada por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid.

B. Dicha disposición reglamentaria ha de complementarse con lo dispuesto en el artículo 181 de la Ley del Suelo que dispone que los ayuntamientos y, en su caso, los demás organismos competentes, entre los que hay que incluir al IVIMA, deben ordenar la ejecución de las obras necesarias para conservar las condiciones de seguridad y salubridad de las edificaciones.

C. El citado precepto se desarrolla reglamentariamente en el artículo 10.3 del Reglamento de Disciplina Urbanística, que prevé para el supuesto que contemplamos, en caso de resistencia del obligado e ineficacia de las multas coercitivas, la ejecución por la propia Administración de las obras ordenadas, con cargo a aquél, a través del procedimiento previsto en la Ley de Procedimiento Administrativo (artículos 104 y 106).

D. Estas últimas normas reguladoras de la ejecución subsidiaria son obviamente aplicables aun en el supuesto de que la orden de realización de obras se haya motivado exclusivamente en el decreto de 23 de no-

viembre de 1940, por deducirse así del contenido del artículo 1.º de la Ley de Procedimiento Administrativo.

E. En todo caso, carecería de sentido, desde la perspectiva de los principios de celeridad, eficacia y legalidad que han de regir la actividad administrativa (art. 103.1 de la Constitución española), dictar una resolución y luego no utilizar con prontitud todos los mecanismos previstos en derecho para su efectiva ejecución.

En el supuesto de hecho objeto de la queja, observamos que han transcurrido siete años desde que se incoó el expediente 530/84, y en tan dilatado período de tiempo sólo se han impuesto dos multas coercitivas de 10.000 y 25.000 pesetas, sucesivamente, lo que pone en evidencia una falta de eficacia del funcionario o funcionarios encargados de la ejecución de referencia y una incongruencia en el actuar administrativo que, por una parte, ordena la ejecución de obras, por entender que existen razones de salubridad y seguridad justificativas de las mismas, y, por otra, actúa con excesiva lentitud y con clara ineficacia en llevar a la práctica dicha decisión administrativa.

F. Finalmente, debemos manifestar que esta Institución entiende las razones alegadas por el IVIMA, pero no puede compartirlas, ya que, desde el momento en que existan deficientes condiciones de salubridad y seguridad en un edificio, como el citado Instituto consideró existían en el inmueble a que se refiere la queja, el interés público requiere una subsanación, por exigencias no ya del decreto de 23 de noviembre de 1940 sino de la posterior legislación urbanística antes mencionada, la cual, y hasta tanto no sea eventualmente modificada con ocasión de la reforma de la Ley de Arrendamientos Urbanos, ha de ser fielmente aplicada por la Administración Pública, en el caso planteado en la queja y en todos los que se produzcan, por imperativo de lo dispuesto en los artículos 9 y 103 de la Constitución.

Tras la anterior exposición de los fundamentos jurídicos con los que esta Institución mostraba su discrepancia con la interpretación dada por el IVIMA a la normativa aplicable en el presente caso, se solicitó que, a la vista de los mismos, se valorase la conveniencia de aceptar y desarrollar el contenido de nuestra sugerencia.

En la contestación recibida se justifica la no ejecución subsidiaria por parte del IVIMA en que se trata de una vivienda libre por la que sólo procede la imposición de multas coercitivas, y ello con una interpretación extensiva de las competencias que tiene atribuidas por el Decreto de 23 de noviembre de 1940, sobre habitabilidad e higiene de viviendas y por el Decreto 54/84 de 17 de mayo de transformación de la Fundación Provincial de la Vivienda en el organismo autónomo Instituto de la Vivienda de Madrid.

A la anterior conclusión llega dicha administración autonómica después de manifestar que no procede aplicar la legislación de vivienda de protección oficial por ser una vivienda no sujeta a este régimen, ni la legislación urbanística por no ser de su competencia sino del

ayuntamiento la ejecución de las obras necesarias para conservar las adecuadas condiciones de salubridad de los edificios.

Por último, el IVIMA justifica su no actuación mediante la ejecución subsidiaria en que éste es un procedimiento de ejecución forzosa que puede utilizar o no la administración, ya que es una potestad discrecional otorgada por el artículo 104 en conexión con el artículo 102, ambos de la Ley de Procedimiento Administrativo. (Queja 8910157).

7.5. Ejecución subsidiaria por obras ilegales en vivienda de protección oficial, en Madrid

La presente queja versaba sobre la inejecución por el IVIMA de su resolución de 16 de diciembre de 1985, por la que se acordaba imponer a un particular, beneficiario de una vivienda de protección oficial, una multa de 100.000 pesetas y la obligación de desmontar una estructura auxiliar construida con posterioridad al otorgamiento de la calificación definitiva de la vivienda.

Admitida la queja, por incumplimiento de los artículos 106 de la Ley de Procedimiento Administrativo, y 168 del Reglamento de Viviendas de Protección Oficial, sobre la ejecución forzosa de los actos administrativos, el IVIMA manifestó que «la ejecución subsidiaria prevista en el artículo 168 del Reglamento de Viviendas de Protección Oficial con carácter general en caso de incumplimiento o paralización de las obras por el sancionado, se restringe en el Real Decreto 3148/78, de 10 de noviembre, a supuestos de ejecución de obras de nueva planta cuando el interés general así lo requiera».

La discrepancia de esta institución con el citado argumento dio lugar a la formulación de las observaciones del siguiente tenor:

«Entendemos que el artículo 59 del Real Decreto 3148/78, no supone una limitación a la adopción de medidas por vía de ejecución subsidiaria a los supuestos de ejecución de obras de nueva planta, ya que en el artículo 58 del mismo Real Decreto se contempla la ejecución forzosa efectuando una remisión al artículo 104 de la Ley de Procedimiento Administrativo con carácter general para todas las resoluciones, de lo que se deduce que el artículo 59 viene a ser únicamente una contemplación específica de unos supuestos concretos.

Por otra parte, la disposición final primera de dicho texto legal previene que en las materias no reguladas por el Real Decreto 3148/78, se aplicará la legislación de protección oficial establecida en el Texto Refundido de 2 de noviembre de 1976, y el Reglamento de Viviendas de Protección Oficial de 21 de julio de 1978.

Tal Reglamento, en su artículo 155, apartado d), señala la posibilidad de resolver un expediente sancionador imponiendo la realización de las obras de

reparación y conservación y las necesarias para acomodar la edificación al proyecto aprobado y las ordenanzas técnicas y normas constructivas que le sean aplicables, continuando el artículo 168 que de no ejecutarse las obras en el plazo señalado o en la prórroga concedida en su caso, o si se paralizaran sin causa justificada, se procederá a la ejecución subsidiaria de éstas, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado b) del artículo 104 de la Ley del Procedimiento Administrativo, sin perjuicio de remitir si procediese testimonio a la jurisdicción ordinaria, por si estimara la concurrencia de responsabilidades de orden penal en la actuación del expediente.

En cualquier caso, las obras se han de realizar por cuenta y a costa del promotor o propietario sancionado, pudiendo la Administración proceder a la exacción cautelar y anticipada a reserva de la liquidación definitiva del importe de los daños y perjuicios...»

En razón de lo expuesto, el Defensor del Pueblo sugirió al IVIMA «que diese las órdenes oportunas a fin de que se proceda a la ejecución del contenido de la Resolución de fecha 16 de diciembre de 1986, procediéndose, incluso, a la ejecución subsidiaria de la misma en el supuesto de que el sujeto sancionado no la efectúe voluntariamente».

A la sugerencia formulada, el IVIMA expuso una serie de argumentos de conformidad con los cuales entendía que no era posible su aceptación en sus propios términos. Tales argumentos eran en síntesis los siguientes:

El artículo 168 del Reglamento de Viviendas de Protección Oficial, si bien abarca el supuesto de la queja planteada, es de utilización potestativa para la Administración, ya que el artículo 58 del Real Decreto Ley 31/1978 «autoriza en cualquier caso a la Administración a imponer multas coercitivas encaminadas a conseguir el cumplimiento de las resoluciones recaídas en el expediente sancionador, además de utilizar la ejecución subsidiaria, siempre que así lo permita la naturaleza de la obligación impuesta.

Por otra parte, la aceptación de la sugerencia del Defensor del Pueblo generaría, según el IVIMA, una discriminación en el «modus operandi» que podría ser invocado por otros administrados que se encuentran en similar situación, conculcándose al tiempo el artículo 14 de la Constitución relativo a la igualdad de todos los españoles.

Las razones así expuestas no podían estimarse adecuadas, como no lo han sido en relación con otras quejas, tanto por razones prácticas —no se acreditaba el cumplimiento de la resolución de 16 de diciembre de 1986—, como, sobre todo, por el fundamento teórico de la actuación administrativa estimado por esta institución desacertado. De ahí que se procediera a insistir en la sugerencia formulada sobre la base de la siguiente fundamentación:

A. Frente a la manifestación hecha en el informe en el sentido de que el Real Decreto 3148/78, de 10 de noviembre, puede haber derogado el artículo 168 del Reglamento de Viviendas de Protección Oficial, debe señalarse que no se está ante un problema de derogación, sino de interpretación sistemática de las normas a las que hace referencia el artículo 3.1 del Código Civil. El artículo 168 no puede estar derogado por la sencilla razón de que nada en él se opone a lo dispuesto en los artículos 58 y 59 del Real Decreto 3148/78, y por tanto no se cumple el supuesto de hecho para la aplicación del artículo 2.2 del Código Civil. Estos dos preceptos se limitan a desarrollar una casuística que el artículo 168 aborda en términos más generales. En todo caso, los indicados artículos no podrían derogar en modo alguno y en virtud del principio de jerarquía normativa, consagrado en el artículo 9.3 de la Constitución española, el artículo 1.4 del mismo texto legal.

B. Tampoco puede compartirse la idea de que la administración no esté obligada a acudir a la ejecución subsidiaria para el cumplimiento de las resoluciones dictadas en expedientes sancionadores tramitados por infracción del régimen legal que regule las viviendas de protección oficial. Por el contrario, el ejercicio de las potestades administrativas y, por tanto, la ejecución forzosa de los actos, no es voluntaria para la administración, sino obligada siempre que se dé el supuesto de hecho de la aplicación de la norma. En este sentido, el término «podrá» significa que tiene la potestad, no que sea libre o no de ejercerla, ya que por mandato de la ley «debería» ejercerla.

Diferente es, y en este punto podemos convenir con la posición mantenida en la contestación a la sugerencia formulada, que el interés público en el cumplimiento de la legalidad puede satisfacerse, en los términos de los artículos 58 y 59 del Real Decreto 3148/78, de 10 de noviembre, tanto a través de multas coercitivas como a través de la ejecución forzosa, siendo necesario este último procedimiento en caso de no dar resultado el primero, ya que en definitiva, el interés público definido en la Ley no es renunciable. Puede convenirse igualmente que la técnica de la multa coercitiva puede ser, de un lado, menos gravosa para el infractor que a través de este sistema de coerción puede ajustar su actividad a la legalidad, y, de otro, menos gravosa para la propia administración que se puede ver abocada a sufragar con fondos del erario público la corrección de las infracciones cometidas por un particular. Sin embargo, no puede olvidarse que la ejecución subsidiaria puede sufragarse antes de la ejecución con cargo al patrimonio del infractor por el procedimiento previsto en el Reglamento General de Recaudación (artículo 106 de la Ley de Procedimiento Administrativo, en conexión con el artículo precedente del mismo texto legal).

C. Tampoco puede admitirse que la aceptación de la sugerencia formulada por esta institución obligue al IVIMA a una actuación discriminatoria en el «modus operandi» que podría ser invocada por otros adminis-

trados y que conculcaría el artículo 14 de la Constitución española. La igualdad que proclama el artículo 24 es la igualdad ante la Ley, y sin perjuicio de lo señalado en la letra B anterior, precisamente, el objeto de la presente queja es el cumplimiento de la Ley, no otra cosa. No es la ley la que discrimina a unos u otros ciudadanos, sino, eventualmente, la actuación administrativa que no la aplica. Por otro lado, es perfectamente lógico que los ciudadanos que se encuentren en una situación similar invoquen una actuación como la sugerida, ya que es una actuación legalmente prevista y por tanto debida para la administración en los términos antes descritos.

Finalmente, y al margen de estas consideraciones, debe recordarse que en la sugerencia formulada no se invoca la ejecución subsidiaria como único medio para la ejecución de la resolución de 16 de diciembre de 1986. El tenor literal de la sugerencia insta a «que se proceda a la ejecución del contenido de la Resolución de fecha 16 de diciembre de 1986, procediéndose, incluso, a la ejecución subsidiaria de la misma en el supuesto de que el sujeto sancionado no la efectúe voluntariamente». No es necesario señalar que dentro de esta sugerencia cabe tanto el recurso a la multa coercitiva como a la ejecución subsidiaria. De lo que en definitiva se trata es del cumplimiento de una resolución administrativa.

Por lo anteriormente expuesto, procedimos a insistir ante el Instituto de la Vivienda de Madrid, y con los matices expuestos, sobre la aceptación o rechazo de la sugerencia formulada, solicitando, al tiempo, información sobre los resultados de la multa o multas coercitivas impuestas, en orden a la satisfacción de la resolución de 16 de diciembre de 1986, sin perjuicio de la necesidad de recurrir incluso a la ejecución subsidiaria en el caso de que las sucesivas multas no fuesen suficientes para restaurar la legalidad infringida. (Queda 8912948).

7.6. Deficiencias en la construcción de viviendas de protección oficial, en Castilla-León

Se dirigió a esta institución una comunidad de propietarios de Medina del Campo (Valladolid), alegando determinadas irregularidades en relación con el expediente sancionador VP-VA-42/83, por presuntas infracciones al régimen jurídico de viviendas de protección oficial. Al parecer, existía una resolución por la que se obligaba a la empresa promotora a ejecutar determinadas obras de reparación en el edificio de su propiedad.

Examinado el contenido del informe remitido por la Consejería de Fomento de Castilla y León, se observó que en la tramitación de la denuncia formulada en fecha 10 de febrero de 1983 por la comunidad de propietarios formulante de la queja, se había producido una demora que esta institución sugirió fuese subsanada

a la mayor brevedad posible, ya que la resolución definitiva del expediente en cuestión se produjo en fecha 22 de noviembre de 1985; es decir, transcurridos dos años desde la iniciación del mismo. Asimismo, se comprobó que el recurso de alzada presentado por la empresa promotora contra la citada resolución sancionatoria no había sido objeto de resolución expresa, a pesar de haber transcurrido dos años desde su formalización.

Por ello, se rogó al Consejero de Fomento que dictara las órdenes oportunas a fin de que fuera resuelto expresamente, tal como obligaban los artículos 94.3 de la Ley de Procedimiento Administrativo y 38 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, el recurso de alzada interpuesto contra la resolución de 22 de noviembre de 1985, cuya ejecución forzosa por la administración, en lo referente a la realización de las obras impuestas a la empresa constructora resultaba obligada, aun antes de dictarse resolución del recurso de alzada, a tenor de lo establecido en los artículos 101 y ss. de la Ley de Procedimiento Administrativo y en la legislación específica reguladora del régimen jurídico de viviendas de protección oficial.

A la vista del contenido de la nueva información facilitada por la indicada Consejería en su escrito de 18-1-88, esta institución procedió a dar por concluidas las investigaciones iniciadas con ocasión de la queja. Sin embargo, posteriormente, se volvió a dirigir al Defensor del Pueblo la comunidad de propietarios señalando que, a pesar de la resolución dictada el 13 de enero de 1988 por la Consejería, en expediente VP-VA-42/83, la situación continuaba subsistiendo ya que no se había ejecutado dicha resolución. Ello motivó que el 28 de junio de 1989 procediésemos a la reapertura de la queja por lo que se solicitó al Consejero de Fomento que nos informara al respecto.

Dado que la indicada Consejería no contestaba sobre cuál era el estado del problema planteado en la queja, se requirió el informe solicitado el 2-7-91.

Mientras se esperaba la preceptiva información de la Consejería de Fomento, los interesados remitieron otros dos escritos en los que se manifestaba que, ante la inoperancia observada, la comunidad de propietarios había comenzado las obras de reparación de las deficiencias de construcción denunciadas en 1983, toda vez que la situación del tejado, principalmente, impedía seguir esperando a que por la promotora se procediera a corregir las mismas, tal y como se le había ordenado en aquel año 1983 por la citada Administración autonómica y ratificado en la resolución del expediente sancionador resuelto en 1985.

A este respecto, se procedió a efectuar las siguientes consideraciones:

— El artículo 58 del Real Decreto 3148/1978, de 10 de noviembre, por el que se desarrolló el Real Decreto 31/1978, de 31 de octubre, sobre Política de Vivienda, dispone expresamente que la ejecución de las resoluciones recaídas en los expedientes sancionadores po-

drán realizarse mediante la aplicación de las medidas de ejecución forzosa establecidas en el artículo 104 de la Ley de Procedimiento Administrativo. Estas medidas son: el apremio sobre el patrimonio, la ejecución subsidiaria, la multa coercitiva y la compulsión sobre las personas.

— También se concreta en el citado artículo 58 que se autoriza, en cualquier caso, a la Administración pública competente —en este supuesto, la Consejería de Fomento— a imponer multas coercitivas encaminadas a conseguir el cumplimiento de las resoluciones recaídas en el expediente sancionador, además de utilizar la ejecución subsidiaria siempre que así lo permita la naturaleza de la obligación impuesta.

— La falta de realización de la ejecución subsidiaria por parte de esa administración ha dado lugar a un grave retraso en la subsanación de las deficiencias constructivas detectadas, con el consiguiente perjuicio para los interesados. Tal negativa no podía producirse alegando la inexistencia presupuestaria que sólo puede ser un obstáculo transitorio derivado de una imprevisión, dado que la generalización de esos supuestos dejaría vacío de contenido el apartado b) del artículo 104 de la mencionada ley procedimental, a lo que había que añadir que los artículos 105 y 106 de dicho texto legal regulan el sistema para que el sancionado satisfaga la cantidad líquida derivada de la ejecución subsidiaria, e incluso la exacción cautelar antes de la ejecución y a reservas de la liquidación definitiva.

Por tanto, procedimos a hacer uso de la facultad conferida a esta institución formulando el siguiente recordatorio de deberes legales:

«Que por esa administración se proceda a dar las órdenes oportunas a fin de que se adopten las medidas tendentes a conseguir la ejecución de la resolución del expediente sancionador adoptada en noviembre de 1985, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 58 del Real Decreto 3148/1978, de 10 de noviembre, en relación con el artículo 104 de la Ley de Procedimiento Administrativo.

Por otra parte, se debería estudiar la posibilidad de incoar el expediente oportuno a fin de resarcir a la comunidad de propietarios de Medina del Campo de los costes que han conllevado las obras de reparación, toda vez que se han originado por el anormal funcionamiento de los servicios correspondientes de la administración pública, con independencia de la posibilidad de repercutir tales indemnizaciones a la empresa promotora.»

Como contestación a dicho recordatorio de deberes legales, la Consejería de Fomento se limitó a comunicar que ya se informó sobre este asunto el 28 de agosto de 1989 y que no se tenía constancia de que se hubieran realizado las obras que deberían haberse llevado a cabo en el inmueble, sin que se aportara un informe en el que se expresaran las actuaciones llevadas

a cabo en consonancia con el contenido del recordatorio de deberes legales, o las razones que se tuvieran para la no aceptación de dicho contenido.

Dado que nuestro escrito de 26 de diciembre de 1990 precisamente se fundamentó en una actuación administrativa que no se había desarrollado conforme a lo previsto en la normativa aplicable, y como quiera que desde el informe de 28 de agosto de 1989 no había variado esa situación, es por lo que entendimos que esa administración persistía en no adecuar su comportamiento a lo estipulado por el ordenamiento jurídico para estos casos.

Así se lo hicimos constar en nuestro escrito de 10-12-91 del cual no se ha obtenido respuesta. (Queja 8704225).

Compareció ante la institución un ciudadano con domicilio en Villamuriel de Cerrato (Palencia), formulando queja en relación con la no ejecución de la resolución de fecha 9 de mayo de 1986, recaída en el expediente sancionador VP-12/85, por infracción al régimen jurídico de viviendas de protección oficial, que impuso a una empresa una multa de 21.600.000 pesetas y la obligación de efectuar determinadas obras de reparación en las viviendas.

Recabada la información correspondiente, tuvimos conocimiento que dicha resolución había sido recurrida en alzada por la empresa sancionada, recayendo resolución desestimatoria en fecha 23 de junio de 1987, sin que, cuatro años después, se hubiese procedido a la ejecución forzosa de la resolución, en lo referente a la realización de las obras de reparación por parte de la empresa constructora, y en aplicación de los artículos 101, 104 y 106 de la Ley de Procedimiento Administrativo y 163 del Reglamento de Viviendas de Protección Oficial.

En fecha 25 de junio de 1990, la institución requirió al órgano público competente, por segunda vez consecutiva, para que hiciera uso de todos los mecanismos legalmente previstos para la ejecución en forma directa o subsidiaria, de la resolución de 23 de junio de 1987; requerimiento que fue reiterado en el mes de octubre del mismo año.

Idéntica situación se planteó, posteriormente, con otra queja referida a la misma empresa promotora, a quien, en virtud de resolución de fecha 9 de mayo de 1986, recaída en el expediente sancionador VP-20/82, se le impuso una elevada sanción pecuniaria junto con la obligación de efectuar obras de reparación, de determinados defectos en la construcción.

Recurrida igualmente en alzada la referida resolución, con fecha 17 de junio de 1987 se procedió por el Consejero de Obras Públicas y Ordenación del Territorio, hoy de Fomento, a resolver el recurso interpuesto; actuaciones estas últimas de las que no había tenido conocimiento el reclamante, siendo éste el motivo por el que solicitaba la intervención del Defensor del Pueblo.

Una vez recibida la información tantas veces solicitada, se pudo apreciar, en relación con el expediente

VP-12/85, que la administración pública actuante, ante la resistencia de la empresa expedientada para ejecutar las obras de reparación ordenadas mediante la resolución de fecha 23 de junio de 1987, había impuesto algunas multas coercitivas de escasa cuantía.

En relación con ello, recordamos a la administración autonómica actuante, que la legislación que regula las viviendas de protección oficial prevé, además de las sanciones impuestas, la potestad de imponer a los autores de infracciones muy graves una sanción complementaria consistente en inhabilitar a promotores y constructores para intervenir en la formación de proyectos o en la construcción de viviendas de protección oficial.

Por lo que respecta al expediente sancionador VP-20/82, de la información facilitada al Defensor del Pueblo se observó una grave irregularidad en el procedimiento administrativo seguido, toda vez que la resolución de fecha 17 de junio de 1987, no fue notificada en su momento, incumplándose la obligación que con carácter general viene establecida en el artículo 79 de la Ley de Procedimiento Administrativo. Dicha irregularidad se subsanó mediante la pertinente notificación de la resolución indicada a los interesados el 13 de noviembre de 1990.

En definitiva, ambos expedientes sancionadores, iniciados hace prácticamente diez años, no habían finalizado con el cumplimiento de las resoluciones recaídas en los mismos, en el momento de cierre del presente informe, lo cual pone en evidencia una clara ineficacia de la Consejería de Fomento para ejecutar en sus propios términos las resoluciones o actos dictados en cumplimiento de la legislación sobre viviendas de protección oficial. (Queja 8613782).

7.7. Silencio administrativo en relación con una resolución denegatoria de una subvención a adquirente de vivienda de protección oficial, en Castilla-León

Con fecha 13 de febrero de 1990, el formulante de la queja presentó un recurso de reposición ante la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León, contra la resolución desestimatoria del recurso de alzada por él interpuesto contra la resolución de 16 de noviembre de 1989 del Servicio Territorial de Fomento, denegatoria de una subvención personal para la adquisición de una vivienda de protección oficial solicitada al amparo del Plan Cuatrienal 1984-88.

A juicio del formulante —y así lo fundamentaba en su recurso— procedía otorgar la subvención, ya que, aun cuando fue solicitada en 1989, estaba referida a una situación creada, consolidada y con derecho a subvención dentro del Plan 1984-88.

Como quiera que el recurso de reposición no fue, según el formulante, contestado por la administración, planteó queja ante esta institución solicitando su intervención.

En consecuencia, se procedió, una vez admitida la queja, a solicitar informe de la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León, sobre si el recurso de reposición había sido o no objeto de resolución y notificado al interesado conforme a las exigencias del artículo 79 de la Ley de Procedimiento Administrativo. Ello, con independencia del fondo de la cuestión, esto es, del derecho a la subvención, que debería ser examinada a la luz de la resolución recaída.

Recibido el informe solicitado, la Consejería de Fomento manifestó que el recurso de reposición no había sido resuelto al estimarse que los derechos del interesado no habían padecido en absoluto, ya que en virtud del artículo 54 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa debió entender desestimado el recurso, quedando expedita la vía jurisdiccional.

La referida respuesta dio lugar a una sugerencia del Defensor del Pueblo sobre la obligación de dictar una expresa resolución al recurso formulado por el reclamante, ya que, a tenor de lo dispuesto en el artículo 9.4.3 de la Ley de Procedimiento Administrativo «la denegación presunta no excluirá el deber de la Administración de resolver expresamente».

La Junta de Castilla y León aceptó nuestra sugerencia y resolvió expresamente el recurso de reposición interpuesto por el interesado, si bien desestimó la pretensión del mismo por entender que «habiendo formulado el interesado su petición en el año 1989, más concretamente el 20 de julio de ese año, era plenamente de aplicación a su petición la normativa del Real Decreto 224/1989, de 3 de marzo, y del examen del artículo 12. 2.º e se desprende que en este caso concreto el precio de adquisición fue superior al regulado, no procediendo por ello la concesión de la subvención solicitada, sin que sea tampoco de aplicación, como pretendía el recurrente, la aplicación de la disposición derogatoria del mencionado Real Decreto, prevista únicamente para aquellas peticiones formuladas en el año anterior que se encontrasen pendientes de resolver en fecha de publicación del Real Decreto 224/1989 de 3 de marzo, circunstancia que no se da en este caso».

Dado que la resolución denegatoria se encontraba razonablemente fundada en la interpretación del Real Decreto 224/1989, de 3 de marzo, la institución, sobre la base de lo dispuesto en el artículo 117.3 de la Constitución estimó procedente el cierre de su intervención, al haberse resuelto la pretensión del reclamante en queja para que se resolviera el recurso interpuesto. (Queja 9024072).

7.8. Desocupación de vivienda de protección oficial, en Castilla-León

La queja alegaba que se había denunciado, sin efecto alguno, ante la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla-León, en su Delegación Territorial de León, la no ocupación de una vivienda de protección oficial.

La citada Consejería remitió informe sobre el asun-

to planteado en el que se observaba que el Servicio Territorial de León no había procedido a tramitar adecuadamente el expediente de desahucio incoado, puesto que la denuncia que lo inició databa del mes de enero de 1987 y si bien se había realizado alguna actuación, después de tres años y medio, no se había dictado una resolución expresa, lo cual, si bien se debía, según dicho Servicio Territorial, a una falta de medios humanos, no representaba una correcta actuación administrativa.

En efecto, el artículo 30 del Real Decreto 2960/1976, de 12 de noviembre, prevé el desahucio en los casos en que las viviendas adjudicadas no constituyan domicilio permanente del beneficiario, lo que también está previsto en el artículo 3.º del Real Decreto 3148/78, de 10 de noviembre, que señala la obligatoriedad de destinar a domicilio habitual y permanente, y nunca a segunda residencia, las viviendas de protección oficial adjudicadas; contemplando, por su parte, el artículo 153 del Decreto 2114/1968, de 24 de julio, aplicable en virtud de lo ordenado por la disposición transitoria 11 del Real Decreto 3148/78, como infracción grave al régimen de viviendas de protección oficial el mantener habitualmente deshabitada la vivienda.

Por lo expuesto, la institución formuló un recordatorio de deberes legales acerca de la necesidad de concluir el expediente de desahucio incoado contra el beneficiario de la vivienda y a adoptar las resoluciones que procedan.

El anterior recordatorio fue aceptado por la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla-León, concluyendo el expediente de desahucio y realizando las actuaciones necesarias tendentes a lograr la plena disponibilidad de la vivienda de protección oficial recuperada a fin de darle el uso social para el que fue construida. (Queja 9007515).

7.9. Protección del patrimonio histórico-artístico, en Castilla-León

La queja se inició ante la falta de atención de la Consejería de Educación y Cultura a las reiteradas denuncias que un vecino de la localidad de Arenas de San Pedro (Avila) había presentado por la construcción de un edificio de viviendas en una zona monumental del citado municipio, en vulneración de los criterios y legislación protectoras del patrimonio histórico-artístico.

Iniciadas las correspondientes investigaciones, la citada administración autonómica informó que iba a ordenar a su delegación periférica en Avila la adopción de las medidas que impidiesen que se afectase, con la construcción del citado edificio, la zona histórico-artística de referencia, por lo que se dio por concluidas nuestras actuaciones al haber logrado el inicio de las pertinentes medidas administrativas.

No obstante, la Delegación Territorial de Avila de la Consejería de Educación y Cultura, no realizó actua-

ción alguna tendente a impedir la realización de las obras.

Por tanto, se solicitó de la administración una explicación acerca de por qué las acciones protectoras no se habían realizado.

De los informes recibidos, pudo apreciarse una falta de diligencia en la actuación del Servicio Territorial de Cultura de Avila, puesto que desde que se iniciaron las actuaciones relativas a las mencionadas irregularidades, en diciembre de 1988, y se acordaron las modificaciones contempladas en el acuerdo de 9 de febrero de 1989 de la Comisión Territorial de Avila de Patrimonio Cultural, fue necesario que en múltiples ocasiones (26-06-89, 09-10-89, 28-11-89, 16-01-90 y 07-05-90) la Dirección General de Patrimonio y Promoción Cultural de la Consejería de Educación y Cultura instase a dicha Delegación Territorial la adopción de medidas que corrigiesen las actuaciones que vulneraban la legalidad, lo cual dio lugar a la incoación de un expediente sancionador por infracción de la Ley 16/1985, del Patrimonio Histórico español.

La Consejería no remitió al Defensor del Pueblo información convincente acerca de cuáles fueron las causas que ocasionaron la actuación antes señalada y, en su caso, del funcionario o autoridad presuntamente responsable de la misma, tal y como se le solicitó.

En consecuencia, transcurridos dos años y medio desde la denuncia por el reclamante en queja a la Consejería de Educación y Cultura, respecto a la edificación de referencia, aún no se había logrado la adecuación de aquélla, salvo por lo que hace a la pendiente de la cubierta, a la vigente legislación sobre patrimonio histórico artístico.

Por ello, se sugirió a dicha Consejería, en julio de 1991, que se adoptasen las medidas necesarias que consiguiesen la rápida y eficaz conclusión del expediente sancionador (con respecto del plazo marcado en el artículo 61.1 de la Ley de Procedimiento Administrativo) y, en base a ello, se lograra que el edificio denunciado cumpla con la normativa de protección del patrimonio histórico-artístico; al tiempo que, si procede en derecho, se depurasen las responsabilidades disciplinarias que pudieran existir como consecuencia de la tramitación del expediente sancionador de referencia, todo ello de conformidad con lo establecido en el Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, por el que se aprobó el Reglamento de Régimen Disciplinario de los funcionarios públicos.

A esta sugerencia, la Consejería de Educación y Cultura dio respuesta cinco meses después, limitándose a señalar que a fines de octubre de 1991 se habían avocado las competencias desconcentradas en la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Avila en relación al expediente sancionador antes mencionado, sin que el mismo estuviese, a la fecha del informe remitido, aún en poder de la referida Consejería, por lo que este expediente iniciado a finales de 1990, todavía continúa sin ser concluido pese a la antigüedad de

las denuncias originales y del tiempo transcurrido desde su incoación.

Por todo ello se reiteró a la administración autonómica citada, la sugerencia que esta institución le había remitido en julio de 1991, al tiempo que se le indicaba que la presente queja iba a ser incluida en este informe anual a los efectos oportunos. (Queja 8902113).

7.10. Indemnización por ocupación de hecho con ocasión de la construcción de una carretera, en Aragón

En el año 1986, y con motivo de la ejecución del proyecto de la variante del Puerto del Pino, C-138 de Barbastro a Francia por Broto, la Diputación General de Aragón expropió una finca al formulante de la queja en el p.k. 18.420 al 40.970, tramo El Grado-Abizanda, finca núm. 54, parcela 190, polígono 2, El Grado (Huesca).

Como consecuencia de dicha expropiación la empresa adjudicataria de la obra invadió sin permiso la casi totalidad de la finca del interesado con herramientas, máquinas, casetas prefabricadas, etc., por un período de dos años.

Tras diversos intentos de indemnización, la empresa ofreció al expropiado 50.000 pesetas, cantidad claramente insuficiente para cubrir los daños.

Por su parte, la Diputación General de Aragón contestó a la reclamación de indemnización del interesado manifestando que, de acuerdo con el pliego de cláusulas administrativas generales, son de cuenta del contratista cuantos gastos e indemnizaciones se produzcan por la ocupación temporal de los terrenos.

Sobre la base de estos datos y de los documentos remitidos, esta institución admitió la queja formulada contra la Diputación General de Aragón por el interesado, y solicitó un informe que tuviera en cuenta las siguientes consideraciones:

1.º Es claro que se ha producido una ocupación temporal de la finca del interesado, independiente de los terrenos afectados por la expropiación de parte de su finca, tal y como se desprende del artículo 108.2 de la Ley de Expropiación Forzosa.

2.º Que la indemnización pueda corresponder en última instancia a la empresa contratista nada tiene que ver con el hecho de la ocupación temporal. La relación contractual afecta tan sólo a la administración y al contratista, en absoluto a terceros, para los cuales quien ocupa temporalmente es la propia administración titular de la obra y de los terrenos expropiados.

3.º Consecuentemente, corresponde de oficio a la propia administración iniciar el procedimiento expropiatorio que exige el artículo 11.2 de la Ley de Expropiación Forzosa, para determinar la indemnización y efectuar el pago de los daños causados al interesado. Ello con independencia de que, a tenor del pliego de

cláusulas administrativas generales, la Administración exija esa cantidad al contratista.

Recibido el informe solicitado por la Dirección General de Carreteras y Transporte, en el mismo se manifestaba lo siguiente:

1.º La empresa contratista ha dispuesto de todo el terreno expropiado, tanto para la ejecución del proyecto como para satisfacer las necesidades temporales impuestas por la mencionada ejecución.

De esta manera, el terreno expropiado tiene una doble composición:

- a) El necesario para el trazado de la nueva carretera.
- b) Los restos de finca, con base en cuanto determinan los artículos 24 de la Ley de Expropiación Forzosa, y 22.1 de su Reglamento de ejecución.

2.º Si la empresa contratista ha ocupado temporalmente el terreno de propiedad particular, no siendo necesario para el fin de las obras, habrá sido por conveniencia de la empresa. En consecuencia, tal ocupación es totalmente ajena a la administración, y el particular dispone del cauce adecuado en el ordenamiento jurídico para demandar a la empresa contratista.

3.º El Defensor del Pueblo ha sobrepasado los límites que impone a su actuación el artículo 18 de su Ley Orgánica reguladora, en el escrito dirigido en mayo de 1990 a la Dirección General de Carreteras, ya que en su parte final prejuzga los hechos objeto de investigación.

Las alegaciones efectuadas en el anterior informe dieron lugar a la formulación de una sugerencia a la Dirección General de Carreteras y Transportes, basada en las siguientes reflexiones:

1.º La empresa contratista ha dispuesto o puede disponer de todo el terreno expropiado para la ejecución del proyecto, pero no más, de modo que si se han ocupado más terrenos de los expropiados para poder ejecutar la obra, se ha producido una ocupación de carácter temporal, cuya regulación se encuentra en el artículo 108.2 de la Ley de Expropiación Forzosa. Ahora bien, si es incuestionable la necesidad de tales ocupaciones temporales, no es menos cierto que las mismas han de dar lugar a un procedimiento ajustado a lo previsto en la propia Ley de Expropiación Forzosa en su capítulo II del título II (necesidad de ocupación de los bienes). Por otra parte, y esto es lo esencial, la indicada operación es indemnizable en los términos de los artículos 112 y siguientes de la Ley de Expropiación Forzosa, de modo que si el procedimiento no ha sido iniciado de oficio, se está produciendo una ocupación de hecho que, al ser denunciada por el interesado, debe dar lugar a la incoación del expediente correspondiente.

En este sentido, no parecía adecuada la referencia que el órgano administrativo contratante de la obra hacía a los artículos 24 de la Ley de Expropiación Forzo-

sa, y 22.1 de su Reglamento de ejecución. El primero de estos artículos regula la determinación del justiprecio por mutuo acuerdo entre las partes, lo que da lugar al cierre de esta pieza separada. El artículo 22.1 del Reglamento aprobado por Decreto de 26 de abril de 1957, faculta al sujeto expropiado de una parte de una finca de su propiedad para solicitar la expropiación del total, cuando la explotación de la parte resultante devenga antieconómica. Como se puede observar, nada tienen que ver ninguno de estos dos preceptos con la ocupación temporal de una finca ni, por tanto, con el objeto de la queja.

2.º Del punto anterior se desprende claramente que la actuación de la empresa contratista no debe considerarse como perteneciente al puro terreno privado, y ello con independencia de que la ocupación fuera o no necesaria para la causa y fin de las obras de ejecución de la variante del Puerto del Pino. En efecto, si la ocupación era necesaria, estamos ante el supuesto de una ocupación temporal que debía haber dado lugar —si es que efectivamente la ocupación se ha producido— al procedimiento arriba reseñado. Si, por el contrario, la ocupación no era necesaria, estamos ante un supuesto de responsabilidad.

Ahora bien, tal responsabilidad no necesariamente tiene que dirimirse en vía civil ordinaria demandando a la empresa contratista, sino que puede depurarse —en el caso, insistimos, de que la ocupación de terrenos de propiedad privada se haya producido— en vía administrativa, y, en su caso, ante los tribunales contencioso-administrativos.

En este sentido, el artículo 134 del Reglamento General de Contratación del Estado, de 25 de noviembre de 1975, determina en qué supuestos son responsabilidad del contratista y en cuáles de la administración, los daños causados a terceros como consecuencia de la ejecución de obras. Pero lo verdaderamente importante es (punto 3 del artículo 134 citado) que las reclamaciones de terceros se presentaran ante el órgano de contratación, el cual decidirá sobre la reclamación planteada y sobre a quién corresponde la indemnización.

Dicho acuerdo es impugnabile ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Por tanto, como se desprende del precepto citado, la eventual ocupación no es «ajena totalmente» a esa administración, en cuanto «no tiene arte ni parte». Y ello porque, como es conocido perfectamente la ejecución de la variante se hace por el contratista por cuenta de esa Administración, en su nombre, como agente, delegado o mandatario de ella (artículo 28.4.b) de la Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa), razón por la cual, el Reglamento de contratación no considera esta cuestión de índole civil.

3.º Esta institución no ha prejuzgado, en absoluto, los hechos objeto de la queja. Sencillamente ha aceptado como cierta la contestación (de la cual tiene copia) del Sr. Ingeniero Director de las Obras, que remitió el 7 de abril de 1989, al formulante de la queja, en el

sentido de que su reclamación debía dirigirse a la empresa contratista. Por los argumentos ya expuestos, tal respuesta no parece totalmente ajustada a derecho, razón por la que la última parte del escrito de esta institución, dirigido a esa Dirección General de Carreteras en mayo de 1990, se halla plenamente justificada. De prejuzgar los hechos, esta Institución ni habría abierto una investigación sumaria e informal, ni habría solicitado un informe de la Dirección General de Carreteras.

Como conclusión a esta línea de razonamiento, el Defensor del Pueblo procedió a formular la siguiente sugerencia:

«Comprobada en su caso la ocupación de terrenos de propiedad particular del interesado, esa Dirección General de Carreteras y Transportes inicie el procedimiento previsto en el artículo 108 y siguientes de la Ley de Expropiación Forzosa, o el del artículo 134 del Reglamento General de Contratación, según el caso.»

La sugerencia recibió, por parte de la Dirección General de Carreteras y Transportes, una serie de objeciones formales sin pronunciarse sobre la aceptación o rechazo del fondo de la misma. Las objeciones eran de la siguiente índole:

a) Cabe preguntarse si sería correcta (desde el punto de vista legal) la apertura y prosecución del procedimiento previsto en los artículos 108 y siguientes de la Ley de Expropiación Forzosa, después de que el proyecto ha sido ejecutado en su totalidad.

b) En relación con el procedimiento previsto en el artículo 134 del Reglamento General de Contratación, la formulación y trámite de una reclamación es, con independencia del derecho sustantivo que se pretenda hacer efectivo, un derecho procedimental cuyo ejercicio corresponde a una decisión del interesado.

Sin embargo, y en relación con la corrección de la apertura del procedimiento previsto en el artículo 108 y siguientes de la Ley de Expropiación Forzosa, una vez que el proyecto ha sido ejecutado en su totalidad, no parecía necesario que hubiera que recordar a esa Dirección General:

a) Que el procedimiento legalmente establecido para las ocupaciones temporales es el procedimiento general expropiatorio, según dispone el artículo 111.2. de la Ley de Expropiación Forzosa, con la peculiaridad de que el fin esencial, casi exclusivo del mismo, es la fijación del justiprecio.

b) Que el indicado procedimiento debe ser incoado e impulsado de oficio por la propia administración (en este sentido también los artículos 67 y 74 de la Ley de Procedimiento Administrativo) con independencia de que se haya concluido o no la obra. En caso contrario nos encontraríamos ante la adopción de un acto prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido para ello (artículo 47 de la Ley

de Procedimiento Administrativo), causando un daño económico sin reparación, no admitido ni por el artículo 33.3. de la Constitución española, ni por la Ley de Expropiación Forzosa desde su primer artículo.

Por lo que se refiere a la incoación a instancia del interesado del procedimiento del artículo 134 del Reglamento de Contratación, de nuevo parecería ocioso recordar, si no es por la sorprendente contestación recibida, que el interesado dedujo reclamación ante el Servicio Provincial de Carreteras y Transportes de la Diputación General de Aragón en Huesca, el 1 de marzo de 1989, que el indicado servicio remitió la reclamación a la Dirección General de Carreteras y Transportes, según escrito de 9 de marzo, notificado al interesado, y que esa Dirección General dirigió al interesado escrito de fecha 7 de abril que se consideró inadecuado por esta institución por las razones expuestas en la sugerencia efectuada.

Por lo que a esa Dirección General le consta el interesado ejerció el derecho procedimental al que se refiere en su objeción formal, y no se puede considerar que se le dio una respuesta adecuada.

En consecuencia, despejadas las objeciones formales, se procedió a reiterar a la Dirección General de Carreteras y Transportes la sugerencia formulada, que fue aceptada, finalmente, por la Diputación General de Aragón, quien, en fecha 12 de diciembre de 1991, comunicó al Defensor del Pueblo la iniciación del procedimiento previsto en el artículo 134 del Reglamento de Contratación. (Queja 9007114).

7.11. Defectos en la construcción en vivienda de protección oficial, en Aragón

La existencia de defectos en la construcción de unas viviendas de protección oficial, objeto de denuncia en abril de 1985, dio lugar a una resolución dictada el 7 de septiembre de 1987 por el Jefe del Servicio Provincial de Urbanismo, Arquitectura y Vivienda, de la Diputación General de Aragón, por la que se imponía a la empresa promotora la obligación de subsanarlos, así como una sanción de 500.000 pesetas por la comisión de una infracción muy grave al régimen jurídico de las viviendas de protección oficial. Dicha resolución, en el año 1990, fecha de formulación de la queja al Defensor del Pueblo, estaba sin ejecutar en sus propios términos.

Sobre la base de lo prevenido en el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, reguladora del Defensor del Pueblo, se realizó, el 27 de noviembre, una visita de comprobación de los términos en los que se fundamentaba la queja, ante la Dirección General de Arquitectura del Departamento de Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes, de la Diputación General de Aragón.

El titular del indicado órgano administrativo expresó la imposibilidad de mostrar el expediente administrativo relativo a la queja por no tenerlo bajo su

custodia en ese momento, manifestando que toda información le fuera solicitada por escrito, declaración en la que se ratificó reiteradamente.

No obstante, en la indicada visita pudo constatarse que los defectos de construcción de las viviendas objeto del escrito de queja no habían sido subsanados.

Preguntado el Director General por la posibilidad de ejecución subsidiaria de las obras para la subsanación de los defectos, en los términos establecidos en los artículos 167 y 168 del Reglamento para la aplicación de la Ley sobre Viviendas de Protección Oficial, contestó que no procedería a la ejecución subsidiaria; respuesta que, independientemente de otras consideraciones, resultaba, cuando menos, paradójica, ya que en la resolución desestimatoria del recurso de alzada interpuesto por la empresa promotora, se invocaban obligaciones legales derivadas del Reglamento de Viviendas de Protección Oficial. Sin embargo, cuando el propio Reglamento impone esa misma obligación, con carácter subsidiario, a la administración, ésta parece desconocerla o manifiesta expresamente no estar dispuesto a cumplirla.

Posteriormente, y ante la negativa del Director General de Arquitectura de la Diputación General de Aragón a facilitar el acceso al correspondiente expediente, con ocasión de la visita efectuada por un representante del Defensor del Pueblo, se solicitó formalmente la información que no fue proporcionada, en relación con los siguientes puntos:

a) Estado de tramitación de los expedientes SZ.57/85, SZ.57/85, SZ.39/88 y SZ.40/88, todos ellos relativos, según manifestación del Director General de Arquitectura, a los defectos de la construcción de las viviendas objeto del escrito de queja.

b) Medidas adoptadas o que van a adoptarse en relación con los defectos en la construcción de las viviendas en cuestión y, muy específicamente, si se van a adoptar medidas de ejecución subsidiaria en los términos de los artículos 167 y 168 del Reglamento para la aplicación de la Ley de Viviendas de Protección Oficial.

Asimismo, de todas las incidencias antes descritas y de la solicitud de informe se dio traslado al Presidente de la Diputación General de Aragón, el cual a través de la Consejería de Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes evacuó el mismo según el cual se ha procedido a:

— Dirigir orden escrita a los Servicios Técnicos para que elaboren presupuesto del importe y gastos que supone la ejecución de las obras de reparación ordenadas por la Administración en los expedientes SZ-57/88, SZ-39/88 y SZ-40/85, para su exacción cautelar y previa a su ejecución por la Administración a costa del interesado.

— Dirigir escrito a la Sección 3.ª del Registro Mercantil solicitando información de la situación de la sociedad promotora: si se halla disuelta, y en tal caso, los datos de los administradores a la fecha de disolución;

o, si se encuentra en fase de liquidación, y en este supuesto, datos de los liquidadores y del capital.

Finalmente, el citado informe insiste muy especialmente que en el ánimo del titular de la Dirección General de Arquitectura no estaba el entorpecer ni evitar la colaboración en la investigación realizada con motivo de la visita realizada el 27 de noviembre y que lo que se produjo en realidad fue algún mal entendido por parte de dicha Autoridad, debiéndose entender la reacción del gestor en términos de una reacción humana comprensible cuando se ve en la imposibilidad de conseguir los objetivos que se ha marcado.

Sobre la base de esta información esta institución procedió a cerrar definitivamente su intervención, no sin antes dejar aquí constancia de la anómala y entorpecedora conducta del indicado Director General de Arquitectura de la Diputación General de Aragón. (Queja 9028017).

7.12. Salubridad e higiene de una vivienda, en Asturias

El formulante de la queja residía en una vivienda de protección oficial situada en Formiguera-Cabojal, Figaredo, que le fue adjudicada por su empresa. Al encontrarse la misma en mala situación de salubridad e higiene, presentó la oportuna denuncia ante la Consejería de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda del Principado de Asturias, sin que hubiera obtenido resultado positivo alguno.

En el informe remitido al Defensor del Pueblo por la Administración se indicaba que la resolución ordenando las obras pertinentes para la corrección de las deficiencias denunciadas se encontraba recurrida en súplica por la empresa; sin embargo, dado el carácter inmediatamente ejecutivo de los actos administrativos, no se hacía mención a si la indicada resolución se había hecho efectiva por parte de la empresa propietaria de las viviendas.

Requerida en tal sentido la Consejería competente, se manifestó al Defensor del Pueblo que, al no haberse acreditado la realización de las obras de reparación ni la existencia del juicio de desahucio, se había comenzado, con fecha 14 de noviembre de 1989, a imponer multas coercitivas para forzar el cumplimiento de las obras de reparación.

Sin embargo, tales medidas coercitivas fueron ineficaces ya que, habiéndose ordenado por el Director Regional de Vivienda y Arquitectura el 19 de julio de 1988, la ejecución de las obras necesarias para la corrección de las deficiencias constatadas en materia de seguridad y salubridad, y habiéndose expresado en un informe emitido por el Servicio de Promoción Privada, Viviendas Libres, el 19 de enero de 1989, que «lo demostrado es la falta de habitabilidad y la necesidad de reparaciones urgentes y graves, y la resistencia y pasividad de la propiedad a hacer las reparaciones oportunas», era lo cierto que en abril de 1990 la situación

de la vivienda seguía siendo la misma y que la empresa propietaria de aquella persistía en no cumplir la resolución dictada hacía año y medio.

Ante tales circunstancias, dado el tiempo transcurrido y la actitud de la propiedad, se indicó a la administración autonómica que debería haber procedido conforme establece el artículo 10 del Reglamento de Disciplina Urbanística para estos casos y, en su virtud, las citadas obras ordenadas, calificadas de carácter urgente y necesario, se deberían haber llevado a cabo por el organismo requirente, con cargo al obligado, a través del procedimiento de ejecución subsidiaria previsto en la Ley de Procedimiento Administrativo.

Por otra parte, en 10 de diciembre de 1990 nos dirigimos al Presidente del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, solicitando información acerca de la resolución del recurso de súplica planteado, dado que, según la Consejería, no procedía la ejecución subsidiaria de tales obras hasta que no fuera resuelto el mencionado recurso de súplica interpuesto el 5 de agosto de 1988.

La indicada comunicación dio lugar a la resolución desestimatoria del recurso y a la iniciación de la ejecución de la resolución originaria del mismo. (Queja 8811607).

7.13. Demora en la resolución de un recurso de súplica sobre vivienda de protección oficial, en Asturias

El reclamante, en nombre y representación de los propietarios de varios edificios de una promoción de viviendas de protección oficial realizada en el barrio de La Carisa de Oviedo, se dirigió a esta institución reclamando su intervención ante la Consejería de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda (hoy Infraestructuras y Vivienda) por la paralización y consiguiente falta de resolución del recurso de súplica planteado en 1987 en el expediente sancionador incoado por la citada Consejería ante el promotor de los edificios de vivienda de protección oficial antes indicadas.

Este expediente sancionador se había incoado como consecuencia de las deficiencias aparecidas en los citados edificios, las cuales tenían como consecuencia la inundación, con aguas residuales, de los sótanos o plantas bajas de los edificios señalados, lo que ocasionaba graves problemas de salubridad e higiene, así como molestias derivadas de las malas obras que dichos anegamientos producían.

La presente queja se inició en octubre de 1989 y en enero del siguiente año la citada Consejería informó a la institución que el expediente sancionador de referencia y el recurso de súplica en él obrante, se encontraban pendientes de resolución del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, puesto que éste era el órgano competente para dictar la oportuna resolución en el referido recurso.

Como consecuencia de lo anterior, se oficio a la Pre-

sidencia del Principado de Asturias a fin de recabar la información pertinente acerca de las causas de paralización y falta de resolución del mencionado recurso de súplica. En base a ello se logró que en el mes de septiembre de 1990 se dictase la oportuna resolución del recurso de súplica de referencia, resolución que ordenaba retrotraer las actuaciones administrativas al momento procedimental de prueba, a fin de dar a las partes (reclamante y promotor) los plazos necesarios para proponer y ejecutar las que tuviesen por conveniente.

Por ello, y para continuar en el ejercicio de nuestras competencias en la presente queja, se sugirió a la Presidencia del Principado de Asturias la conveniencia de agilizar los trámites procedimentales y las necesarias investigaciones técnicas, a fin de lograr, en breve tiempo, una resolución congruente con la realidad de los supuestos de hecho del expediente sancionador que venimos comentando.

Ante lo anterior, la Consejería de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda puso de manifiesto a esta Institución que ante lo contradictorio de los informes que cada parte había aportado como prueba, se solicitó del Colegio de Arquitectos de Asturias la designación de un arquitecto para que evacuase el informe técnico necesario, el cual también fue solicitado de los propios servicios técnicos de la administración.

Por fin, el pasado mes de septiembre de 1991 se dictó resolución en el expediente sancionador que se viene comentando, ordenando a la promotora de las viviendas la realización de determinadas obras de supresión de las deficiencias existentes, con lo que, tras un largo proceso, reactivado con la intervención de esta institución, se ha conseguido la conclusión del expediente sancionador. (Queja 8911673).

7.14. Deficiencias en la construcción de un edificio de vivienda de protección oficial, en Almería

Ante esta institución compareció un vecino de Almería exponiendo que desde el año 1980 se vienen denunciando ante la Delegación Provincial en Almería de la Consejería de Obras Públicas y Transportes las graves deficiencias de construcción de un edificio de protección oficial, sin que se haya conseguido la subsanación de las mismas.

De la documentación aportada por el interesado y de los datos contenidos en la contestación que la indicada Delegación Provincial efectuó a nuestro escrito de inicio de la correspondiente investigación, se pudo comprobar que, como consecuencia de la visita de inspección girada al edificio en cuestión por sus servicios técnicos, a primeros del año 1981 se ordenó a la empresa constructora que procediese a subsanar las deficiencias que se habían constatado.

Como quiera que no se efectuaron las referidas reparaciones, se incoó un expediente sancionador al constructor en junio de 1981 en el que, después de 11

actuaciones que constan en el mismo, se produce una paralización en julio de 1983 una vez que se formuló por el instructor la propuesta de resolución.

Tras la intervención del Defensor del Pueblo se consigue que el 17.6.88 se dicte la resolución al expediente sancionador por la que se impone una multa al constructor por infracción muy grave al régimen de viviendas de protección oficial y se le ordena que subsane las deficiencias observadas.

De los diversos informes que fueron remitidos a esta institución por la Consejería de Obras Públicas se desprendía que los defectos en la construcción no habían sido reparados por quien estaba obligado a ello y que por los órganos centrales de esa Consejería no se atendía la solicitud de 23 de noviembre de 1988 de la Delegación Provincial de que se habilitase la vía económica con la que se pudiesen ejecutar subsidiariamente tales obras, ya que éstos habían optado utilizar la imposición de multas coercitivas como medio para conseguir la ejecución forzosa de la resolución del expediente sancionador.

Ante ello, el Defensor del Pueblo sugirió al Consejo de Obras Públicas y Transportes que una vez que se había decidido recurrir al procedimiento de imposición de multas coercitivas al constructor como medio de constreñir la voluntad del mismo, se deberían reiterar las mismas y graduar su cuantía de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 58 del Real Decreto 3148/78 de 10 de noviembre sobre política de vivienda de protección oficial.

También se le sugirió que ese mismo artículo y el 168 del Real Decreto 2114/68, de 23 de julio que aprueba el Reglamento de Vivienda de Protección Oficial prevén la posibilidad de que se pueda utilizar la ejecución subsidiaria para lo que cabe la exacción cautelar de los daños y perjuicios que tal ejecución comporte.

El 23 de octubre de 1991, la referida Consejería contesta a esa sugerencia manifestando que después de diversos intentos de notificación al constructor no se tenía constancia de que éste conociera que el recurso de alzada que había interpuesto el 29-7-88 contra la resolución del expediente sancionador había declarado inadmisibile por extemporáneo el 7-3-90.

También expone que, como el artículo 163 del Reglamento de Viviendas de Protección Oficial dispone que «se suspenderá la ejecución de la resolución cuando se haya interpuesto recurso contra ella...» y el artículo 100 de la Ley de Procedimiento Administrativo, señala que no se iniciará ninguna actuación material que limite derechos de los particulares sin que previamente se haya adoptado la decisión que le sirva de fundamento jurídico, no se podía proceder a la ejecución forzosa del acto administrativo dictado en junio de 1988, considerándose como correcta la actuación de dicha administración autonómica.

Esta institución no puede compartir tal criterio, ya que las deficiencias constructivas del referido edificio reiteradamente denunciadas desde el año 1980, continuaban sin ser reparadas a finales de 1991, porque no se

ha podido localizar al constructor obligado, para comunicarle que una resolución recaída a primeros de 1990, declaraba no admisible un recurso que había interpuesto veinte meses antes contra una sanción que culminaba un expediente que tardó 7 años en tramitarse.

A la Consejería se le indicó la posibilidad de poner fin a esta situación de no reparación de las deficiencias mediante la utilización de la forma de notificación prevista en el artículo 80.2 y 3 de la Ley de Procedimiento Administrativo, modalidad que también podía utilizar, llegado el caso, para comunicar las multas coercitivas que había decidido imponer al constructor. Todo ello sin perjuicio de proceder a la ejecución subsidiaria para atender lo más pronto posible a los ciudadanos afectados. (Queja 8803328).

7.15. Abono de intereses de demora por expropiación forzosa, en Galicia

Del escrito de queja, formulada en 1985, se deducían los siguientes hechos:

1. A la interesada le fueron expropiadas unas fincas en Santiago de Compostela.
2. El 21 de mayo de 1980 se hizo efectivo el pago del justiprecio, mediante talón del Banco de España, por la Dirección Provincial del MOPU de La Coruña.
3. A pesar de haberse reclamado por escrito a la administración en numerosas ocasiones el pago de los intereses devengados, y de estar reconocido el derecho a su percepción en sentencia de 15 de febrero de 1978, éstos no se habían hecho efectivos, once años después de su devengo.

El derecho a percibir interés de demora está expresamente recogido en el artículo 57 de la Ley de Expropiación Forzosa y 73 de su Reglamento y no exige reclamación escrita, por así reconocerlo numerosas sentencias del Tribunal Supremo, entre otras la Sentencia de 17-10-79.

Admitida a trámite la queja, se efectuaron numerosas actuaciones entre el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, toda vez que este Departamento comunicaba en sus sucesivos informes que se iba a proceder al pago de los intereses de demora que le correspondieran a la expropiada.

Después de varias suspensiones de las actuaciones referentes a esta queja hasta que por la administración competente se comunicará la definitiva resolución del problema planteado en la misma, y transcurridos 15 meses de la última suspensión con el Ministerio, por éste se informó que se había vuelto a requerir a la Junta de Galicia que remitiera el expediente de los intereses de las fincas afectadas por la expropiación para poder fiscalizar el gasto y proceder a su abono.

Dada la demora existente, la interesada se dirigió de nuevo al Defensor del Pueblo el 29 de diciembre de 1989.

En dicho escrito exponía que el Instituto Gallego de la Vivienda y Suelo le había solicitado unos documentos que ya había entregado en su día, consistentes en una copia de la Sentencia del Tribunal Supremo que fijó la valoración definitiva de su vivienda y que impuso específicamente la obligación de pagar intereses sobre el aumento del justiprecio, y en una copia del acta de pago complementaria correspondiente a dicho aumento.

Igualmente hacía referencia a que, desde el 16 de septiembre de 1988, estaba esperando a que se remitiera a Madrid la propuesta de fijación de intereses, tal y como se aseguró en el escrito que la Dirección General de la Vivienda de la Junta de Galicia envió a esta institución y que motivó que se procediera a suspender la tramitación de su queja.

Teniendo en cuenta el contenido de este escrito de la Dirección General de la Vivienda, y la manifestación efectuada por la interesada de que había gastado tiempo y dinero en buscar tales documentos, siendo su resultado infructuoso, se informó al Instituto Gallego de la Vivienda y Suelo que la sentencia requerida se hallaba recogida en el repertorio de jurisprudencia de la editorial Aranzadi, con el marginal núm. 350 del volumen I de 1978.

Tras nuevos requerimientos por parte de esta institución, el Director General para la Vivienda y Arquitectura nos comunicó que, culminada la tramitación económico-administrativa del oportuno expediente, con fecha 17 de abril de 1991 se había librado a la Comunidad Autónoma de Galicia la cantidad de 1.105.111 pesetas para su abono a la interesada.

Con ello se finalizaron unas actuaciones que, tras un persistente seguimiento, ha dado lugar a que la promotora de la queja pudiera cobrar unas cantidades ordenadas por una sentencia del Tribunal Supremo, dictada el 15 de febrero de 1978. (Queja 8505899).

7.16. Contrato de obra pública, en Castilla-La Mancha

La queja manifestaba que desde el año 1987, se venía reclamando de la Dirección General de Bellas Artes del Ministerio de Cultura, la recepción y liquidación definitiva de la obra de restauración de la iglesia y claustro del convento de Escalona (Toledo), finalizada en abril de 1985, así como la devolución del aval que la empresa contratista depositó para responder de la ejecución de la obra, situación que persistía con la Consejería de Educación y Cultura de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, que había asumido las competencias al respecto, en razón de las correspondientes transferencias autonómicas.

El referido órgano autonómico contestó al Defensor del Pueblo que, en junio de 1989, se procedió a la recepción provisional de la obra, citando a tales efectos a las personas relacionadas en el artículo 170 del Reglamento General de Contratación. El resultado de la recepción fue negativo, al observarse por el facultati-

vo representante de la administración determinadas humedades en las obras que impedían su entrega al uso público.

Manifestamos, al respecto, que, según el artículo 54 de la Ley de Contratos del Estado, artículo 170 de su Reglamento y 71 del Pliego de Cláusulas Administrativas, la recepción provisional debió hacerse al mes siguiente de la terminación de la obra, es decir, en el mes de marzo de 1985 y no en el mes de junio de 1989, retraso que, según la citada legislación, debía dar lugar, en su caso, al resarcimiento de los perjuicios irrogados al contratista.

En todo caso, en cuanto al tema de las humedades aparecidas, era determinante comprobar la existencia o no en el proyecto de unidades de obra necesarias para la eliminación de las mismas, así como la actuación pericial del arquitecto director de la obra, razón por la que se pidió a la Consejería que solicitase un informe al mencionado arquitecto.

La misma contestó favorablemente dicha sugerencia del Defensor del Pueblo y manifestó al respecto que al no haberse personado la dirección facultativa en el acto de recepción provisional de las obras, no había podido determinarse si las obras se efectuaron, en el tema de las humedades, conforme a las prescripciones del proyecto, ignorándose, en consecuencia, a quien debía imputarse la responsabilidad de que, realizadas aquellas, no se hubiese resuelto el problema de la humedad de infiltración existente en los muros del convento y la suciedad de la fachada.

La Consejería comunicó al Defensor del Pueblo que se había formulado un nuevo requerimiento al director facultativo de la obra para que acudiese al próximo acto de recepción provisional en el que debería determinarse si los defectos encontrados en la obra eran o no imputables al contratista.

Realizada de nuevo la recepción, se comunicó al Defensor del Pueblo que, según informe emitido, en mayo de 1991, por el arquitecto director de la obra, se había estimado que las causas que motivaron el acta de recepción negativa de 19 de junio de 1990 no resultaban imputables al contratista, que en todo momento actuó ajustándose al proyecto redactado por el director de la obra.

En consecuencia, se procedió a efectuar un nuevo acto de recepción provisional de las obras y, tras el mismo, a realizar las operaciones de liquidación del contrato y devolución del aval que garantizaba su correcta ejecución, momento en el cual dimos por concluidas nuestras actuaciones. (Queja 8902347).

7.17. Abono de justiprecio y ocupación de terrenos no expropiados, en Cantabria

En fecha 13.2.90, se procedió al levantamiento del acta de ocupación de una finca del término municipal de Villacarriedo, afectada de expropiación por el proyecto de «Mejora de trazado. Carretera S-561, ramal de la

N-634 al Convento de Villacarriedo. P.K. 0,00 al P.K. 15.2. Tramo: Saron-Villacarriedo».

En el momento de la admisión a trámite de la queja no se había procedido a la determinación en vía administrativa del justiprecio, la cual tenía, dado el carácter de urgencia de la expropiación que nos ocupa, carácter preferente y urgente, de conformidad con lo establecido en el artículo 25 y siguientes de la Ley de Expropiación Forzosa, ignorando esta institución si se había remitido, en su caso, el correspondiente expediente de justiprecio al Jurado Provincial de Expropiación.

Al margen de la anterior cuestión, el formulante de la queja alegaba, por una parte, que se habían ocupado 1.244 m² más de la superficie de la finca expropiada, que ascendía a 326 m², habiéndose realizado en aquéllos movimientos de tierra y obras de fábrica, así como su ocupación con maquinaria, depósito de materiales, etc.; y, por otra, que se había procedido a la demolición de una pared de piedra que cerraba la finca y una portilla de acceso a la misma.

Tales actuaciones, no amparadas, según el formulante, por los correspondientes proyectos de obra y expropiación, se habían efectuado sin el previo conocimiento del compareciente y, por tanto, sin su autorización ni tolerancia, habiéndose producido, en definitiva, una modificación del trazado de la carretera hacia la finca del formulante de al menos 4 metros respecto al trazado contemplado en el proyecto aprobado.

Finalmente, se manifestaba en la queja que las numerosas reclamaciones efectuadas por el formulante ante la empresa constructora, el órgano administrativo regional encargado del expediente, la Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Urbanismo de la Diputación Regional y la Presidencia de la misma no habían obtenido hasta ese momento respuesta alguna.

La queja fue admitida en fecha 31 de octubre de 1991, habiendo sido reconocidos los hechos en que se basaba por la Diputación Regional de Cantabria, quien comunicó al Defensor del Pueblo que se mantuvo con el formulante una entrevista personal, en la que se le dieron disculpas por la ocupación realizada sin su consentimiento y se acordó la inclusión en el expediente de justiprecio de la totalidad del terreno expropiado, de la parte temporalmente ocupada y de la reconstrucción del muro derruido, quedando en consecuencia la queja resuelta favorablemente en cuanto a la pretensión del reclamante. (Queja 9122505).

7.18. Modificación de intereses en préstamo a adquirentes de vivienda de protección oficial, en Andalucía

Compareció ante esta institución la adquirente de una vivienda de protección oficial, quien manifestó que con fecha 24 de octubre de 1988 había solicitado ante la Delegación Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Transportes, de la Junta de Andalucía, en Cádiz, la rectificación de la modalidad del crédito vivienda que

había solicitado, en el sentido de que el interés que debía aplicársele por sus rendimientos era del 6% para las dos primeras anualidades, el 8% para las tres siguientes y el 11% durante las cinco primeras anualidades y el 11,75% durante el resto.

La citada Delegación Provincial resolvió en escrito de fecha 30 de noviembre de 1988, que su caso estaba incluido en el artículo 1 del Real Decreto 2569/86, de 5 de diciembre. Dicho artículo prescribe que son ingresos familiares anuales los ingresos brutos obtenidos por el titular de la vivienda en el año anterior al de la celebración del contrato. De ello deducía la reclamante que le habían considerado como ingresos los 2.609.300 pesetas de ventas, y no los rendimientos netos que ascendieron a 614.848 pesetas. Sin embargo, la interesada estimaba que los ingresos brutos aludidos en el artículo citado se referían a los de los trabajadores por cuenta ajena, es decir, a su sueldo bruto, antes del pago del Impuesto de la Renta (retenciones) y de la cuota de la Seguridad Social. Sin embargo, los ingresos de los empresarios deben ser considerados como el resultado de restar de las ventas los gastos inherentes al negocio (compras, luz, teléfono, etc.).

En este sentido, el artículo 4 de la Orden de 11 de octubre de 1988, dictado al amparo del Real Decreto 1494/87, establece que los ingresos brutos procedentes de actividades empresariales están constituidos por los rendimientos íntegros minorados en el importe de las compras realizadas, arrendamientos de instalaciones y remuneraciones del personal asalariado.

Admitida la queja por esta institución, y sobre la base de un eventual incumplimiento del artículo 4 de la Orden de 11 de octubre de 1988, se solicitó el preceptivo informe al Delegado Provincial en Cádiz de la Consejería de Obras Públicas y Transportes, de la Junta de Andalucía, la cual contestó a nuestra solicitud afirmando sucintamente que no eran de aplicación a la interesada las condiciones de financiación reguladas por el Real Decreto 1494/87, de 4 de diciembre, complementado por la Orden de 11 de octubre de 1988, razón por la que no era posible acceder a su solicitud.

La parquedad de la respuesta obtenida determinó que esta institución solicitara de la Delegación citada un pronunciamiento expreso sobre la posibilidad de aplicar al caso concreto de la interesada el Real Decreto 1494/87, y la Orden de 11 de octubre de 1988, por existir una razón de analogía o identidad de razón. A esta nueva solicitud la Delegación Provincial contestó que, efectivamente, «sí existe una identidad de razón que permite la aplicación analógica del Real Decreto 1494/87 y la Orden de 11 de octubre de 1988 a su caso concreto».

Confirmada de esta manera la posición que esta institución trataba de introducir sobre la base de lo dispuesto en el artículo 4.1 del Código Civil, a efectos de su consideración por la Delegación Provincial, se procedió a formular la siguiente sugerencia:

«Que en aplicación del Real Decreto 1494/87, de 4 de diciembre, sobre medidas de financiación de actuacio-

nes protegibles en materia de vivienda, y la Orden de 11 de octubre de 1988, que tiene por objeto adecuar los niveles de ingresos de los titulares de actividades empresariales a efectos de las condiciones de financiación reguladas en el Real Decreto indicado, se busquen las fórmulas oportunas para aplicar al caso planteado por la reclamante, el cómputo establecido en el artículo 4 de la Orden, a efectos de determinar la financiación que realmente le corresponde.»

Del contenido de la sugerencia y de las actuaciones seguidas se dio traslado a la Consejería de Obras Públicas y Transportes, de la Junta de Andalucía, encontrándonos en estos momentos pendientes de su contestación en el sentido de la aceptación o rechazo de la misma. (Queja 8913599).

7.19. Incumplimiento del proyecto de edificación de un edificio de vivienda de protección oficial, en Andalucía

Compareció ante la institución un ciudadano residente en la localidad de Marbella (Málaga), formulando queja en relación con las irregularidades detectadas en unas viviendas de protección oficial en las que la empresa constructora había sustituido la tubería de cobre prevista en el proyecto y memoria de calidades por otra de hierro, en la instalación de fontanería.

La Delegación Provincial de Málaga de la Consejería de Obras Públicas y Transportes, con fecha 28 de abril de 1983, dictó resolución en el expediente sancionador MA-VP 65/82, incoado contra la inmobiliaria expedientada, imponiéndosele una sanción pecuniaria, así como la obligación de realizar las obras necesarias para adecuar las ya realizadas al proyecto aprobado; resolución que desestimada en alzada devino firme el 11 de enero de 1984.

La pretensión del reclamante consistía en obtener de la administración actuante que adoptara las medidas precisas tendentes a conseguir la ejecución de la resolución recaída por parte de la empresa constructora, puesto que en el momento de formular la queja habían transcurrido seis años desde que se dictó dicho acto administrativo.

Recibido el informe requerido al efecto, se comprobó que por la mencionada administración pública se habían adoptado medidas al respecto, tales como la imposición de varias multas coercitivas, si bien tales medidas coactivas previstas en el artículo 107 de la Ley de Procedimiento Administrativo, no habían sido efectivas puesto que las obras en su día ordenadas seguían sin ejecutarse.

Ante tal situación, estimamos procedente recordar a la Administración pública actuante que, además de la medida adoptada, el artículo 104 de la referida ley procedimental prevé otros medios de ejecución forzosa de los actos administrativos incumplidos y, entre ellos, la ejecución subsidiaria, instrumento jurídico que permi-

te a la Administración realizar por sí misma o a través de un tercero la ejecución de las obras, a cargo del obligado por el acto que se trata de ejecutar, a quien puede exigírsele con carácter cautelar, el previo abono de las cantidades previstas, a reserva de la correspondiente liquidación definitiva del importe de los gastos, daños y perjuicios ocasionados, según lo preceptuado en el artículo 106 de la ya precitada Ley.

Asimismo se hizo referencia al precepto 168 del Reglamento de Viviendas de Protección Oficial y al 58 del Real Decreto 3148/1978, de 10 de noviembre, sobre Política de Vivienda, que contemplan esta medida de ejecución previa de las resoluciones recaídas en los expedientes sancionadores, cuando el expedientado no ejecutase las obras ordenadas en el plazo señalado en la prórroga en su caso concedida.

Por último, sobre la base de los argumentos jurídicos expuestos, se formuló a la Delegación Provincial de Málaga de la Consejería de Obras Públicas y Transportes, una sugerencia en el sentido de que se tuviera en cuenta otras medidas de ejecución forzosa de las resoluciones recaídas en expedientes sancionadores, contempladas tanto en la Ley de Procedimiento Administrativo como en la normativa que regula las viviendas de protección oficial, al objeto de que se pudiera finalizar el procedimiento iniciado hace aproximadamente 8 años y evitar mayores perjuicios a los afectados por la deficiente construcción de las viviendas, objeto de la presente queja.

Dicha sugerencia fue aceptada por la administración pública actuante.

En todo caso, quiere dejarse constancia aquí, a la vista de la frecuencia de quejas que plantean situaciones como la anteriormente descrita, de la conveniencia de aplicar con mayor frecuencia por parte de la Administración la sanción de inhabilitación temporal de dos a diez años para intervenir en la construcción de viviendas de protección oficial en calidad de promotor o constructor de las obras, prevista en el artículo 155 del Reglamento de Viviendas de Protección Oficial. (Queja 9013439).

7.20. Contrato de obra pública, en Murcia

La presente queja se admitió a trámite como consecuencia de la alegación de la empresa contratista de las obras de reforma del Real Alcázar de Vera Cruz de Caravaca de la Cruz, en Murcia, de que la Consejería de Política Territorial y Obras Públicas de la Región de Murcia, a pesar de haberse realizado la recepción provisional de las obras en 1985, no había procedido a la liquidación de la obra, a la devolución del aval, ni a la recepción definitiva de las obras, tal como ordena la Ley de Contratos del Estado.

El órgano administrativo implicado alegó que la no realización de tales actuaciones era debida a la aparición de determinadas humedades localizadas en distintas zonas del inmueble restaurado.

Dichas humedades dieron lugar a una orden de ejecución de obras necesarias para su desaparición, obras que, al menos en su totalidad, no fueron ejecutadas por la empresa, dado que ésta entendía que las humedades no eran imputables a la misma, por no derivarse su subsanación del proyecto aprobado por la propia Administración y en base al cual se efectuó la adjudicación del correspondiente contrato de obras.

El Defensor del Pueblo estimó conforme a derecho, tras el examen de la documentación correspondiente, la postura de la empresa contratista y sugirió la devolución del correspondiente aval y el pago de la liquidación de las obras que procediese.

La Consejería de Política Territorial y Obras Públicas de la Región de Murcia aceptando el criterio de la institución, recabó del arquitecto del proyecto y director de obras un certificado de que las humedades aparecidas no tenían relación con las obras ejecutadas y, en consecuencia, no eran imputables a la empresa.

Dicha certificación fue emitida por el técnico mencionado, por lo que se procedió, aceptándose el criterio del Defensor del Pueblo, a la recepción definitiva de las obras y a la aprobación y pago de la cantidad adeudada en concepto de liquidación de las mismas y a la devolución del aval depositado en su momento, como garantía del cumplimiento contractual que asumía la empresa adjudicataria de las obras. (Queja 8902563).

7.21. Establecimiento de actividad no permitida en vivienda de protección oficial, en Extremadura

Un vecino de la localidad de Coria (Cáceres), formuló queja en la que exponía que debajo de su vivienda, sometida al régimen jurídico de protección oficial, se desarrollaba determinada actividad generadora de molestias, sin contar con la preceptiva licencia municipal.

Asimismo, destacaba el uso indebido que se había dado a la citada vivienda, ya que, al ser de protección oficial no podía tener otro destino que el domicilio habitual y permanente del propietario o arrendatario de la misma, infringiéndose en consecuencia, entre otros preceptos, el artículo 3 del Real Decreto 3148/1978, de 10 de noviembre, sobre Política de Vivienda.

Solicitados los preceptivos informes de la Consejería de Obras Públicas, Urbanismo, Transportes y Medio Ambiente de la Junta de Extremadura y del Ayuntamiento de Coria, se pusieron en marcha los instrumentos jurídicos adecuados tendentes a resolver la cuestión suscitada.

Tales medidas consistieron, por parte de la citada administración autonómica, en la incoación de un expediente sancionador al propietario de la vivienda por no destinarla a domicilio habitual.

Por lo que respecta a la competencia municipal, su actuación se había concretado en la adopción de un acuerdo, en el sentido de proceder a la medición de los ruidos emitidos en el domicilio del afectado, si bien ello no había podido llevarse a efecto, entre otros motivos,

por la negativa del vecino reclamante a autorizar la entrada de los técnicos competentes a su vivienda, actitud que denotaba aparentemente una escasa colaboración con la administración municipal.

Sin perjuicio de las consideraciones expuestas, como quiera que la cuestión suscitada seguía existiendo y las molestias producidas persistían ocasionando importantes perjuicios para el reclamante y su familia, según este último manifestó en nuevas comunicaciones al Defensor del Pueblo, continuamos las actuaciones con los órganos públicos indicados, solicitando de la mencionada Consejería que nos diera cuenta del resultado del expediente sancionador que se estaba tramitando de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 61 de la Ley de Procedimiento Administrativo.

Por lo que respecta al Ayuntamiento de Coria, le sugerimos que la medición de ruidos se efectuara en las horas indicadas por el formulante a quien, asimismo, pedimos que facilitara la entrada a su domicilio a los técnicos municipales encargados de realizar la expresada medición, trámite reglamentario necesario a los efectos de determinar si la actividad debía ser calificada como molesta.

Resultado de tales actuaciones fue el cese de la actividad molesta, momento en el que dimos por concluidas nuestras actuaciones. (Queja 9027845).

7.22. Tarifas por abastecimiento domiciliario de agua a veinticinco municipios de la Comunidad Valenciana

El presidente de la Asociación de Consumidores del País Valenciano, expuso al Defensor del Pueblo que, a pesar de sus reclamaciones, la Dirección General de Comercio, de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, de la Comunidad Autónoma Valenciana, no había comunicado a la Asociación que preside si las empresas suministradoras de agua de más de veinticinco municipios de la Comunidad habían fijado unilateralmente las tarifas de agua para el consumo humano, sin mediar previa autorización por parte de la Comisión de Precios.

Asimismo, indicaba que la citada Dirección General no había informado, a pesar de las solicitudes, sobre las sanciones impuestas en los tres últimos años respecto a la fijación de tarifas de agua para el consumo humano no autorizado previamente por la Comisión de Precios en diferentes municipios y núcleos urbanos de la Comunidad Valenciana.

Las anomalías denunciadas por la Asociación resultaban, según la misma, perfectamente detectables a través de los expedientes de la Comisión de Precios, así como de los datos que constan en diversos registros como el industrial y el sanitario, o en la Delegación de Hacienda.

Admitida la queja, la Consejería de Industria, Comercio y Turismo informó al Defensor del Pueblo sobre la situación tarifaria de las poblaciones reseñadas en la

queja, y de las visitas de inspección realizadas durante 1990 a los pozos denunciados, requiriendo a aquellos que carecían de tarifas para que solicitaran la aprobación de las mismas por la Comisión de Precios y levantándose las oportunas actas que se remitieron a la Consejería de Sanidad y Consumo, competente en materia de defensa del consumidor.

Solicitada finalmente de esta última Consejería información sobre los resultados de las actas de inspección levantadas por la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, nos comunicó que se abrieron diligencias previas que en diez casos dieron lugar a su archivo al no detectarse indicios racionales de infracción por las respectivas empresas. En ocho casos más se detectaron pequeñas irregularidades, lo que dio lugar al apercibimiento y necesidad de subsanación a las empresas respectivas. Finalmente, en cinco casos se incoaron expedientes sancionadores por razón de infracción en materia de defensa de consumidores y usuarios, los cuales se hallan en trámite en su fase de pliego de cargos.

Comprobado por esta institución que las irregularidades en la fijación de tarifas de suministro de agua en diversas localidades de la Comunidad Valenciana estaban siendo objeto de diversas medidas de policía y sancionadoras por los órganos de Gobierno de la Comunidad Autónoma, procedió al cierre de su intervención previa comunicación a la administración y a la asociación denunciante. (Queja 8813414).

7.23. Insuficiencia en el servicio de abastecimiento de agua, en Madrid

Ante esta institución compareció una vecina de Madrid, formulando una queja que versaba sobre la falta de presión del agua que es suministrada por el Canal de Isabel II tanto a su vivienda como a otras pertenecientes a la misma calle del barrio de Chamberí.

Admitida a trámite la queja, iniciamos las actuaciones ante el citado organismo.

En su informe, el Canal de Isabel II manifestó que el Reglamento para el Servicio y Distribución de las Aguas del Canal de Isabel II, aprobado por Decreto 2922/1975, de 31 de octubre («B.O.E.» n.º 272, de 13-11-75), garantiza en el artículo 4.º el caudal y la potabilidad, y establece en su artículo 7.º que la previsión en los puntos de suministro quedará sujeta a las variaciones técnicas de la red general de distribución, siendo responsabilidad del usuario ajustar el rango de la misma a sus necesidades.

También expresó que la Dirección General de Industria, Energía y Minas de la Comunidad de Madrid, desde el mes de mayo de 1989 y en aplicación de la normativa sobre instalaciones interiores para suministro de agua, viene exigiendo la instalación de grupos de sobreelevación a partir de dos alturas, lo que implicaba que el Canal de Isabel II debía garantizar presión suficiente para llegar a la segunda planta de una edificación, según reconocía el propio organismo.

A la vista de ello, esta institución se dirigió a la indicada Dirección General para que informara sobre las dificultades técnicas o de otra índole que impedían que no pudiera exigirse al Canal de Isabel II que garantizara una mayor presión del suministro de agua, a fin de que se beneficiaran muchas viviendas situadas por encima de la segunda planta de los edificios de Madrid.

En el informe que remitió dicha Dirección General en un primer momento no se abordaba la cuestión planteada que afecta al ejercicio de las competencias que tiene asumidas, ya que se limitó a hacer mención a determinados preceptos del Reglamento del Canal de Isabel II, en virtud de los cuales el problema planteado en la queja correspondía resolverlo al propio Canal por ser de su competencia.

Ello motivó que se solicitara un nuevo informe en el que se contestara a si se podía modificar la normativa actualmente vigente, a la cual se acoge el Canal, o existía alguna razón de carácter técnico que lo impidiera.

En este último informe, la Dirección General de Industria se ratificó en que el Canal de Isabel II no garantiza la presión, según su Reglamento de Servicio y Distribución de Aguas, y expresó que, de forma genérica, todo inmueble con más de dos alturas debería disponer de un medio propio de sobreelevación.

Todo lo anteriormente expuesto suscitó, en definitiva, la cuestión de una eventual modificación de la normativa vigente que garantizara el adecuado nivel en la presión del agua suministrada por el Canal de Isabel II a los usuarios de la Comunidad de Madrid, por lo que procedimos a efectuar a tal efecto, como fundamentación de la sugerencia que en tal sentido se formuló, las siguientes consideraciones:

Primera. El artículo 7 del Reglamento para el Servicio y Distribución del Canal de Isabel II, de 31 de octubre de 1975, dispone que la presión en los puntos de suministro quedará sujeta a las variaciones técnicas de la red general de distribución, correspondiendo, por tanto, al Canal determinar cuál es la presión que ha de existir en los puntos de suministro de cada inmueble, ya que la misma depende de la presión que tenga la red general de distribución y las arterias.

Segunda. Por otra parte, la Orden de 9 de diciembre de 1975 establece las condiciones mínimas que deben exigirse a las instalaciones interiores de los edificios para un correcto funcionamiento del suministro.

Dichas normas son, en principio, aplicables, salvo situaciones excepcionales, a las edificaciones construidas con posterioridad a la entrada en vigor de la indicada Orden, por lo que un ingente número de edificios podría verse afectado, dada su fecha de construcción, por deficiencias en el suministro de agua, siendo razonable, por tanto, exigir respecto de los mismos que el Canal de Isabel II les garantice la presión suficiente, en función del número de viviendas, el estado de las instalaciones interiores y el número de plantas de los mismos.

Tercera. En cuando a la exigencia de grupos de sobreelevación a partir de las dos alturas, el artículo 1.6 de la mencionada Orden de 9 de diciembre de 1975 establece que «el suministro de agua por la presión de la red queda garantizado, en general, por el suministrador, para todos los abastecimientos cuya altura, a la entrada del tubo ascendente o montante respecto al nivel de la calzada en el lugar donde se efectúa la acometida, sea igual o inferior a lo establecido en particular para cada red de abastecimiento».

En casos especiales, el suministrador comunicará la altura que corresponda. Los suministros con entrada de su tubo ascendente o montante a nivel superior de la altura garantizada deberán disponer de un medio propio de sobreelevación.

De lo anteriormente expuesto se deducía claramente, y así se lo comunicamos a la Dirección General de Industria, que era de su competencia la fijación de la altura a partir de la cual es necesario contar con un medio propio de sobreelevación y hasta ese nivel debía el Canal garantizar el suministro directo de agua por la presión de la red. El que este nivel de agua se encuentre establecido actualmente en 25 metros de columna de agua a presión en el contador de la acometida, es porque así se decidió en su momento, no habiéndose expresado a esta institución, a pesar de nuestro requerimiento, la eventual existencia de razones técnicas que impidan que no se pueda fijar unos metros más de columna de agua a presión en determinadas zonas de la red de abastecimiento, o que justifique que se garantice la presión sólo hasta la segunda planta de los edificios, cuando la inmensa mayoría de los construidos en Madrid superan con creces este número de plantas.

Igualmente manifestamos a la citada Dirección General que debía tener presente que la exigencia de la instalación de un grupo de sobreelevación establecida en la Orden de 1975 no podía aplicarse, por lo general, a los edificios construidos con anterioridad al mes de abril de 1976, ya que dicha Orden no les afecta, por lo que, concluimos, que el Canal de Isabel II está obligado a garantizar el suministro de agua con presión suficiente a todas las plantas de tales edificios.

Por lo expuesto, procedimos a formular una sugerencia consistente en que mediante el ejercicio de las competencias que están conferidas a la Dirección General de Industria, Energía y Minas, en virtud de las cuales se exigió en el mes de mayo de 1989 al Canal de Isabel II que garantizara una presión de agua suficiente para llegar a la segunda planta de los edificios, se modificara tal exigencia en el sentido de que el citado Canal asegurara que el agua llegase con presión a todas las plantas de aquellas viviendas a las que no les es de aplicación la obligación de instalar un grupo de sobreelevación.

La indicada sugerencia no fue aceptada por la Comunidad Autónoma de Madrid quien alegó que «se carecían de las suficientes funciones y competencias que validarían la normativa que, en su caso, se estableciera».

Esta institución lamenta el criterio de la Dirección General de Industria, Energía y Minas, que respeta, pero no puede compartir, toda vez que corresponde a esa Dirección General acordar las directrices a que ha de sujetarse la actuación del Canal, velar por su cumplimiento y el de sus obligaciones para los usuarios según el artículo 77.1.º del Reglamento del Canal de Isabel II. (Queja 8919179).

7.24. Rehabilitación urbana del polígono Los Palmerales, de Elche, Alicante

En el año 1985, la junta vecinal del polígono Los Palmerales, formuló queja acerca de las irregularidades existentes en el indicado polígono, en Elche, consistentes en deficiencias de construcción en las viviendas, en su día construidas por la Obra Sindical del Hogar y Arquitectura y carencia de equipamientos comunitarios.

La investigación iniciada concluyó al ser informada la institución de la existencia de un convenio suscrito el 5 de julio de 1986 entre la Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes de la Generalitat Valenciana, el Ayuntamiento de Elche y las asociaciones vecinales, en el que se establecían unos compromisos en orden a solucionar los diferentes problemas denunciados.

Sin embargo, según planteó de nuevo años después la mencionada asociación vecinal, tales compromisos no se habían cumplido, lo que motivó una nueva intervención del Defensor del Pueblo ante la Administración pública competente, consistente, entre otras actuaciones, en una visita de inspección efectuada por asesores de la institución al Instituto Valenciano de la Vivienda, órgano gestor de las viviendas que nos ocupa y el Ayuntamiento de Elche.

En relación con los compromisos adquiridos por dicho Instituto se pudo comprobar que únicamente quedaban por finalizar las obras de reparación y conexión de los conductos de ventilación de 120 viviendas al negarse determinados adjudicatarios a permitir la entrada a la empresa contratista, si bien se tiene previsto adoptar las medidas pertinentes para proceder a su resolución. Asimismo resta por ejecutar la modificación de las arquetas de aguas residuales cuyo proyecto está en estudio.

Por otra parte, se han realizado determinadas actuaciones no convenidas, tales como el cerramiento de las escaleras, instalación de antenas colectivas, adecuación para la instalación del gas butano, así como obras de rehabilitación de las viviendas.

Por parte del Ayuntamiento de Elche, se ha procedido a dotar al mencionado polígono de los equipamientos comunitarios determinados en el referido convenio, como ha sido la construcción de un parque, instalación de una guardería infantil que próximamente va a ser ampliada, un centro juvenil y un polideportivo, etc.

En cuanto a las futuras actuaciones, se tiene proyectado instalar una nueva escuela infantil, una iglesia

pendiente en todo caso de la negociación entre la Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes de la Generalitat Valenciana y el Obispado respecto de la parcela destinada a ello y, posiblemente, un centro ambulatorio, si bien hay que destacar que la asistencia sanitaria está suficientemente cubierta por la existencia de dos centros en las inmediaciones de dicho polígono.

Por último, se considera igualmente suficiente los locales comerciales destinados a cubrir las necesidades básicas de la población.

En conclusión, cabe deducir que tanto el Instituto Valenciano de la Vivienda como el Ayuntamiento de Elche están llevando a cabo cuantas actuaciones se derivan de los compromisos en su día adquiridos mediante el convenio de fecha 5 de julio de 1986, que se consideran suficientes y adecuados a los medios económicos y humanos de que disponen las referidas Administraciones, así como a la realidad social existente en el polígono de viviendas sociales de Los Palmerales.

Por todo ello, esta Institución entiende que el asunto objeto de queja está en vías definitivas de solución. (Quejas 8809640 y 8901858).

7.25. Obras abusivas en el cauce de un río, en Galicia

Un vecino de Mazaricos, La Coruña, se había dirigido reiteradamente a la Consejería de Ordenación del Territorio y Obras Públicas, de la Junta de Galicia, solicitando la ejecución de la resolución dictada el 3 de diciembre de 1985, por la que se ordenaba a un tercero la demolición de las obras ilegales que interrumpían el curso de las aguas.

Solicitando el oportuno informe a la Administración autonómica, nos comunicó que el 31 de enero de 1991 se había concedido al infractor un plazo de 15 días para que procediese a la demolición voluntaria de lo indebidamente construido, señalando que, en caso de que ello no fuese efectuado, la demolición se realizaría subsidiariamente por la Administración.

Seis meses después, el formulante de la queja nos comunicó que la resolución continuaba sin ejecutarse.

Esta nueva comparecencia dio lugar a una investigación en profundidad sobre la tramitación del expediente administrativo objeto de la denuncia y queja, resultando lo siguiente:

— El denunciante era concesionario de un aprovechamiento de 100 l/seg. de agua del río Do Prado (Resoluciones de 13 de julio del 73 y 20 de febrero del 81) y se consideraba perjudicado por las obras que en su día realizó el denunciado, consistentes en la sustitución de una presa existente de tierra y piedras por otra de hormigón, razón por la cual se abrió por la Comisaría de Aguas de la Confederación Hidrográfica del Norte de España un expediente sancionador.

— Tales obras abusivas fueron confirmadas por informes de la guardería fluvial y el propio Ayuntamiento de Mazaricos.

— Como resultado de tal expediente, el día 3 de diciembre de 1985 se dictó por el Comisario de Aguas resolución en la cual, además de la imposición de multas, se concedió al denunciado el plazo de un mes para proceder al derribo de la citada presa efectuada en el cauce del río A Tramoeira.

— La resolución fue recurrida y confirmada de nuevo por la del Director General de Obras Hidráulicas, por resolución de 17 de julio de 1986.

— En octubre de 1986 se propone la iniciación de un expediente de ejecución subsidiaria, concediéndose al infractor un nuevo plazo de un mes para la ejecución voluntaria.

— Con motivo del traspaso de competencias del Estado a la Junta de Galicia, en materia de gestión de los recursos hidráulicos en las cuencas interiores de Galicia (Real Decreto 30.12.1986), el expediente se traslada a la Consejería de Ordenación del Territorio y Obras Públicas, correspondiendo en su seno a la Dirección General de Obras Públicas, iniciar, de acuerdo con lo establecido en el artículo 106 de la Ley de Procedimiento Administrativo, el anunciado expediente de ejecución subsidiaria, a cuyo efecto, y según establece el artículo 232.4 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico, se apercibe al afectado, concediéndosele un nuevo plazo de quince días para que proceda a la ejecución voluntaria.

Tras la intervención del Defensor del Pueblo, y después de transcurridos más de seis años desde la denuncia de las obras abusivas, la Dirección General de Obras Públicas de la Consjería de Ordenación del Territorio y Obras Públicas inició el expediente de ejecución subsidiaria contra el denunciado, quien reaccionó interponiendo un recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de Galicia.

Sin embargo, considerando el contenido de los artículos 101 y 102 de la Ley de Procedimiento Administrativo, siendo una resolución firme y no existiendo constancia de haberse dictado providencia para la paralización del trámite del expediente sancionador por parte del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, la Junta de Galicia, procederá, en aplicación del artículo 106 de la Ley de Procedimiento Administrativo y del artículo 323.4 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico, a la ejecución subsidiaria de la resolución.

La señalada ejecución subsidiaria, según información recabada de la Secretaría General Técnica de la Consejería correspondiente, aún no ha sido llevada a efecto ante la dificultad de realización (dotación presupuestaria, contratación de la empresa constructora), pero es voluntad de aquélla efectuarla en el más breve plazo posible. (Queja 8918196).

7.26. Actuación sustitutoria de la Junta de Castilla-León en materia de disciplina urbanística en Segovia

El formulante alegaba que a pesar de los acuerdos adoptados por el Ayuntamiento de Aldea Real, Segovia,

el 11 de agosto de 1986 y 12 de junio de 1987, no se procedía a corregir las obras ilegales realizadas por un vecino en el camino que une la carretera SG-211 con el camino de Escalona del Prado.

El Ayuntamiento de Aldea Real alegó, en esencia, ante el Defensor del Pueblo lo siguiente:

«Que dicho municipio es una localidad de 442 habitantes, pequeño y singular de la geografía de España, cuyo único funcionario en la actualidad es el Sr. Alguacil.

Como el 80% de los de la provincia de Segovia, carece de cualquier norma urbanística de planeamiento.»

Ante la alegada escasez de medios para corregir la ilegalidad urbanística denunciada, la institución se dirigió a la Junta de Castilla-León, para que, de conformidad con el artículo 184.4 de la Ley del Suelo, procediese a sustituir la competencia que, en materia urbanística, tienen en primera instancia los ayuntamientos.

A la anterior petición, la Comisión Provincial de Urbanismo de Segovia, el día 30 de octubre de 1991, examinó el asunto reseñado, adoptándose sobre el mismo el acuerdo que, en parte, se transcribe:

«Por la ponencia técnica se da cuenta de la investigación que la oficina del Defensor del Pueblo ha iniciado, en relación con unas obras presuntamente ilegales realizadas en el camino de Escalona, dentro del casco urbano de Aldea Real. Ante la respuesta del Ayuntamiento indicando su carencia de medios para investigar los hechos, el Defensor del Pueblo se ha dirigido al Excmo. Sr. Consejero de Fomento de la Junta de Castilla-León a fin de que proceda al ejercicio de la competencia urbanística, en vía sustitutoria.

Los hechos denunciados consisten en la construcción de un muro de cerramiento de parcela sin licencia municipal de obras.

En fecha 11.6.87, el Alcalde de Aldea Real ordenó la paralización de las mismas, concediéndole un plazo de dos meses para solicitar la oportuna licencia.

Dicha orden no se cumplió y en abril de 1988 se produjeron nuevas denuncias sobre la continuación y finalización de las obras paralizadas.

Con estos antecedentes y conocida la propuesta de la ponencia técnica que concluye que se ha producido una infracción urbanística consistente en la realización de obras de cerramiento, sin la preceptiva licencia municipal; visto el escrito del Defensor del Pueblo y teniendo en cuenta la vigente legislación del Suelo y el Decreto 243/1988, de 15 de diciembre, sobre concentración de funciones... en los Delegados Territoriales de la Junta de Castilla y León, la Comisión Provincial de Urbanismo adoptó por unanimidad el siguiente acuerdo:

1. Proponer al Ilmo. Sr. Delegado Territorial que al amparo del artículo 185 de la Ley sobre Régimen del

Suelo y Ordenación Urbana, requiera al interesado para que solicite la licencia municipal de obras correspondiente en el plazo de dos meses desde que reciba la comunicación. Este requerimiento se comunicará al Alcalde en el plazo de tres días.

2. Proponer al Ilmo. Sr. Delegado Territorial la incoación de un expediente sancionador al vecino por la realización de obras sin licencia municipal.

3. Comunicar estos acuerdos a la Oficina del Defensor del Pueblo, a través de la Dirección General de Urbanismo y Calidad Ambiental.» (Queja 8807376).

8. MEDIO AMBIENTE

8.1. Incendio forestal en la Sierra de la Culebra, Castilla-León

El Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Figueruela de Arriba (Zamora), formuló queja ante el Defensor del Pueblo mediante la remisión de la moción aprobada por el citado Ayuntamiento, en su sesión de 31 de agosto de 1991, sobre el desastre ecológico producido por el incendio forestal que tuvo lugar recientemente en la Sierra de la Culebra, así como otros aspectos relacionados con los consorcios forestales y las medidas de protección ecológica del referido espacio natural protegido.

Los hechos alegados, previa visita de inspección al citado municipio por parte de un asesor al servicio de la institución, pueden concretarse de la siguiente manera:

1. En julio del presente año se produjo un grave incendio forestal en la Sierra de la Culebra, incluida en el Plan de Espacios Naturales Protegidos de Castilla y León por Ley 8/1991, de 10 de mayo, de las Cortes de Castilla y León.

Dicho incendio afectó, según diversas estimaciones, a una superficie de entre 6.500 y 10.500 hectáreas de terreno en el que se ubican árboles de considerables dimensiones, dada la antigüedad de su plantación, así como diferentes especies animales, entre otras jabalíes, ciervos, lobos y fauna menor.

El incendio, al parecer, se inició en territorio portugués, si bien, inmediatamente, por la dirección del viento, se extendió en su práctica totalidad por territorio español.

2. El primer conato fue rápidamente sofocado a través del único retén existente en la zona. Sin embargo, durante la noche, se reavivó, adquiriendo tan enorme proporción que cuando, a las cinco horas aproximadamente, se personaron efectivos para sofocarlo, su efecto devastador era prácticamente imparable.

La primera cuestión que denuncia el escrito de queja se refería, por tanto, a la falta de ágil y eficaz respuesta de la administración autonómica para hacer frente al incendio en los momentos iniciales, así como al hecho de que no se utilizase un retén de vigilancia para prevenir su reproducción del incendio.

3. En segundo lugar, la queja del Ayuntamiento de Figueruela de Arriba denunciaba la falta de adopción de medidas preventivas contra incendios en la zona. En concreto señalan las siguientes:

— Inexistencia en el término municipal de retenes adecuados para fuegos pequeños. El único que existe está compuesto por escasas personas y un solo vehículo.

— Situación de los cortafuegos sin tener en cuenta el régimen de vientos de la zona, lo que, en definitiva, aceleró los efectos del incendio.

— Falta de renovación periódica de tales cortafuegos, cubiertos de hierba seca propagadora del fuego, por no haberse procedido a su limpieza desde hace años.

4. Los efectos del incendio, cuya genérica descripción ya se ha hecho, fueron particularmente importantes desde la perspectiva socio-económica, ya que se produjo la destrucción de una gran cantidad de madera, destinada, mediante las correspondientes entresacas, a su venta, en beneficio, fundamentalmente, dado el carácter público o particular de los montes afectados por el fuego, de los vecinos y otros propietarios de una zona caracterizada por una economía altamente deprimida.

En tal sentido, se alegaba que los consorcios celebrados en su momento con el ICONA, hoy competencia de la Junta de Castilla-León, han sido ampliamente incumplidos, tanto por lo que respecta al derecho de aprovechamiento y explotación del arbolado mientras dura el concierto (talas de entresaca), como en lo referente a algunas obligaciones que, en virtud de los mismos, asumió la Administración pública: conservación, cuidado, vigilancia, gestión y administración, liquidación de cuentas y gastos, etc.; siendo particularmente destacable las obligaciones impuestas por la Ley 81/1968, de 5 de diciembre, sobre incendios forestales; y el Decreto 3769/1972, de 23 de diciembre, por el que se aprobó su Reglamento.

5. Finalmente, se manifiesta en la moción municipal una protesta contra las repoblaciones faunística llevadas a cabo en la Sierra de la Culebra, con la introducción de especies no autóctonas (lobos, cruces con chacales africanos) y la excesiva protección de aves depredadoras; factores que, en conjunto, están reduciendo, se afirmaba, la fauna tradicional de la sierra (conejo, liebre, perdiz, codorniz, tórtola, paloma), impidiendo la utilización del terreno para actividades ganaderas y de agricultura, propias de la zona, y sin contar, al respecto, con el consentimiento o, al menos, con la consulta, de quienes voluntariamente, sean particulares o ayuntamiento, consorciaron en su momento los montes.

En respuesta a tales alegaciones, el ICONA contestó al Defensor del Pueblo lo siguiente:

«La prevención y extinción de incendios forestales es competencia exclusiva de la Junta de Castilla y León,

conforme establece la Constitución y su Estatuto de Autonomía, habiendo sido el instrumento de transferencia de la misma el Real Decreto 1504/1984, de traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma de Castilla y León en materia de conservación de la naturaleza.

Por todo ello, cualquier deficiencia que pudiera existir en cuanto a las medidas preventivas, corresponde su justificación a la citada Comunidad Autónoma de Castilla y León.

Por otra parte, es necesario resaltar que la Sierra de la Culebra es una de las zonas de alto riesgo de incendios forestales, por la recurrencia de éstos, en su mayor parte debida a descuidos en quema de pastos y tierras agrícolas. No es de extrañar que se haya producido un incendio procedente de los territorios limítrofes de Portugal, cuyas características sociológicas son semejantes a las de sus vecinos españoles. Por ello, de acuerdo con las autoridades correspondientes de la Junta de Castilla y León, el ICONA ha establecido una base aérea con aviones de carga en tierra en Rosinos, al pie, precisamente, de la Sierra de la Culebra, que operaron primero en Portugal, a petición de las autoridades de aquel país, y, después, con la ayuda de los aviones anfibios con base en Matacán, Labacolla y Torrejón, cuando el incendio penetró en territorio español. La operatividad de los medios aéreos fue muy limitada, debido al fuerte viento reinante durante los días del incendio.

Finalmente, es preciso señalar, aunque resultaría innecesario por lo absurdo de la imputación, que se han introducido especies no autóctonas con cruces de lobos y chacales africanos, cuya viabilidad biológica desconocemos. Esta última afirmación es muy significativa pues refleja la profunda contradicción que existe en una población proclive a quemar los pastizales de su entorno y con ellos los escasos bosques que quedan, tras una ingente tarea de repoblación forestal realizada en los años pasados en la Sierra de la Culebra y las nuevas corrientes conservacionistas que comienzan, sin duda, a influir en estas poblaciones.

Ello hace que se trate de trasladar los conflictos entre ganaderos y forestales hacia asuntos tan poco serios como el mencionado de cruzar chacales africanos con lobos ibéricos y, sobre todo, a acusar de excesiva protección a las aves depredadoras que se hallan en peligro de extinción y a cuya protección estamos obligados tanto por nuestra propia legislación como por los convenios internacionales a los que España está adherida.

Por su parte el Consejero de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Junta de Castilla y León remitió un informe sobre las circunstancias en que se produjo el incendio de la Sierra de la Culebra, así como las copias de los consorcios realizados con los Ayuntamientos de la zona, manifestando que se habían cumplido las obligaciones contenidas en los mismos.

En lo referente al incendio mencionado, merecen des-

tacarse las siguientes manifestaciones de la Junta de Castilla y León:

«— Durante la mañana del día 27 de julio fue detectado por nuestros vigilantes un incendio en Portugal, que terminó entrando en la provincia de Zamora por Riomanzanas a las 15 horas de dicho día. Se dio por controlado a las 21 horas del mismo día y por extinguido a las 24 horas.

— El domingo 28, se introduce, sobre las 12 de la mañana, un nuevo foco de fuego, procedente también de Portugal, por una repoblación joven que hacía frontera, distante más de 1 km. del incendio descrito en el punto anterior.

A las 13 horas, y vista la gravedad del foco, se da aviso a los hidroaviones de Matacán, y a las 14 horas empezó a actuar uno de estos aviones anfibios sobre el incendio. Los hidroaviones tardaron, pues, 1 hora en actuar.

— La superficie afectada por los incendios fue de 3.710 Has. de pinar, más otras 2.497 Has. de otras especies arbustivas y arbóreas. Ambos incendios provinieron de Portugal y parece ser que fueron iniciados intencionadamente.

— Queda claro que el incendio del día 28 no fue continuación o rebrote del día anterior, sino un nuevo incendio. Abundando, además, que en el incendio del día 27, y antes de darlo por extinguido, se procedió a dar una pasada con bulldozer en su perímetro sur, como defensa de un encinar existente, y regado abundantemente por la zona más próxima (1 km.) por donde se introdujo el fuego del día 28.

— Toda la Sierra de la Culebra contaba con los cortafuegos que, en condiciones normales, hubiesen hecho posible una lucha eficaz contra el incendio, pero la velocidad del viento, superior a 20 nudos, hizo que las llamas alcanzasen dimensiones espectaculares, con alturas iguales al doble de la total del arbolado, y por convección y dispersión de elementos incandescentes, como ocurrió varias veces, se prendiesen laderas que distaban 200 e incluso 300 metros del borde del fuego, saltando, incluso, por encima de los equipos de extinción.

— Los efectos de los incendios, cuya genérica descripción ya se ha hecho, son importantes desde la perspectiva económica, ya que se ha producido una gran pérdida de madera que, llegado el turno de corta, hubiese sido aprovechada y distribuido su importe en función de los coeficientes de reparto que figuran en los consorcios o contratos, que en el caso de Figueruela es del 35% para dicho municipio.

— En cuanto a trabajos de prevención y extinción, comunicamos a VE que un guarda forestal tiene residencia en Figueruela y que, además, en dicho término municipal existe una torreta de vigilancia, con 12 horas diarias ininterrumpidas de observación durante la campaña de incendios, y, asimismo, una cuadrilla de retén tiene su ubicación en Figueruela.»

El Defensor del Pueblo consideró no desvirtuadas en su totalidad las razones expresadas en la queja por el Ayuntamiento de Figueruela de Arriba acerca de la insuficiencia de medios y la falta de una rápida y eficaz respuesta al incendio declarado en la Sierra de la Culebra y expresó la necesidad de mejorar los dispositivos de lucha contra incendios en la zona.

La respuesta a tales manifestaciones, así como el resultado de nuestra investigación sobre el cumplimiento de los consorcios forestales entre la administración autonómica y el ayuntamiento reclamante, no es posible recogerla aquí, por no haber finalizado en su totalidad nuestra actuación al respecto en el momento del cierre del presente informe. (Queja 9121657.)

8.2. Protección de El Palmeral de Elche, en la Comunidad Valenciana

Con motivo de la aplicación, por parte del Patronato de El Palmeral de Elche, de la Ley 1/1986, de 9 de mayo, de la Generalidad Valenciana, por la que se regula la tutela de El Palmeral de Elche, así como de su norma de desarrollo aprobada por Decreto número 133/86, de 10 de noviembre, comparecieron en esta institución los representantes de diversas asociaciones de agricultores y cultivadores de palmeras de Elche presentando queja con las alegaciones que a continuación se expresan:

1. La Junta Gestora del Patronato de El Palmeral de Elche, creada por el Decreto 133/86, de la Generalidad Valenciana, en desarrollo de la Ley 1/86, de 9 de mayo, aplicaba dicha legislación de protección y fomento de la palmera datilera sin haber procedido previamente, según ordena el artículo 2.º de la citada Ley, a la calificación de los huertos de palmeras o de los grupos de palmeras diseminadas objeto de protección.

2. Asimismo, la Generalidad Valenciana sobrepasó el contenido de la ley al dictar el Decreto 133/86, pues el mismo, en contra de lo previsto en la Ley 1/86, en sus disposiciones transitorias primera y segunda, extiende la protección referida, de forma absoluta y sin incoación particularizada de expediente para cada plantación a proteger, a todas las plantaciones existentes, en clara conculcación de la ley mencionada.

3. La junta gestora del Patronato de El Palmeral de Elche y más concretamente su presidente, habían incoado expedientes sancionadores con manifiesta incompetencia, en opinión de los reclamantes, puesto que entendían que la potestad sancionadora recogida por la Ley 1/86 (artículo 13) corresponde en exclusiva al Patronato (artículo 11.h.), sin que la misma pueda ser delegada en un órgano gestor.

4. En dichos expedientes se aplicaban los tipos de faltas recogidos en los artículos 46.5 y 46.6, los cuales exigen, para su aplicación, que exista Decreto de calificación que determine los usos permitidos, lo que no se daba en ningún caso, pues aún no se había procedi-

do a la calificación de ninguna explotación, al tiempo que el párrafo segundo del artículo 46.7 atenta contra el propio tenor de la Ley 1/86 (artículo 13.1.), que en ningún precepto recoge como falta la compraventa de palmeras.

5. En la concesión de guías para el transporte de palmeras datileras se concedía un tiempo excesivamente breve (2 días), que en la mayoría de las ocasiones no resulta suficiente para su transporte, por causas tales como días festivos, retrasos de la empresa de transporte, etc., sin que se encuentre razón técnica o legal que justifique tan breve plazo.

6. Por agentes municipales, siguiendo instrucciones de la junta gestora del Patronato de El Palmeral, se procedía al decomiso de palmeras, que se encontraban en fase de trasplante o venta, sin seguir procedimiento alguno expropiatorio, sin que exista causa o razón para ello y sin indemnización, con el quebrantamiento del preceptivo régimen legal, ocasionando a los propietario daños económicos y, en ocasiones, la pérdida de las palmeras que son depositadas en el suelo durante muchos días.

7. La falta de desarrollo del artículo 21 del Decreto 133/86, en lo referente a la regulación de la plantación y explotación de los viveros de palmeras datileras, les causaba pérdidas económicas al no poder acceder a ayudas agrícolas, al rechazar el Instituto de Semillas y Plantas de Vivero de la Generalidad Valenciana el acogimiento de los viveros de plantas datileras y no desarrollar aún dichas funciones el Patronato de El Palmeral.

Estas manifestaciones de los reclamantes fueron puestas en conocimiento de la Consejería de Cultura, Educación y Ciencia de la Generalidad Valenciana y del Ayuntamiento de Elche en trámite de admisión de la queja.

El Ayuntamiento de Elche no remitió, en el plazo previsto para ello, el correspondiente informe, por lo que hubo de ser requerido en tal sentido. Ante tal requerimiento, el alcalde se personó en esta institución a fin de facilitar la información solicitada.

En la entrevista personal efectuada, el alcalde informó al Defensor del Pueblo que todas las medidas adoptadas, tanto por el Patronato de El Palmeral de Elche, como por la policía municipal, estaban encaminadas en todo momento a preservar la riqueza biológica y cultural que para el pueblo de Elche representan las palmeras, y protegerlas de intereses especulativos que pusieran en peligro su existencia.

Asimismo, el alcalde indicó que la solicitud de informe de esta institución la entendía cumplimentada con el escrito enviado por el Patronato de El Palmeral de Elche, del que el alcalde es presidente, a lo cual esta institución le significó que ello no podía entenderse así y que el Ayuntamiento de Elche, como tal organismo independiente, debía proceder a remitir el pertinente informe, el cual, pese a tal requerimiento personal, no ha sido enviado.

Por su parte la Consejería de Cultura, Educación y Ciencia de la Generalidad remitió un extenso escrito en el que ponderaba la actuación administrativa, la necesidad de realizar actuaciones que evitasen la desaparición de El Palmeral de Elche (testimonio de un singular aspecto de la historia económica y social del pueblo valenciano) y la no muy amplia colaboración prestada por los cultivadores y propietarios para la aplicación de la legislación protectora.

Tras un detenido estudio del expediente de la queja, esta institución realizó a la Consejería de Cultura, Educación y Ciencia la siguiente sugerencia en aras a la mejor aplicación de la legislación protectora:

«1. Que se proceda a calificar individualmente los bienes protegidos por la Ley 1/1986, de 9 de mayo, previamente a la aplicación del régimen protector recogido en el mismo.

2. Que se estudie la posibilidad de dar un plazo más dilatado de tiempo a las guías de transporte de palmeras, que sirva tanto a los intereses de la administración como a las necesidades de los administrados.

3. Que se limiten las medidas subsidiarias por falta de ejecución de las acciones que se imponen a los titulares de los bienes objeto del régimen contenido en la citada normativa, a aquéllas previstas en la misma (artículo 33) y más congruentes con la protección y mantenimiento de los huertos y grupos de palmeras.

4. Que se desarrolle en el menor tiempo posible el artículo 21 del Decreto 133/1986, relativo a la plantación y explotación de viveros de palmeras datileras, a fin de evitar a los labradores afectados perjuicios innecesarios y se informe a esta institución sobre las causas de la demora en su desarrollo.»

Esta sugerencia fue favorablemente acogida por la Generalidad Valenciana que ha manifestado que se van a realizar estudios tendentes a la propuesta de la adopción de medidas que logren una mejor aplicación de la legislación protectora de El Palmeral de Elche. (Queja 9013291).

8.3. Vertedero de residuos sólidos urbanos, en Cantabria

La presente queja recogía las denuncias que sobre la inadecuada utilización del vertedero El Mazo (Torrelavega-Santander), se formularon ante el Ayuntamiento de Torrelavega y la Consejería de Ecología, Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Diputación Regional de Cantabria, por incumplir, a juicio de los denunciantes, la legislación de residuos sólidos urbanos y la de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas.

Dada la importancia del tema indicado, el mismo fue incluido en el informe de 1990 que esta institución presentó a las Cortes Generales señalándose en aquél que:

«De la investigación efectuada se constató, de un lado, que el citado vertedero se ajustaba a las prescripciones técnicas estipuladas por la legislación comunitaria y por la nacional específica de residuos sólidos urbanos, y, de otro, que si bien se había iniciado el expediente de concesión de licencia de actividad clasificada, el mismo no había concluido, por lo que aquél carecía de la necesaria licencia de actividad, contemplada en el Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, contradiciendo con ello el artículo 5.2 de la Ley 42/1975, de 19 de noviembre, sobre desechos y residuos sólidos urbanos.

Por lo expuesto, formulamos al alcalde presidente del Ayuntamiento de Torrelavega la sugerencia de que por los órganos competentes del municipio se dictasen las resoluciones necesarias tendentes a concluir el expediente de actividad clasificada, relativo al vertedero El Mazo adoptándose, entre tanto y si procediese, las actuaciones preventivas pertinentes; y que, asimismo, se realizase un mayor control del citado vertedero, a fin de evitar daños al medio ambiente.»

Con posterioridad, se recibió en la institución el informe sobre el mencionado vertedero elaborado por la Consejería de Ecología, Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Diputación Regional de Cantabria, del cual pudo concluirse que esta administración autonómica había desarrollado diversas actuaciones tendentes a la sustitución de dicho vertedero por otro adecuado a las prescripciones técnicas y legislativas vigentes, sin que las citadas actuaciones, por causa de la oposición vecinal y municipal, hubieran surtido efecto.

Que, por ello, el vertedero El Mazo, continuaba en funcionamiento en unas condiciones medioambientales muy deficientes y sin adecuación a la vigente legislación, al no contar con la preceptiva licencia de apertura contemplada tanto en el Decreto 2414/1961, como en la Ley 42/1975, de desechos y residuos sólidos urbanos.

Como quiera que dichas normas legales prevén facultades subsidiarias, respecto de las ejercidas primariamente por los ayuntamientos, en las administraciones supramunicipales (en este caso, las comunidades autónomas) para adecuar las actividades no ajustadas a derecho mediante la imposición de las medidas correctoras necesarias, se indicó a la citada Consejería que tenía facultades para lograr que la actividad del vertedero se ajustase, mediante la adopción de dichas medidas, a la vigente legislación.

Por ello, sin dejar de destacar la importante labor que la Consejería está llevando a cabo para dar una solución definitiva y global al problema de los residuos en la Comunidad de Cantabria y de la trascendencia que sobre ello tendrá el proyecto aprobado el pasado 12 de diciembre de 1990 por la CEE, esta Institución sugirió a la misma la realización de las necesarias acciones concretas, tanto ante el Ayuntamiento de Torrelavega, para lograr la finalización del expediente de actividad clasificada del vertedero El Mazo, como ante el propie-

tario del mismo, en el caso de que el Ayuntamiento de Torrelavega no actuase puntualmente, tendentes a lograr que el citado vertedero deje de producir efectos nocivos contra el medio ambiente.

A la anterior resolución la Consejería de Ecología, Medio Ambiente y Ordenación del Territorio del Gobierno de Cantabria, remitió escrito poniendo de manifiesto que ya se había adjudicado la construcción de un complejo de valoración de residuos sólidos e industriales no especiales que dará solución a los problemas derivados del vertedero de El Mazo.

Señalando, además, la citada Consejería, que se estaba negociando con la coordinadora antivertedero de Zurita, promovente de la presente queja, la ubicación definitiva de la planta, cuya construcción permitirá el acondicionamiento ambiental y posterior sellado del vertedero de El Mazo.

Por todo lo manifestado, que es de suponer que si se cumple posibilite en un futuro cercano la solución de los problemas creados por el vertedero de El Mazo, esta institución procedió a cerrar, por el momento, sus actuaciones con la referida Consejería del Gobierno cántabro.

Por último conviene poner de relieve que la resolución enviada al Ayuntamiento de Torrelavega fue asumida en sus propios términos por el citado municipio, ordenando a los servicios técnicos municipales la adopción, de un lado, de las actuaciones necesarias a fin de concluir el expediente de actividades clasificadas iniciado en su día, y, de otro, de un mayor control de los vertidos que se realizan a fin de preservar al medio ambiente de daños. (Queja 8800148).

8.4. Contaminación de los ríos Torio y Bernesga, por las aguas residuales procedentes de la ciudad de León y su alfoz

Los reclamantes, en número superior a mil, vecinos de los municipios de Onzonilla, Vega de Infanzones y Villaturiel, situados en los márgenes del río Bernesga, al sur de la ciudad de León, denunciaron ante esta institución la gravísima contaminación que sufre el citado río junto con el Torio, con motivo de los vertidos que de las aguas residuales sin tratamiento adecuado realizan el municipio de León y otros municipios de su alfoz.

Dicha contaminación, alegaban, se agrava de forma importante en verano como consecuente del estiaje de los ríos, lo que provoca importantes molestias y peligros, no solo a los habitantes de los municipios citados, sino también a la economía de los mismos, como consecuencia de la depreciación de sus productos agrícolas, la caída del turismo, la devaluación del precio de los terrenos, etc.

Ante la trascendencia de los hechos relatados, se iniciaron actuaciones ante el Ayuntamiento de León, la Consejería de Medio Ambiente y la Confederación Hidrográfica del Duero, organismos que nos remitieron

los correspondientes informes, de los cuales deben reseñarse los siguientes extremos.

El Ayuntamiento de León manifestó que los vertidos que se realizan en el Municipio de León a los ríos Bernesga y Torio, corresponden a las aguas residuales de los municipios de León, San Andrés del Rabanedo, Villaquilambre y parte del de Santovenia de la Valdona. Estos vertidos de aguas residuales no han recibido depuración alguna previa a su salida a los cauces fluviales.

La Junta de Castilla y León, en colaboración con los citados ayuntamientos, y de forma especial con el de León, redactó el Plan Director de Saneamiento de León y su alfoz en el año 1987. En este Plan de Saneamiento se contemplan las medidas que han de adoptarse para la depuración de las aguas residuales de todos estos municipios. Medidas de toda índole, tanto técnicas como económicas y jurídicas.

La Junta de Castilla y León, con la colaboración del Ayuntamiento de León, ha redactado el proyecto de construcción de los emisarios que conducirán las aguas residuales de León y su alfoz hasta la depuradora que vaya a construirse. Este proyecto se redactó a finales de 1990, está prevista la contratación de las obras correspondientes al mismo en el año de 1991, por lo que verosímilmente cabe esperar que en este año se contrate por parte de la Junta de Castilla y León el proyecto de la estación depuradora, así como la construcción de la misma.

Por su parte, la Confederación Hidrográfica del Duero indicaba que la disminución de los daños a la calidad del agua sólo puede conseguirse con la depuración adecuada en la correspondiente depuradora. Las aguas residuales del Ayuntamiento de León no cuentan con depuración alguna y se vierten directamente a los ríos Bernesga y Torio.

Recientemente el Ayuntamiento de León y los que componen su alfoz se han constituido en mancomunidad a efectos de abordar el problema de la depuración de las aguas residuales. En recientes reuniones presididas por el Gobernador Civil de León, a las que han asistido representantes de este organismo y de los ayuntamientos aguas abajo, se ha podido constatar el interés que parece por fin ha tomado el Ayuntamiento de León sobre este asunto. Por ello la Confederación Hidrográfica del Duero tiene abierto expediente sancionador al Ayuntamiento de León por incumplimiento de la autorización de vertido y está a la espera de la remisión del proyecto definitivo de las obras de depuración para establecer los plazos y condiciones del vertido.

Por último, la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Junta de Castilla y León manifestaba que el Ayuntamiento de León vierte sus aguas residuales a los ríos Torio y Bernesga sin sistema de depuración colectiva que corrija la contaminación del conjunto de los vertidos. Conscientes tanto el Ayuntamiento de León como la Junta de Castilla y León del problema planteado por estos vertidos en los cauces de

los dos ríos, plantearon en estrecha colaboración el Plan Director de Saneamiento de León y su alfoz.

En dicho Plan se recogen las actuaciones a realizar para la depuración de los vertidos municipales, que en esencia consisten en mejoras en la red de alcantarillado y construcción del colector emisario para conducir todas las aguas residuales a la estación depuradora de aguas residuales, que debe también construirse.

En la actualidad, y englobadas estas actuaciones dentro del marco del Plan Regional de Saneamiento aprobado por la Junta de Castilla y León, ya se ha realizado la contratación para la construcción del colector emisario, lo que presupone un rápido inicio, y se ha encargado la redacción del proyecto básico de estación depuradora para iniciar, tras su entrega, el expediente de contratación de las obras correspondientes.

A la vista de las actuaciones en marcha para solucionar el problema, la institución mantendrá en suspenso su intervención hasta comprobar la efectividad de aquéllas, no sin antes dejar constancia del hecho extraordinario que supone que una capital de provincia no disponga aún a finales de 1991 de ningún procedimiento de depuración de sus aguas residuales y vertidos, los cuales son arrojados a los ríos sin más, lo que está suponiendo una gravísima infracción de lo dispuesto en las normas vigentes sobre materia del medio ambiente. (Queja 9016121).

8.5. Vertedero de residuos sólidos urbanos, en Extremadura

Desde 1986 el formulante de la queja venía denunciando ante la Junta de Extremadura y el Ayuntamiento de Burguillos del Cerro (Badajoz), las insalubres condiciones del vertedero existente en la indicada localidad, sin que cinco años más tarde el problema hubiese sido resuelto.

La admisión de la queja, que se enmarcaba en el contexto de un problema generalizado detectado por esta Institución, cual es el de las condiciones de los vertederos de residuos urbanos, cuya solución exige actuaciones coordinadas por parte de las diversas administraciones públicas, determinó la solicitud de información contrastada sobre el objeto de la queja al Ayuntamiento de Burguillos del Cerro, a la Consejería de Sanidad y Consumo, y a la Agencia de Medio Ambiente, ambas de la Junta de Extremadura.

El ayuntamiento informó que el vertedero no tenía incoado expediente conforme al Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas. No obstante, añadía, las basuras eran incineradas para evitar la transmisión de olores y enfermedades.

Independientemente de aguardar los informes solicitados de los órganos de la Junta de Extremadura, la contestación del Ayuntamiento de Burguillos del Cerro dio pie a las siguientes consideraciones, que abocaron a la formulación de una sugerencia:

«La incineración de residuos y basuras por procedimientos físicos se incluye como actividad molesta, clasificada con el número 522-6 en la relación decimal del Nomenclator anejo al Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, siendo su calificación como tal independiente de que el vertedero sea de gestión municipal directa.

Es cierto que el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, de 1961, trata de asegurar el ajuste a la legalidad de las actividades calificadas a través de la doble técnica de la licencia y de la inspección administrativa, obviando la posibilidad de que una Administración pública, singularmente un Ente local, realice por sí mismo la actividad.

Para resolver este problema el Decreto 2183/68, de 16 de agosto, extendió la aplicación del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas a las actividades ejecutables directamente por órganos oficiales. Más específicamente, su artículo 4 prevé el procedimiento para el ejercicio legítimo de la actividad por parte de la Entidad local. Dicho procedimiento exige, básicamente, tres trámites:

- 1.º Elaboración de un proyecto técnico y memoria descriptiva por el titular de la Entidad local.
- 2.º Información pública por plazo de diez días.
- 3.º Dictamen de la entonces Comisión Provincial de Servicios Técnicos, cuyas competencias corresponden hoy a la Comisión Regional de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, dependiente de la Junta de Extremadura.»

Sobre la base expuesta se procedió, a sugerir al Ayuntamiento que se incoase el procedimiento previsto en el artículo 4 del Decreto 2183/68, de 16 de agosto, para ajustar la actividad de eliminación de basuras mediante incineración del vertedero municipal de Burguillos del Cerro al Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, adoptando, entre tanto, las medidas necesarias para evitar la transmisión de olores, y, eventualmente, de enfermedades y contaminación ambiental.

Por su parte, la Consejería de Sanidad y Consumo había instado del Ayuntamiento de Burguillos del Cerro, desde 1986, la presentación de un proyecto de vertedero para su posterior estudio por la Comisión Regional de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, indicándole la necesidad de, entre tanto, enterrar los residuos o incinerarlos. En 1989 esa Consejería dio traslado de sus actuaciones a la Agencia de Medio Ambiente, organismo competente por razón de la materia a partir de esa fecha.

El informe técnico realizado por la Agencia de Medio Ambiente pone de manifiesto que el vertedero municipal no cuenta actualmente con licencia de apertura de la Comisión Regional de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas; no reúne los requisitos de idoneidad de suelos; se asienta sobre un relleno de material arenoso; existe circulación de aguas superfi-

ciales por la zona de vertido; no cuenta con cerramiento perimetral ni recogida de lixiviados; finalmente, los humos generados pueden afectar ocasionalmente al denunciante.

No obstante, indicaba dicha Agencia que la Junta de Extremadura ha aprobado el Plan Director de Residuos Sólidos Urbanos de Extremadura, que contempla la clausura y sellado del actual vertedero de Burguillos del Cerro y el traslado para la eliminación de los residuos generados al centro de tratamiento de Los Santos de Maimona.

Finalmente, el Ayuntamiento de Burguillos del Cerro dio traslado a esta Institución del Acuerdo de la Comisión de Gobierno por el que se solicita de la Agencia de Medio Ambiente una subvención para proceder al cerramiento del recinto del vertedero municipal para evitar cualquier contacto directo con las fincas circundantes. (Queja 9015316).

8.6. Vertidos al mar por una refinería de petróleo en Santa Cruz de Tenerife

En el informe anual a las Cortes Generales correspondiente a 1990 (página 469) se hacía mención a esta queja, formulada por la asociación tinerfeña de amigos de la naturaleza, sobre la situación de contaminación del mar en el sector de costa ocupado por las instalaciones de una refinería en Tenerife.

Continuando con lo expuesto en el mismo, hemos de manifestar que de la última información facilitada por la Dirección Territorial de Santa Cruz de Tenerife de la Consejería de Industria y Energía se desprendía que esa Consejería no tiene competencias en la materia, toda vez que las mismas están atribuidas al Servicio Hidráulico de la Consejería de Obras Públicas y Urbanismo, respecto a la autorización de vertidos al mar, y a la Dirección General del Medio Ambiente en cuanto a otras actuaciones complementarias.

Como quiera que el Servicio Hidráulico ya ejerció su competencia al haber autorizado los actuales vertidos al mar, el hecho de que mediante los mismos se pueda introducir una cierta contaminación marina es motivo para que intervenga la Dirección General del Medio Ambiente, por se el organismo competente para controlar «a posteriori» el cumplimiento de las condiciones contenidas en la citada autorización, por lo que también se le ha solicitado que informe al respecto.

La Dirección General de Medio Ambiente y Conservación de la Naturaleza del Gobierno de Canarias informó que, en la zona del muelle de la Hondura y sus alrededores confluyen vertidos industriales y urbanos, procedentes tanto de la refinería como de otras industrias ubicadas en el polígono «Costa Sur». Igualmente inciden en esa zona las aguas residuales de Santa Cruz de Tenerife y La Laguna; vertidos del área portuaria y los residuos sólidos vertidos donde está el Lazareto.

El Defensor del Pueblo ha constatado que como consecuencia de la tramitación de esta queja se habían pro-

ducido requerimientos a empresas, como la refinería, una papelera y la empresa municipal de aguas, lo que motivó la adopción de medidas que van a dar lugar a una mejora del área. Asimismo se anunció la puesta en funcionamiento de un sistema de recogida, transporte y tratamiento de aceites usados, en aplicación de la Ley 20/86, Básica de Residuos Tóxicos y Peligrosos.

Sin embargo, la Junta de Canarias no informó al Defensor del Pueblo del grado de cumplimiento por parte de la empresa contaminante, en particular, y del resto de las industrias, en general, de las obligaciones impuestas por el artículo 18 y anexo III del Real Decreto 833/1988, de 20 de julio, ni tampoco de las medidas que la Administración autonómica había adoptado al respecto para exigir la pronta y estricta observancia de tal norma, por lo que se solicitó que se ampliarán tales extremos.

De la contestación recibida se desprende que la indicada compañía ha venido remitiendo a la administración la declaración anual de control y seguimiento de residuos tóxicos y peligrosos, si bien no consta que lo hayan hecho las restantes empresas igualmente obligadas a ello, a las que, pese a ello, no se les ha incoado los preceptivos expedientes sancionadores por tal incumplimiento.

Asimismo, la Consejería de Política Territorial del Gobierno de Canarias informó al Defensor del Pueblo que viene remitiendo anualmente a las empresas productoras y gestoras de residuos tóxicos circulares solicitando la información necesaria para elaborar un plan director de residuos tóxicos y peligrosos para Canarias. (Queja 8904856).

8.7. Contaminación atmosférica derivada de una central térmica, en Canarias

Desde el año 1989, se han venido siguiendo actuaciones con el Gobierno de Canarias, en relación con las quejas 8900234 y 8812723, formuladas ante la institución, acerca de la grave contaminación atmosférica existente en el valle de Jinamar, como consecuencia del funcionamiento de una central eléctrica.

En relación con dicha situación, a la que ya se hizo referencia en los informes de 1989 y 1990, la Consejería de Industria y Energía del Gobierno de Canarias instruyó 15 expedientes sancionadores contra la empresa infractora, alegando la imposibilidad de clausurar la citada central térmica por las repercusiones negativas que ello tendría sobre el abastecimiento eléctrico de la isla.

Como resultado de la tramitación de los indicados expedientes, la compañía eléctrica titular fue objeto de la imposición de cinco sanciones por un importe de 250.000, 300.000, 250.000, 300.000 y 200.000 pesetas, como consecuencia de que el nivel de emisión de partículas a la atmósfera sobrepasaba los límites máximos establecidos en el apartado 1.2. del Anexo IV del Decreto 833/1975, de 6 de febrero, que desarrolla la Ley de

22 de diciembre, de 1972, sobre Protección del Ambiente Atmosférico.

De la información recibida posteriormente, se desprende que unos expedientes han sido objeto de sobreseimiento, otros se encuentran pendientes de resolución judicial al haber sido interpuesto por la indicada compañía eléctrica recurso contencioso-administrativo, quedando aún pendientes de la correspondiente resolución administrativa dos del total de los 15 expedientes en su día incoados.

Por último, en relación con el funcionamiento clandestino de los grupos IV y V de la referida central cabe destacar que no se ha podido otorgar la autorización definitiva por cuanto la compañía eléctrica en cuestión no cumple con la normativa vigente de protección del ambiente atmosférico, a pesar de los reiterados requerimientos efectuados para su cumplimiento.

A la vista de la situación expuesta, se ha solicitado de la Dirección Territorial de Las Palmas de la Consejería de Industria y Energía del Gobierno de Canarias información sobre las resoluciones recaídas en los expedientes números 11 y 14, así como de la ejecución de las sanciones impuestas a esta central eléctrica.

Al mismo tiempo, en cuanto al funcionamiento irregular de los grupos IV y V, solicitamos que nos comuniquen si se han utilizado los mecanismos legales previstos para conseguir que la empresa infractora adopte las medidas correctoras necesarias que posibiliten la reducción de los contaminantes emitidos por dichas instalaciones.

A tal efecto, se recordó la posibilidad prevista en el artículo 107 de la Ley de Procedimiento Administrativo de imponer multas coercitivas reiteradas en lapsos de tiempo que sean suficientes a fin de que se proceda a la ejecución de determinados actos; y, dependiendo de la gravedad de la contaminación denunciada, se indicó la posibilidad de utilizar el mecanismo de la ejecución subsidiaria, realizando la exacción cautelar en el patrimonio del obligado al cumplimiento de la resolución, a expensas de la liquidación definitiva.

Transcurridos más de tres años desde que se iniciaron estas actuaciones y constatada la situación de absoluta infracción continuada y contumaz de la legislación vigente en la materia por parte de esta central eléctrica y aun respetando la necesidad de no interrumpir la prestación del servicio público de electricidad que suministra, no se entiende la actitud de pasiva condescendencia de las distintas administraciones con competencia en la materia, en cuanto a obligar a la empresa a aplicar las medidas correctoras de la contaminación por muy costosas que sean (Queja 8812723).

8.8. Protección de un monumento arqueológico, en Cartagena

En Cartagena, existe un monumento funeario del siglo I denominado Torre ciega, que fue declarado de in-

terés nacional por Real Decreto de 3 de junio de 1931, estableciéndose un radio de protección de zona ajardinada de quinientos metros en su entorno, por Real Decreto de 23 de noviembre de 1963.

Con motivo de la realización de las obras de ampliación de la carretera Cartagena-San Javier, se invadió parte de este terreno destinado a zona verde, lo que motivó la formulación de la queja ante el Defensor del Pueblo.

La Dirección General de Cultura de la Consejería de Cultura, Educación y Turismo de la Región de Murcia ordenó, como medida cautelar, la paralización de las citadas obras a fin de evitar el daño difícilmente reparable que supondría su ejecución.

Como medida alternativa, se propuso un cambio en el trazado de la carretera, al objeto de que se respetase la distancia establecida entre la misma y el mencionado monumento, solución que no fue admitida por la Dirección General de Carreteras y Puertos de la Consejería de Política Territorial y Obras Públicas, ordenándose la continuación de las mismas, si bien solamente en las zonas que no afectasen directamente al referido enclave, conforme un acuerdo adoptado por ambos departamentos.

En cuanto a la intervención del Ayuntamiento de Cartagena en el asunto planteado, quedó constancia del incumplimiento por parte del mismo de uno de los requisitos fundamentales del acuerdo que suscribió con la Dirección General de Carreteras y Puertos, previamente a la ejecución de las obras, consistente en el derribo de dos edificios que sobresalen en la carretera, cuya demolición haría factible el retranqueo de la misma, al objeto de que Torreciega no se viera afectada negativamente.

Dicho incumplimiento fue en parte lo que motivó la realización del trazado actual, objeto del problema suscitado.

La mencionada alcaldía sostiene en la actualidad, sin embargo, que la solución adoptada en su día consistente en la demolición de los edificios indicados no se considera la más adecuada, ya que, entre otras razones, apenas se consigue distanciar la carretera del citado monumento.

Por ello, propone que por la Dirección General de Carreteras, Dirección General de Cultura de la Región de Murcia y el propio Ayuntamiento de Cartagena, se estudie la elaboración de un nuevo proyecto que garantice la ejecución correcta y de auténtica protección del monumento citado, indicando como una de las posibles soluciones la creación de una rotonda ajardinada con un diámetro mínimo de 30 metros, cuyo centro sería el monumento existente. Dicho proyecto, además de ser más eficaz, argumentaba, no afectaría a casa alguna, lo que supondría un coste económico menor al no tener que proceder en un principio a la expropiación de las citadas viviendas y consiguiente demolición.

Según los últimos datos que al respecto nos ha facilitado el Ayuntamiento de Cartagena, se están realizando las gestiones necesarias con algunos propietarios de

viviendas afectadas por las cuestionadas obras, para la adquisición por compra-venta de las mismas, y, de este modo, evitar el tener que recurrir a la vía expropiatoria como instrumento para conseguir la adquisición de las citadas fincas; procedimiento que de llevarse a cabo exigiría previamente una modificación puntual del Plan General de Ordenación Urbana. (Queja 8809374).

8.9. Contaminación acústica y problemas de seguridad como consecuencia de la construcción de la M-40, en Madrid

Las obras de ejecución y apertura de la vía interurbana M-40, construida sobre la base del convenio celebrado entre el entonces Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, la Comunidad Autónoma de Madrid y el ayuntamiento de la capital, han motivado diversas denuncias, básicamente sobre los efectos medioambientales y la inseguridad producidos por la mencionada vía.

En principio, y como quiera que la competencia en materia de medio ambiente corresponde en este caso, como veremos más adelante, a la Comunidad de Madrid, la inclusión de la presente cuestión en el capítulo dedicado a las comunidades autónomas parece plenamente justificada. Sin embargo, dado que el proyecto de ejecución y financiación de la M-40 es el resultado de un convenio suscrito entre las tres administraciones públicas por cuyo territorio atraviesa la citada vía, no parece que deba enfocarse la presente queja desde una perspectiva unilateral sino desde la triple intervención administrativa realizada.

Desde el punto de vista medioambiental, dos han sido los tramos que, singularmente, han dado lugar a la formulación de quejas: la travesía de la M-40 por el barrio de San Lorenzo y el proyecto de ejecución de obra de la indicada vía entre las carreteras nacionales V y VI, cuya denominación técnica es «Distribuidor oeste - Tramos: Enlace de El Barrial en la A-6 - Enlace de Montepríncipe en la M 511 - Enlace con la N-V y con el distribuidor Sur».

El nivel de ruidos producido por el tráfico, superior según los formulantes al que exige una mínima calidad de vida, y el grado de contaminación atmosférica, que no ha podido ser paliado por la plantación de especies vegetales de hoja caduca, son las cuestiones que afectan al barrio de San Lorenzo.

En cuanto al proyecto de ejecución del tramo que debe unir las carreteras nacionales V y VI, se sostiene que el estudio realizado por la Dirección General de Carreteras de la Comunidad Autónoma de Madrid, que ha servido de base para la evaluación y declaración de impacto ambiental por la Agencia de Medio Ambiente de la misma comunidad, debió realizarse por los órganos homólogos de la Administración del Estado al tratarse de una carretera de competencia estatal. La cuestión toma su importancia, alegan los formulantes, de la insuficiencia del aludido estudio conforme a las exigen-

cias de los artículos 2 a 5 del Real Decreto Legislativo 1302/86 de evolución de impacto ambiental y Reglamento para su desarrollo de 1988, por lo que no quedan paliados los impactos por emisiones de contaminación atmosférica y ruidos que el proyecto conlleva.

En el terreno de la seguridad dos han sido las cuestiones planteadas. La primera hace referencia a las condiciones de seguridad de los núcleos urbanos afectados por la carretera y, concretamente, el barrio de San Lorenzo. Así, se manifiesta a esta institución que pese a la proximidad de la carretera a las viviendas, la cercanía de un colegio y el desnivel existente de siete metros entre las viviendas y la calzada, no se han adoptado medidas de seguridad a ambos lados de la misma. La indicada proximidad ha determinado, por otra parte, la construcción de un colector a menos de dos metros de las viviendas lo que, según los formulantes, pone en peligro su cimentación. La segunda de las cuestiones, relativa a la seguridad, está referida a la dinámica del tráfico rodado, de modo que a la altura del kilómetro veintidós de la autovía en dirección a Talavera se producen numerosos accidentes a consecuencia de la inundación frecuente del carril izquierdo de la calzada.

Finalmente, han sido objeto de queja otras cuestiones colaterales afectantes de nuevo al barrio de San Lorenzo, como son la ausencia de suficientes pasarelas de comunicación entre las dos zonas del barrio divididas por la autovía, de modo que se ha producido una cierta incomunicación entre las mismas y la construcción de la Gran Vía de Hortaleza que, según los formulantes, ha suprimido las zonas de expansión de San Lorenzo produciendo una merma casi absoluta de las plazas de estacionamiento de vehículos hasta entonces existentes.

El carácter de las quejas pone de manifiesto un ámbito de cuestiones referidas a la concepción y ejecución globales de la M-40, por lo que esta institución decidió darles un tratamiento unitario y solicitar información a las administraciones públicas suscriptoras del convenio para ejecución de accesos a Madrid en los supuestos que incidían en el ámbito de sus competencias.

Las respuestas recibidas hasta el momento han sido de índole muy diferente. Así, y por lo que se refiere al ámbito de problemas propios del barrio de San Lorenzo, mientras la Consejería de Política Territorial de la Comunidad de Madrid afirma que el Ministerio de Obras Públicas y Transportes y el ayuntamiento de la capital son las administraciones competentes por razón de la materia para enviar el informe solicitado, el Ayuntamiento de Madrid señala que es el citado ministerio quien debe cumplimentar la información requerida ya que es el encargado tanto de la redacción del proyecto, como de la dirección y financiación de las obras, mientras que al propio ayuntamiento sólo le corresponde, de acuerdo con el convenio, la cesión de suelo.

Sólo el Ministerio de Obras Públicas y Transportes ha contestado de un modo pormenorizado sobre su actuación en los siguientes términos:

1.º El colector fue construido con toda clase de precauciones, sin que se ocasionaran daños a los edificios próximos. La situación actual es la misma que en los edificios de Madrid, con los servicios situados en las aceras.

2.º En cuanto a las medidas de seguridad adoptadas, el barrio de San Lorenzo se encuentra a un lado de la calzada y en desnivel respecto de la M-40, por lo que se ha construido una barrera rígida de hormigón y sobre ella una cerca metálica para su protección. Del otro lado de la vía, en la zona industrial en la que se encuentra el colegio, no existe desnivel, por lo que la separación de la autovía se produce mediante una valla metálica.

3.º Por motivos ornamentales, se procedió a la plantación de la mediana, en el espacio comprendido entre las barreras. Fuera de esta zona, las plantaciones son competencia de los servicios municipales.

4.º Se han efectuado mediciones del nivel de ruidos y como resultado de los mismos el Ayuntamiento de Madrid ha convocado un concurso para la redacción de un proyecto para la instalación de pantallas antirruídos en el tramo próximo al barrio de San Lorenzo. El anuncio del concurso se publicó en el «BOE» del día 20 del mes de septiembre.

5.º El barrio de San Lorenzo queda en una margen de la autovía y la zona industrial en la otra. El barrio se comunica con el colegio mediante una pasarela peatonal, y ambas partes se unen mediante el paso superior del Camino de Cárvacas, construido sobre la autovía.

6.º La desaparición de las zonas de posibles estacionamientos de vehículos por la construcción de la Gran Vía de Hortaleza es de la incumbencia municipal. La M-40 ha ocupado los terrenos estrictamente necesarios para la construcción de las calzadas, de acuerdo con el planeamiento municipal.

En cuanto a la posible insuficiencia del estudio de impacto ambiental e incompetencia de la Agencia de Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid para efectuar su declaración en el proyecto que une a las CN-V y VI, de nuevo el Ministerio de Obras Públicas y Transportes informó que según el artículo 5.º del Real Decreto Legislativo 1302/86 y el Real Decreto 1131/88, que desarrolla el artículo 4.º del mismo Texto Legal, el órgano competente para formular la preceptiva declaración de impacto ambiental es aquel que ejerza las funciones ambientales en la administración pública donde resida la competencia sustantiva para la realización o autorización del proyecto, esto es, en el caso que nos ocupa en la Comunidad de Madrid.

Las respuestas recibidas, con independencia de su valoración concreta, ponen de manifiesto la existencia de problemas reales, especialmente de índole medioambiental, en los cuales se ve afectada la competencia de los tres entes territoriales, quienes no formulan en todo caso juicios convergentes sobre el ámbito de la propia responsabilidad y de la de las otras administraciones concernidas.

Ahora bien, en la medida en que las obras de financiación y ejecución de la M-40 son el resultado de un convenio suscrito por tres administraciones públicas no parece que pueda soslayarse que el resultado final de la obra es, en cierta medida, imputable a todas y cada una de ellas.

En consecuencia y sobre la base de la información obtenida, el Defensor del Pueblo ha estimado la conveniencia de realizar una investigación sobre el terreno de los efectos medioambientales de la autovía M-40, ya en sus tramos proyectados, ya en los ejecutados, y celebrar entrevistas con los representantes de la administración estatal, autonómica y local en orden a paliar los efectos menos deseables de la autovía.

En concreto y dado que el convenio suscrito para la financiación y ejecución de la M-40 ha creado una Comisión mixta de seguimiento y control del proyecto y obras, la investigación que se realice se efectuará a través de la mencionada comisión (Quejas 9112588 y otras).

8.10. Protección medioambiental y urbanística del Parque Nacional de Doñana y su entorno

En anteriores informes presentados por esta institución, se ha hecho referencia a diversas cuestiones relativas a la eficaz protección del Parque Nacional de Doñana.

Concretamente, en el Informe correspondiente a 1984 se incluían los problemas relativos a la puesta en práctica efectiva del Real Decreto 359/84, de 8 de febrero, por el que se modificaba el Plan General de Transformación de la zona regable de Almonte-Marismas y la regeneración hídrica del Parque.

Esta importante cuestión y otras relativas al parque y su entorno, como el cumplimiento de los artículos 5 y 8 de la Ley 91/1978, sobre diversas funciones del Patronato, problemas derivados de la confección del Plan Rector de Uso y Gestión, que fue solucionado con la aprobación del Real Decreto 2421/1984, de 12 de diciembre, y diversos aspectos más concretos relativos a la explotación de recursos de esta zona, fueron abordados en varias reuniones celebradas en aquellas fechas en Sevilla, entre las instituciones del Defensor del Pueblo, del Defensor del Pueblo Andaluz y las demás administraciones con competencia en el Parque, con resultados satisfactorios como consta en dichos informes.

Desde entonces, diversas normativas han venido a completar el marco jurídico aplicable a esta zona de alto valor ecológico, así, entre otras, cabe significar el Plan Director Territorial de Coordinación de Doñana y su Entorno, aprobado por Decreto 181/1988, la Ley 8/1989, de 27 de mayo de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora Silvestre, así como la Directiva 79/409 de la Comunidad Europea sobre conservación de las aves silvestres, que establece la obligación de conservar el hábitat de las especies incluidas en el anexo 1 de la misma.

Otras cuestiones que inciden sobre el Parque han sido planteadas, tanto ante el Defensor del Pueblo Andaluz como ante esta institución.

En el primer caso, el Defensor del Pueblo Andaluz ha intervenido en aspectos de equipamiento urbanístico y sanitario de Mazagón y Matalascañas, habiendo solicitado informe al Ayuntamiento de Almonte sobre un amplio catálogo de cuestiones que afectan desde la limpieza y reparación del alcantarillado interior del núcleo de población, actividades molestas, hasta labores de vigilancia de la policía local e infraestructura urbanística en la playa de Matalascañas.

Dentro de la mutua colaboración entre ambas instituciones, el Defensor del Pueblo Andaluz ha comunicado, que muchas de las deficiencias observadas están en vías de solución, al mismo tiempo que indica que se ha creado una comisión de seguimiento para Matalascañas, integrada por representantes municipales, representantes hoteleros, comerciantes y propietarios.

Por otra parte, la asociación para la supervivencia de la naturaleza ANDALUS, presentó escrito ante el Defensor del Pueblo en el que formulaba las siguientes consideraciones (9010659):

El Plan General de Ordenación Urbana de Almonte, aprobado en 1985, clasificó como suelo urbanizable no programado el sector de El Asperillo (788 Ha.), con destino a uso residencial turístico para más de 30.000 habitantes y equipamiento complementario. Dicho sector goza de un gran valor ecológico, dadas sus características geomorfológicas (dunas estabilizadas), la belleza de su paisaje y la riqueza de su flora y su fauna, constituyendo una franja costera, de 1 km. aproximado de profundidad, por 7,5 km. de largo, colindante parcialmente con el Parque Nacional de Doñana y el Parque Natural del Entorno de Doñana.

El Plan Director Territorial de Coordinación de Doñana y su Entorno de 1988, modificó la clasificación del mencionado sector, que pasó a tener la condición de suelo urbanizable programado. Tras ello, se inició la tramitación del correspondiente plan parcial y posterior proyecto de urbanización, habiéndose decidido impulsar su urgente ejecución en la sesión plenaria celebrada por el Ayuntamiento de Almonte el 12 de diciembre de 1989, y en sesiones posteriores.

De llevarse a la práctica el mencionado proyecto, se podrían producir importantes impactos negativos en los ecosistemas de la red de espacios protegidos de Doñana: eliminación de las dunas litorales de El Asperillo, que constituyen un importante hábitat para multitud de especies de aves protegidas; impacto estético y paisajístico; merma de los recursos hídricos del Parque Nacional de Doñana, cuyo nivel freático ya ha descendido en zonas próximas a El Rocío, quedando previsiblemente también afectado al complejo de aguas litorales del Abalorio, situado al norte de la zona urbanizable; incremento de los niveles de contaminación de las aguas marítimas y de las continentales subterrá-

neas; mayor tránsito de vehículos por la C-445 Huelva-Matalascañas y C-445 Almonte-Matalascañas; aumento del peligro de incendios, etc.

Dado que la configuración de los proyectos urbanísticos y su impacto medioambiental había sido sometido al dictamen de una comisión de expertos, esta institución suspendió sus actuaciones en espera de que fuese evacuado el mismo. Con independencia de ello nos dirigimos en su momento al Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza solicitando una información general sobre la situación planteada, estándose a la espera del mismo que hemos reiterado.

Parece oportuno significar, a la espera de un análisis en profundidad de dicho dictamen por las administraciones competentes, que las previsiones de desarrollo urbano y uso turístico hacia el futuro, deberían contemplar, prioritariamente, el impacto ambiental, al encontrarse la zona ubicada dentro de un parque natural y limítrofe a un parque nacional, coordinando las estrategias de conservación y desarrollo y aplicando con todo su rigor la normativa de disciplina urbanística de la que, hasta ahora, no se ha hecho el debido uso.

9. PERSONAL AL SERVICIO DE LAS ADMINISTRACIONES AUTONOMICAS

Las quejas en la materia objeto de este epígrafe no difieren mucho de las que afectan a la Administración del Estado o a la Administración Local. Suelen afectar a casi todos los aspectos de la vida profesional del personal autonómico y el motivo de tramitación más frecuente suele ser la ausencia de respuesta de las autoridades competentes en la materia a las reclamaciones y recursos que el personal plantea.

Posiblemente las pruebas selectivas de acceso sean el motivo más frecuente de queja aunque la mayor incidencia del problema parece afectar a la selección del personal laboral, como se verá más adelante. No obstante, también la selección del personal funcionario es objeto de queja especialmente en aquellas convocatorias a través de las cuales se trata de resolver el problema del personal que viene prestando servicios en la comunidad autónoma de que se trate con carácter previo a la constitución de su propia función pública.

Este asunto es un reflejo más de la preocupante tendencia a la que en otro lugar de este informe se ha hecho referencia de valorar desmesuradamente los servicios previos como mérito para el ingreso en la función pública cuya extensión y generalización, sin justificación cierta, pone en crisis el principio constitucional de igualdad de todos los ciudadanos aplicado al acceso a funciones y cargos públicos.

Cierto es que, como ha venido a decir el Tribunal Constitucional, la resolución de situaciones extraordinarias como son las que han afectado a los funcionarios preautonómicos pueden justificar el empleo de recursos extraordinarios. Pero como ya hemos puesto

de manifiesto al hablar del personal al servicio de la Administración del Estado, lo que preocupa a esta institución es la generalización de mecanismos de acceso excepcionales a situaciones que no lo son.

Al margen de lo anterior, ha de tenerse en cuenta una cuestión que afecta con carácter general al personal funcionario que presta servicios en las comunidades autónomas integrado en su función pública propia, fruto de las transferencias operadas para la construcción del estado de las autonomías, en el que, pese a nuestro empeño, no hemos obtenido resultados concretos.

Nos estamos refiriendo a la movilidad interautonómica de aquel personal que en su origen ingresó en cuerpos o escalas de carácter nacional y ahora pertenece a la función pública de cualquier comunidad autónoma.

A este problema nos vamos a referir en primer lugar, sin perjuicio de tratar también otras cuestiones que afectan al personal al servicio de las comunidades autónomas con vínculos jurídicos de naturaleza no estatutaria.

9.1. Restricciones del derecho a la movilidad

Desde 1988 veníamos ocupándonos del problema planteado por las importantes restricciones en el ejercicio del derecho a la movilidad por parte de aquellos colectivos de funcionarios estatales que, como consecuencia de la configuración autonómica del Estado, y al ser transferidos junto con la función que venían desempeñando, se han visto privados de sus derechos, unos a reingresar en localidades distintas de aquellas donde tenían concedida la excedencia en el momento de la transferencia y otros a trasladarse mediante concurso a otras Comunidades Autónomas, ante la inexistencia de convocatorias que lo hicieran posible.

Dicha situación la han venido poniendo de manifiesto durante todos estos años diversos colectivos integrantes de los cuerpos sanitarios titulares del Estado (médicos, veterinarios, farmacéuticos, matronas y ATS), así como numerosos funcionarios del cuerpo de guardas forestales del Estado.

Todos ellos han coincidido en denunciar la ausencia, casi absoluta, de convocatorias generales de traslado, así como la práctica llevada a cabo por las comunidades autónomas de convocar concursos de traslado en su ámbito territorial, de los que, expresamente, se excluye la participación de aquellos funcionarios que no tengan destino provisional o definitivo en la respectiva comunidad autónoma.

Esta situación entraña la posible vulneración de diversos preceptos reguladores del régimen estatutario de los funcionarios, aprobados en el ejercicio de las competencias atribuidas en exclusiva al Estado por el artículo 149.1.18 de la Constitución.

Es fundamental, a estos efectos, recordar que el artículo 17 de la Ley 30/84, proclama el derecho a la movilidad de los funcionarios en los siguientes términos:

«Con el fin de lograr una mejor utilización de los recursos humanos, los puestos de trabajo de la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas podrán ser cubiertos por funcionarios que pertenezcan a cualquiera de estas Administraciones Públicas, de acuerdo con lo que establecen las relaciones de puestos de trabajo».

Dado el carácter de base del régimen estatutario que tiene el precepto transcrito, no puede admitirse que quede convertido, como de hecho ha sucedido hasta ahora, en un mero principio programático, y por ello su aplicación ha de entenderse en relación con lo dispuesto en el artículo 26 de la Ley 12/1983, del Proceso Autonómico del siguiente tenor literal:

«1. Los funcionarios a que se refiere el artículo anterior podrán participar en los concursos que convoquen las Comunidades Autónomas para la provisión de sus puestos de trabajo, en igualdad de condiciones con el resto de funcionarios propios de aquéllas.

2. Transcurridos dos años desde su transferencia o traslado a las Comunidades Autónomas, los funcionarios podrán participar en los concursos de traslado que convoque el Estado para cubrir puestos de trabajo vacantes en sus servicios.

3. Con la misma limitación temporal, los funcionarios podrán participar en los concursos de traslado que convoquen otras Comunidades Autónomas distintas de las de destino. Al convocar dichos concursos, éstas deberán reservar un tercio de las plazas para funcionarios transferidos o trasladados a otras Comunidades Autónomas. El derecho preferente a la adjudicación de dichas plazas es personal y no podrá ser ejercido a partir del séptimo año de la transferencia o traslado.

4. Finalizado este último plazo, los funcionarios podrán concursar en igualdad de condiciones a las plazas vacantes de las Comunidades Autónomas. El régimen de estos traslados será el previsto en el artículo 24 de la presente Ley.»

Al respecto, resulta muy significativo el pronunciamiento del Tribunal Constitucional que reconoce expresamente el carácter de básico de este último precepto en los siguientes términos:

«El artículo 33 (esta referencia debe entenderse hecha al artículo 26 del texto definitivo) reconoce el derecho de los funcionarios transferidos a participar en los concursos de traslado convocados por la Comunidad Autónoma a la que pertenecen, por el Estado o por otras Comunidades Autónomas, garantizando así la movilidad vertical y horizontal de dichos funcionarios. Esta movilidad resulta facilitada mediante el reconocimiento de un derecho preferente, aunque limitado en el tiempo, a la adjudicación de las plazas convocadas por otras Comunidades. En definitiva, se trata de una norma complementaria que de alguna manera viene a paliar el carácter forzoso de las adscripciones y traslados de los funcionarios afectados por la transferencia de servicios.

El título competencial del Estado para regular esta materia se encuentra también en el artículo 149.1.18 de la Constitución...»

En el informe de 1989 se aceptaba como posible el debate sobre la conveniencia de fomentar o desincentivar la movilidad de los funcionarios públicos de las distintas administraciones, cuestión que, en último término y según se establece en la normativa vigente, quedaría diferida a lo que se establezca en las relaciones de puestos de trabajo que cada organismo o entidad pública ha de elaborar, pues será en esa relación donde se especificará si a la plaza o vacante de que se trate podrían concurrir o no funcionarios de distintas administraciones públicas. Pero tal aceptación no impedía la formulación del juicio de esta institución sobre lo notoriamente injusto que resulta que quienes con carácter forzoso pasaron a prestar servicios en las diversas comunidades autónomas, no hayan tenido, largo tiempo después de su transferencia, ni tan siquiera una oportunidad de trasladarse a otra comunidad autónoma distinta de aquella a la que fueron transferidos, ni tengan expectativas de que tal traslado pueda llevarse a cabo en un plazo razonable.

De los argumentos expuestos se desprende la necesidad de una actuación perentoria del Ministerio para las Administraciones Públicas a través de la Comisión de Coordinación de la Función Pública a la que el artículo 8 de la Ley 30/1984 (precepto que tiene asimismo el carácter de básico) atribuye el encargo de «... coordinar la política de personal de la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas para formar el plan de oferta de empleo público y proponer las medidas que sean precisas para ejecutar lo establecido en las bases del régimen estatutario de los funcionarios». Esta actuación debería encaminarse de forma prioritaria a llevar a cabo las convocatorias de concursos de traslado que fueren precisas para que los funcionarios del Estado transferidos forzosos a las comunidades autónomas que no hayan podido participar en concursos de ámbito nacional pudieran hacerlo por primera vez.

Pues bien, la situación permanece inalterable sin que se haya dado paso alguno en pos de la solución del problema y ello a pesar de nuestra insistencia ante el Ministerio para las Administraciones Públicas que no ha obtenido hasta el momento más que respuestas dilatorias, la última de las cuales nos ha llegado mediante informe del propio ministro que, todavía en noviembre de 1991, viene a concluir su informe con el siguiente párrafo:

«No obstante, el Ministerio para las Administraciones Públicas impulsará, a través de los órganos de encuentro correspondientes, el análisis conjunto de los problemas expuestos por esa Institución, así como de las posibles alternativas para adoptar, en su caso, una solución consensuada a los mismos.»

Dicha respuesta, difícilmente entendible a estas alturas tras tantos años de haberse planteado el problema y las posibles soluciones al mismo, resulta más difícil de aceptar si nos atenemos a la argumentación previa de la anterior conclusión, del siguiente tenor literal:

«En el caso de las Comunidades Autónomas, corresponde a las mismas determinar los puestos de sus respectivas organizaciones que pueden ser ofertados a funcionarios de otras Administraciones, ya se trate de puestos transferidos o de nueva creación, sin que exista la posibilidad legal de que la Administración del Estado pueda establecer criterio alguno al respecto.

De esta forma, aunque en el ámbito de la Administración estatal rige a efectos de provisión y movilidad el Real Decreto 28/1990, esta norma no es aplicable a las Comunidades Autónomas, en las cuales estos extremos están regulados por la normativa de desarrollo de sus propias leyes de función pública.

En consecuencia, lo que no resulta viable desde el punto de vista de la constitucionalidad, es que la Administración del Estado invada la competencia autonómica convocando, con decisión unilateral, a concurso puestos para su provisión por funcionarios transferidos a las Comunidades Autónomas, tal y como sería el caso de los sanitarios locales, guardas forestales y ATS visitantes del Cuerpo Sanitario del extinguido INP.

Aclarado este extremo, debe indicarse a esa Institución que la Administración del Estado ni se opone, ni se ha opuesto en ningún momento a que las Comunidades Autónomas convoquen concursos ofertando plazas a funcionarios, transferidos o no, pertenecientes a otras Comunidades Autónomas. Lo que sucede es que este tipo de ofertas no se han producido debido a una circunstancia que no conviene olvidar: existe un proceso de consolidación de las burocracias autonómicas que se articula a través de la integración de funcionarios en los Cuerpos y Escalas propias de cada Comunidad, regularización de puestos de trabajo mediante la celebración de las correspondientes convocatorias públicas, selección de personal propio, y acceso a la respectiva función pública del personal interino y contratado administrativo de las mismas Comunidades Autónomas.

Teniendo en cuenta la falta de competencia estatal y las circunstancias antes comentadas, resulta evidente que deben ser las propias Comunidades Autónomas las que de común acuerdo se pronuncien acerca de la oportunidad de que la Administración del Estado coordine las iniciativas en esta materia, convocando concursos de ámbito nacional para funcionarios transferidos a las Comunidades Autónomas pertenecientes a una determinada área sectorial o funcional.»

Ante una argumentación de esta naturaleza sólo cabe recordar que aún sigue vigente el mandato contenido en la Ley 30/1984, de «... velar por la observancia en las demás Administraciones Públicas de las leyes o disposiciones estatales que les sean directamente aplica-

bles» (art. 4-2.º) y de coordinar y proponer, a través de la Comisión de Coordinación de la Función Pública «... las medidas que sean precisas para ejecutar lo establecido en las bases del régimen estatutario de los funcionarios», que no parece pueda ser ignorado por el Ministerio para las Administraciones Públicas, pese a que hasta el momento no ha mostrado la decisión e intensidad de actuación adecuadas para resolver el problema.

9.2. Personal estatutario al servicio de las instituciones sanitarias de la Seguridad Social

9.2.1. Provisión de puestos de trabajo

En esta materia se ha procedido a tramitar una queja relativa a los mecanismos de cobertura de plazas de personal no facultativo, en la que se señalaba que el Servicio Valenciano de Salud no había valorado un título de auxiliar sanitario local, expedido por la Diputación Provincial de Almería.

Dicha denegación se basaba en que el baremo que establece el artículo 33 del Estatuto del personal sanitario no facultativo de las instituciones sanitarias de la Seguridad Social hace únicamente referencia al diploma que sobre este tipo de cursos otorgaba el Instituto Nacional de Bienestar, organismo ya desaparecido.

Sobre esta queja, se procedió a solicitar informe al Servicio Valenciano de Salud, haciéndose constar que otros servicios de salud valoraban el referido tipo de cursos, dando validez a los títulos expedidos por las diputaciones provinciales. En la contestación recibida se puso de relieve la conformidad con dicho criterio, por lo que se había procedido a dictar instrucciones en orden a valorar como mérito el diploma en cuestión (queja 9024768).

9.2.2. Retribuciones

En relación con esta materia, se puso de manifiesto por la ex-esposa de un trabajador del Servicio Valenciano de Salud que se había suspendido el abono de la pensión alimenticia reconocida a su favor, pese a que se producían puntualmente las retenciones en la nómina de su ex-cónyuge. Las cantidades adeudadas, hasta el momento de la presentación de la queja, comprendían el período de marzo de 1990 a marzo de 1991, habiendo resultado infructuosas las gestiones efectuadas por la promovente para la reanudación del pago de la pensión y el abono de los atrasos.

En el informe remitido sobre esta queja por el Servicio Valenciano de Salud se ponía de manifiesto que dicha anomalía obedecía a un error informático y que se había dado las instrucciones precisas para abonar a la interesada las cantidades atrasadas y regularizar en lo sucesivo su percepción (queja 9021298).

9.2.3. Reconocimiento de servicios previos a efectos de antigüedad

Respecto del reconocimiento de servicios previos prestados a la administración por el personal estatutario, puede reseñarse una queja formulada por un facultativo, en la que se expresaba que no se había procedido a dictar resolución sobre la solicitud de dicho reconocimiento, por el período de 1 de octubre de 1963 a 31 de diciembre de 1968, trabajado como interino en el Hospital Clínico Universitario de Valencia.

Solicitado informe al Servicio Valenciano de Salud, se comunicó que se había procedido a la resolución del expediente en sentido favorable y al abono de las cantidades adeudadas por tal concepto (queja 9019485).

9.3. Personal laboral

9.3.1. Selección de personal

Entre las quejas tramitadas durante el año 1991, puede destacarse, en primer lugar, una de ellas en la que exponía el reclamante que se había presentado a unas pruebas selectivas para cubrir un puesto de trabajo como técnico superior farmacéutico en el Hospital «Gregorio Marañón», de Madrid, mostrando su disconformidad porque el tribunal calificador se había constituido sin contar con la mayoría de sus miembros y porque no se había dado respuesta expresa a la impugnación de la resolución adoptada por dicho tribunal.

De conformidad con el artículo 17 del convenio colectivo de aplicación, el tribunal de selección debería estar formado por seis miembros de la administración y tres miembros designados por los representantes de los trabajadores en la comisión paritaria. Sin embargo, el tribunal quedó constituido en primera convocatoria sólo por tres personas, y, pese a ello, realizó las pruebas correspondientes y propuso la contratación de quien finalmente fue seleccionado.

En el informe remitido por la Consejería de Salud de la Comunidad de Madrid se señalaba que en ninguna parte se establecía la necesidad de que existiera quórum, ni ningún tipo de condición para que pudiera constituirse el tribunal, pudiendo, por tanto, hacerlo con cualquier número de sus miembros. De otra parte, en dicho informe no se respondía a la cuestión planteada por esta institución sobre la ausencia de resolución expresa a la impugnación formulada por el interesado contra la resolución del tribunal, por lo que se deducía que dicha respuesta no había existido.

Debe añadirse, de otra parte, que si bien es cierto que el convenio colectivo no abordaba las cuestiones referentes al quórum y forma de tomar las decisiones por los tribunales de selección, no es menos cierto que la convocatoria de pruebas selectivas, sus bases y las actuaciones de los tribunales de selección son actos administrativos y, por tanto, susceptibles de recurso en el plazo y forma establecidos en la Ley de Procedimiento Administrativo.

Asimismo, los tribunales de selección son órganos colegiados de la administración a los que son de aplicación los artículos 9 y siguientes de la mencionada ley. De este modo el artículo 11 de la Ley de Procedimiento Administrativo indica, en su apartado primero, que «el quórum para la válida constitución del órgano colegiado será el de la mayoría absoluta de sus componentes», y en su apartado segundo añade: «si no existiera quórum, el órgano se constituirá en segunda convocatoria, veinticuatro horas después de la señalada para la primera. Para ello será suficiente la asistencia de la tercera parte de sus miembros y, en todo caso, en número no inferior a tres».

Por último, procedería tener en cuenta que, de conformidad con el artículo 94.3 de la Ley de Procedimiento Administrativo, la denegación presunta de una petición formulada ante la administración no excluye el deber de ésta de dictar una resolución expresa.

Por todo ello, esta institución dirigió a la Dirección General de Salud de la Comunidad Autónoma de Madrid un recordatorio del deber legal de dictar resolución expresa respecto de las peticiones formuladas por los ciudadanos, así como de ajustar las normas de procedimiento y de formación de la voluntad de los órganos colegiados a lo establecido en el capítulo segundo del título primero de la Ley de Procedimiento Administrativo (queja 8911633).

De otra parte, la falta de contestación a un recurso formulado contra los resultados de unas pruebas selectivas motivó que se dirigiera a la Consejería de Cultura y Bienestar Social de la Junta de Castilla y León un recordatorio de deber de resolver expresamente los recursos presentados por los ciudadanos, conforme a lo previsto en la vigente Ley de Procedimiento Administrativo (queja 8810421).

Fue tramitada asimismo una queja en la que un ciudadano exponía que presentó una solicitud de acceso a pruebas selectivas para cubrir una plaza de técnico fotógrafo en el Hospital General de Asturias, aplazándose las pruebas por resolución de 9-5-1989, de la Consejería de Presidencia del Principado, informándose que dicho aplazamiento duraría aproximadamente cuatro meses. Sin embargo, en la fecha de presentación de la queja (noviembre de 1990) las mencionadas pruebas no habían sido aún convocadas.

Se solicitó información a la citada Consejería, acerca de si se cobró a los solicitantes algún tipo de cantidad en concepto de examen y la situación actual y perspectivas respecto de la fecha de la convocatoria de las pruebas.

La Consejería de Presidencia informó al respecto que la resolución de 9 de mayo de 1989, por la que se suspendió la celebración de las pruebas selectivas convocadas, tuvo como causa las negociaciones que culminaron con el convenio suscrito entre el Instituto Nacional de la Salud y la Comunidad Autónoma para la gestión del Hospital General de Asturias, publicado en el «Boletín Oficial del Principado» del 3 de enero de 1990. En dicho convenio se atribuye al Instituto Nacio-

nal de la Salud la gestión del repetido hospital y la determinación del número de personas que han de prestar servicios en él. Por ello la selección de personal había dejado de ser función de la Comunidad Autónoma, que, en consecuencia, no ha incluido ninguna plaza de tal adscripción en sus ofertas de empleo público de 1990 y 1991.

Concluía su informe la Consejería anunciando que inmediatamente se procedería de oficio a la devolución de documentos y tasas de inscripción (900 pesetas) a los aspirantes (queja 9018283).

9.3.2. Retribuciones

Como en años anteriores, se han recibido en 1991 quejas que denuncian retrasos en el abono de retribuciones, en especial de personas contratadas temporalmente, estando la mayoría de ellas motivadas por el complejo sistema de pago de salarios que impera en la administración.

En este sentido, puede hacerse alusión a una queja presentada por trabajadores de la Consejería de Emigración y Acción Social de la Junta de Extremadura, quienes exponían que percibían sus salarios con meses de retraso e, incluso, una vez vez finalizados sus contratos eventuales.

Sobre esta queja, la Consejería citada manifestó que, efectivamente, se habían producido retrasos en el abono de los salarios durante el primer trimestre de 1991 e informó sobre las diferentes medidas acordadas con los representantes sindicales para resolver la situación (queja 9111573).

Otra de las quejas tramitadas en esta materia dio lugar a la remisión, a la Consejería de Cultura y Bienestar Social de la Junta de Castilla y León, de un recordatorio del deber de abonar el salario puntual y documentalmente, conforme establece el artículo 29.1 del Estatuto de los Trabajadores. Debe añadirse sobre este asunto que el mismo se solventó de forma satisfactoria para la promovente de la queja, al aprobarse por la citada Consejería una resolución por la que, a la vista de las sentencias dictadas en favor de la interesada, en materia de percepción de salarios, se reconocía la relación laboral existente, con los derechos derivados de la misma (queja 9019503).

SECCION IV. MUNICIPIOS Y PROVINCIAS

1. BIENES Y SERVICIOS DE LAS CORPORACIONES LOCALES

1.1. Bienes

1.1.1. Las calles de las denominadas «urbanizaciones privadas», como bienes de uso público local

Los vecinos de una colonia de Madrid, con el fin de disuadir a los conductores que, sin pertenecer a dicha

colonia, la atravesaban para evitarse la aglomeración de vehículos en vías alternativas, decidieron instalar un sistema de cerramiento de algunas de sus calles, con la intención de impedir el paso a los no residentes.

Tal decisión se ejecutó sin previa licencia municipal, razón por la cual el Ayuntamiento de Madrid dictó una orden municipal de demolición y de inmediata apertura al tráfico rodado de las calles afectadas.

La cuestión debatida en la queja, y que enfrentaba al Ayuntamiento de Madrid y a los vecinos, era la de si los viales de la colonia habrían de ser considerados de uso público, como afirmaba la Junta Municipal de Distrito de Chamartín, o, por el contrario, de propiedad privada, tesis sustentada por los vecinos.

El interés del asunto, por otra parte, trascendía del caso concreto planteado en la queja, dada la proliferación, en muchas partes del territorio nacional, de las denominadas «urbanizaciones privadas», cuyos residentes, con frecuencia, amparados por la pasividad municipal, dificultan o impiden, mediante sistemas disuasorios de control (guardias de seguridad que exigen la identificación a la entrada, barreras móviles, garitas fijas, etc.), la libre circulación de los no residentes por las calles o viales de dichas urbanizaciones, cuyo destino, en todo caso, dada su obligada inserción en la «ciudad», es la de ser bienes de dominio público, de uso común y general. Su utilización, por tanto, ha de ser absolutamente libre, sean o no residentes de la urbanización sus usuarios, constituyendo un deber irrenunciable de los ayuntamientos ejercer, en toda su plenitud y eficacia, la potestad de recobrar para todos la tenencia de tales bienes demaniales.

En cualquier caso, dado que existía la posibilidad jurídica de que, al menos, algunos viales de la colonia fuesen bienes privativos del común de propietarios de aquella, se solicitó un informe al Ayuntamiento de Madrid, al objeto de constatar, entre otros extremos, si las viales que atraviesan esta colonia estaban incluidas en el Inventario y Registro de Bienes Municipales que, preceptivamente, ha de ser llevado por todas las corporaciones locales, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 86 del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local y en los artículos 17 y siguientes del Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, que aprobó el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales.

Recibido el informe municipal, procedimos al cierre del expediente, dado que, si bien no figuraban las calles en cuestión en el citado inventario, se argumentaba, en esencia, que las referidas calles o viales eran bienes de uso público local, por establecerlo así el artículo 3.1. del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, de 13 de junio de 1986, que da la indicada calificación, entre otros, a «los caminos, plazas, calles, paseos, parques..., y demás obras públicas de aprovechamiento o utilización generales, cuya conservación y policía sean de la competencia de la entidad local». Dicha competencia, afirmaba el Ayuntamiento de Madrid, ha venido siendo ejercida por el mismo, co-

mo lo demuestra la periódica conservación del alumbrado público, la limpieza viaria, las reparaciones en la red de riego, etc., servicios y obras ejecutados, todos ellos, con cargo al presupuesto municipal.

A las anteriores razones, que por su obviedad hacían innecesarias, a criterio de esta institución, mayores precisiones, hubo que añadir, ante la negativa de los vecinos formulantes de la queja a admitir la decisión del Defensor del Pueblo, las siguientes fundamentaciones jurídicas.

Así, en primer lugar, en un nuevo informe elaborado por la propia institución, se aludía a lo dispuesto en el artículo 344 del Código Civil, a cuyo tenor «son bienes de uso público, en las provincias y los pueblos, los caminos provinciales y los vecinales, las plazas, calles, fuentes y aguas públicas, los paseos y las obras públicas de servicio general, costeadas por los mismos pueblos o provincias».

Dicho precepto, expresión de una inmemorial tradición de nuestro derecho, se reitera en el artículo 132.2 de la Constitución, en relación con los artículos 79.3 y 74.1, respectivamente, de la Ley Reguladora de las bases de Régimen Local, aprobada por Ley 7/1985, de 2 de abril, y del Texto Refundido de Disposiciones Legales Vigentes en Materia de Régimen Local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril.

Sentado lo anterior, manifestamos a los formulantes, partiendo del hecho de la construcción del área urbana que nos ocupa en el año 1927 (artículo 2 de los Estatutos de esta Sociedad Cultural-Vecinal y del uso común y general de las calles que la configuran desde entonces), que el artículo 8.4.c) del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales prevé la adquisición por usurpación, por parte de las entidades locales y con arreglo al derecho civil, «del dominio de una cosa que viniere estando destinado a un uso o servicio público o comunal».

En cualquier caso, y ante la postura del Ayuntamiento de Madrid, la declaración de que se ha producido semejante efecto jurídico o, por el contrario, la relativa a que los viales cuyo cerramiento parcial se pretende, son de propiedad privada, con el correlativo reconocimiento de la facultad de condicionar el paso de terceros, constituye una cuestión que escapa a la competencia del Defensor del Pueblo, a la de los órganos de la Administración central del Estado, como es el caso del Tribunal Económico Administrativo de Madrid aludido en la queja como consecuencia de su resolución de 27 de septiembre de 1973, que reconocía el carácter de bienes privados de los viales en cuestión, e, incluso, a la de los tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa, debiendo ser planteada la cuestión, en su caso, ante los tribunales del orden jurisdiccional civil.

Pero mientras tal declaración jurisdiccional no se produjese, es lo cierto que la resolución municipal de suprimir el cerramiento móvil de las calles y dejarlas expeditas para su libre uso por todos, gozaba de la presunción de legalidad y del privilegio de autotutela ad-

ministrativa. Dicho mecanismo que otorga a los bienes de la Administración un «status» privilegiado, legitimaba, en suma, la actuación del Ayuntamiento de Madrid al recuperar la posesión perdida de las referidas calles sin necesidad de ejercitar acción judicial alguna, trasladándose a los particulares afectados por dicho acto recuperatorio la carga de impugnarlos jurisdiccionalmente.

En apoyo de tal afirmación cabe citar, entre otras, la sentencia de la Sala Cuarta (Cont. Adm.), del Tribunal Supremo, de 2 de junio de 1987 (Aranz. 5914), cuyo fundamento de derecho segundo, por su clara adecuación al supuesto de hecho planteado en la queja, reflejamos a continuación:

«Si bien el artículo 55 del Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales habilita a las entidades de este carácter a recobrar por sí la tendencia de sus bienes de dominio público en cualquier tiempo, dada su naturaleza privilegiada y estrictamente posesoria, la jurisprudencia de este Tribunal —Sentencias de 13 de octubre de 1981 (R. 4141), 5 de diciembre de 1983 (R. 6333), 3 de junio de 1985 (R. 3201), 31 de julio y 23 de septiembre de 1986 (R. 7063 y 5974)— ha exigido para su ejercicio la evidencia de la posesión pública de los bienes cuya recuperación se actúe a través de este privilegiado procedimiento, llamado por la doctrina “interdictum propio” y en el cual no se trata de formular un juicio sobre la propiedad del bien, sino de defender su posesión de indiscutible uso o servicio público, frente a la perturbación o usurpación de que hubiese sido objeto... No pudiendo, pues, estimarse probado que la vía cuya recuperación se pretende por la Corporación, constituya un bien de su pertenencia ni la afección del mismo al uso público, es claro que, sin perjuicio de cual sea la verdadera naturaleza del terreno a que este litigio se refiere, cuestión reservada a los Tribunales de la Jurisdicción Civil, procede la desestimación del recurso y en consecuencia confirmar la actuación recuperatoria llevada a cabo por el Ayuntamiento.»

Por último, ha de tenerse en cuenta que la cesión de viales constituye una obligación de nuestro derecho urbanístico que sin ninguna duda existía en la época en que se construyó la colonia, y que tiene su reflejo legislativo actual, en los artículos 83.3., 84.3. y 85.2. del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobada por Real Decreto de 9 de abril de 1976, que impone a los propietarios de suelo urbano y urbanizable ceder gratuitamente a los ayuntamientos respectivos, entre otros, los terrenos destinados a viales, parques y jardines públicos. Dicho precepto configura deberes legales que, asimismo, han tenido su reciente reflejo en el artículo 9 de la Ley de 25 de julio de 1990, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo; cabiendo deducir de la inclusión de las calles que atraviesan la colonia en el Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de

1985, y en anteriores figuras de planeamiento, que en su momento se dio cumplimiento a la indicada obligación legal. (Queja 8915434).

1.1.2. Ingreso en la hacienda local del Ayuntamiento de Villasur de Herreros, en Burgos, del producto derivado de la expropiación de bienes comunales

En su momento, se admitieron a trámite las quejas números 8811036, 8920712, 9023000 y 9027888, en relación con las indemnizaciones abonadas por la Confederación Hidrográfica del Duero en compensación por la expropiación forzosa de los bienes comunales y de propios de los pueblos afectados por la construcción del pantano de Uzquiza.

Con tal motivo, se solicitaron informes al Ayuntamiento de Villasur de Herreros, a la Confederación Hidrográfica del Duero, al Gobierno Civil de Burgos y a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial de la Junta de Castilla y León.

Examinado el contenido de los mismos, así como el conjunto de los documentos obrantes en los expedientes de las quejas, se dedujeron las siguientes consideraciones:

1. Por acuerdo del Consejo de Ministros de 5 de julio de 1974, se decretó el traslado de las poblaciones de las localidades de Villorobe, Uzquiza y Herramel, en Burgos, afectadas por la construcción de la presa de Uzquiza en el río Arlanzón.

2. Dicho traslado poblacional dio lugar al oportuno expediente expropiatorio, de conformidad con lo establecido en el artículo 86 y siguientes de la Ley de Expropiación Forzosa.

En su virtud, se abonaron a los afectados por la expropiación las indemnizaciones derivadas de la privación de sus bienes y derechos singulares, así como de los perjuicios indirectos ocasionados por el traslado.

Asimismo, se procedió al pago de las indemnizaciones ocasionadas por la expropiación de los bienes comunales y de propios de las entidades locales mencionadas, las cuales fueron incorporadas, por Decreto de la Junta de Castilla y León 158/1988, de 21 de julio, al municipio de Villasur de Herreros.

3. Estas últimas indemnizaciones pecuniarias fueron entregadas, según se acredita por una certificación expedida por la Confederación Hidrográfica del Duero, a quienes, hasta el momento de la entrada en vigor del Decreto 158/1988, de 21 de julio, de incorporación del municipio de Villorobe al de Villasur de Herreros, ostentaban la representación de las entidades locales afectadas por la expropiación, algunos de los cuales continuaron recibiendo pagos por el concepto referenciado con posterioridad al cese en sus respectivos cargos públicos.

4. Tales cantidades, en todo o en parte, han venido siendo administradas y, al parecer, repartidas entre al-

gunos de los vecinos expropiados, por quienes fueron alcalde de Villorobe y alcalde pedáneo de Uzquiza.

Así se desprende de lo manifestado por la alcaldía de Villasur de Herreros en el escrito de 9 de agosto de 1989, remitido a instancia de esta institución.

5. Conectado con todo lo anterior, consideramos relevante manifestar que la desaparición, por incorporación, del Ayuntamiento de Villorobe no dio lugar, como en derecho era exigible, según cabe deducir del artículo 4.2. del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, a la correspondiente rendición de cuentas e ingreso, en su caso, del efectivo dinerario existente en la hacienda local del municipio absorbente.

Prueba de tal afirmación la constituye la certificación, de 21 de septiembre de 1990, expedida por el mencionado Ayuntamiento, así como las manifestaciones que al respecto se hacen en el escrito referenciado en el apartado anterior.

6. De lo anteriormente expuesto, puede inferirse, por una parte, que la Confederación Hidrográfica del Duero siguió efectuando pagos, por la expropiación de los bienes comunales y de propios, a quienes, a partir de la efectividad del Decreto de 21 de julio de 1988, carecían de la representación legal del Ayuntamiento de Villorobe y de la Junta Vecinal de Uzquiza; y, por otra, que las cantidades abonadas por tal concepto no fueron ingresadas en las arcas del municipio absorbente, como en derecho procedía, sino que, al menos en parte, se distribuyeron directamente entre algunos de los antiguos vecinos de los pueblos afectados por la expropiación.

7. Respecto a la primera cuestión, y habida cuenta de lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley Reguladora de Bases del Régimen Local, no podían recibir pagos quienes, como consecuencia de la extinción de los entes locales de Villorobe y Uzquiza, dejaron de ostentar la condición de alcalde y alcalde pedáneo, respectivamente, de aquéllos.

Relacionado con lo anterior, al indicado ayuntamiento, según establecen, entre otros, el artículo 92 a) de la mencionada Ley y los artículos 44 c), 45, 80.2 y 71.3, del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, le corresponde la potestad de recobrar por sí la tenencia de los bienes y derechos pertenecientes, en el momento de la incorporación, al municipio de Villorobe.

Dicha facultad, a la vista de la documentación existente en esta institución, no parece haberse ejercitado agotando todos los medios a que hace referencia el artículo 71.3 del citado Reglamento de Bienes de las Entidades Locales.

Finalmente, y en cuanto al producto de las indemnizaciones abonadas por la expropiación de los bienes comunales y patrimoniales de los entes locales incorporados a Villasur de Herreros, cabe deducir, a tenor de lo establecido en el artículo 98.3 del citado Reglamento de Bienes, que dicho producto ha de destinarse a la prestación de servicios en beneficio de los vecinos afec-

tados por la expropiación que fijaron su residencia en Villasur de Herreros.

Dicho criterio fue, en su momento, sustentado por los servicios jurídicos de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial de la Junta de Castilla y León, en el documento que se adjunta.

En razón de lo expuesto, el Defensor del Pueblo efectuó al Ayuntamiento de Villasur de Herreros las siguientes sugerencias:

«Primera. Que, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 70.2 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, se proceda a ejercer las acciones que en derecho correspondan para recuperar el producto derivado de las expropiaciones de los bienes comunales y de propios de las entidades locales de Villorobe, Uzquiza y Herramel, extinguidas con ocasión de la construcción del pantano de Uzquiza.

Segunda. Dado que no obran en poder de esta institución todos los documentos necesarios y fehacientes para valorar, desde el punto de vista jurídico-penal, las conductas objeto de la presente queja, se ruega a esa corporación que, en su caso, adopte los acuerdos que al respecto procedan, en virtud de lo establecido en el inciso final del artículo 71.3 del citado Reglamento.

Tercera. Finalmente, y en cuanto al destino de las cantidades de que tratan las quejas que eventualmente se recuperen, se sugiere que, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 98 del Reglamento de Bienes, se destinen a la prestación de servicios públicos y comunitarios en beneficio de los antiguos vecinos afectados por la expropiación, que se residenciaron en esa localidad.»

Hasta la fecha no se ha recibido ninguna contestación del Ayuntamiento de Villasur de los Herreros en la que se refleje la aceptación o disconformidad del contenido de nuestra sugerencia. (Queja 8920712).

1.1.3. Cesión del uso de un bien municipal de carácter patrimonial

El reclamante expuso su disconformidad con el procedimiento seguido por el Ayuntamiento de Torrelabán, en Valladolid, en la adjudicación de una vivienda, propiedad de dicha corporación municipal, ya que la misma se había producido sin tener en cuenta las condiciones sociales de los diversos solicitantes y sin ajustarse a los preceptos legales que regulan la administración y uso de los bienes patrimoniales locales.

De las manifestaciones contenidas en el informe que el ayuntamiento citado remitió a esta institución, se deducía, en efecto, que se había procedido a la adjudicación de la mencionada vivienda de propiedad municipal, sin ajustarse a lo previsto en el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, al no haberse observado las formalidades previstas en el mismo para este tipo de adjudicaciones.

Así, el artículo 92 de dicho Reglamento, prevé que el arrendamiento y cualquier otra forma de cesión de uso de bienes patrimoniales, deberá regirse, en lo relativo a la preparación y adjudicación del necesario contrato, por la normativa reguladora de la contratación de las corporaciones locales.

Lo anterior exige la necesaria observancia de los artículos 111 y siguientes del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local (Real Decreto Legislativo 787/86), que regulan el procedimiento de contratación de las entidades locales y señalan que la adjudicación de los contratos se hará necesariamente por alguno de los sistemas previstos de subasta, concurso o contratación directa, siendo preceptiva aquella si la duración de la cesión es superior a 5 años (lo que parece darse en el caso planteado al tener duración indefinida el contrato firmado con el adjudicatario de la citada vivienda) o el precio estipulado excediese del 5% de los recursos ordinarios del presupuesto.

De otro lado, y aun en el caso de que, por haberse fijado en el contrato una duración menor de cinco años o su precio no excediese del límite señalado, se pudiera haber adjudicado el uso de la vivienda mediante el sistema de contratación directa, el municipio de Torrelabán debió haber tenido en cuenta el artículo 120 del Texto Refundido citado y, además de comprobar que se cumplía alguna de las causas que justifican el uso de la adjudicación directa, haber consultado antes de la adjudicación al menos con tres posibles adjudicatarios (contratistas).

Por ello, se formuló al citado municipio la sugerencia de que se diesen las órdenes oportunas, a fin de que se estudiase la posibilidad de revisar el expediente de adjudicación de la vivienda de propiedad municipal reseñada, y se procediese a realizar la concesión de su uso de la forma legalmente prevista, tanto en el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, como en el Texto Refundido de las disposiciones vigentes en materia de régimen local.

Nuestra anterior resolución no fue aceptada por el ayuntamiento, sin que en su respuesta denegatoria se incluyan argumentos que desvirtuaran los fundamentos de nuestra sugerencia. (Queja 8919973).

1.1.4. Recuperación de oficio de parte de un camino local, en Cáceres

El interesado promovió ante el Ayuntamiento de Calzadilla de Coria, en Cáceres, un procedimiento de recuperación de oficio de parte de la superficie de un camino afecto al dominio público, como consecuencia de la concentración parcelaria llevada a cabo en el citado municipio.

El mencionado camino, de uso público, daba acceso a la finca del formulante y debía tener una anchura, según el propio IRYDA, de cinco metros en toda su longitud. Pues bien, la realidad concreta era que el men-

cionado camino tenía una anchura entre mojones de 3,80 m., en su parte más estrecha, y de 4,20 m. en su zona más ancha.

A consecuencia de ello, el Ayuntamiento de Calzadilla inició un expediente de recuperación de la parte usurpada del camino citado, según quedó acreditado por la notificación de 30 de abril de 1987, dirigida por el alcalde de esa localidad al reclamante. Sin embargo, según manifestó este último Defensor del Pueblo, no se procedió a la resolución definitiva del mismo, razón por la que solicitó la intervención de esta institución.

Admitida la queja en cuanto se planteaba la posibilidad del no ejercicio de las prerrogativas del ayuntamiento en cuanto a la investigación, deslinde y recuperación de los bienes de dominio público municipal, previstas en los artículos 44 y siguientes del Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales, se procedió a solicitar el preceptivo informe al Ayuntamiento de Calzadilla.

Reconocido por el ayuntamiento la usurpación del camino público, procedimos a realizar la siguiente sugerencia:

«Con independencia de la negativa del Servicio de Extensión y Reforma Agraria a efectuar un amojonamiento del camino objeto de la queja, la cuestión de fondo hace referencia, de una parte, a si ha sido usurpado el mismo y, de otra, en el caso de que la primera respuesta sea afirmativa, a quién corresponde proteger y preservar la titularidad y fines (uso público) de un camino municipal.

En relación con la primera cuestión, resulta probado en la sentencia n.º 8/86, del Juez de Distrito de Coria, recaída en juicio verbal civil, que el camino de cinco metros de anchura en toda su longitud ha quedado reducido a 3,80 metros en su parte más estrecha, y 4,20 metros en la más ancha. A la luz de esta sentencia, pocas dudas puede ofrecer que el dominio público ha sido efectivamente usurpado.

En cuanto a la segunda cuestión, en la medida en que el camino es de titularidad municipal, corresponde al Ayuntamiento de Calzadilla recuperar por sí mismo la zona de camino usurpada. Y ello, al margen de que el camino fuera practicado por el IRYDA como consecuencia del procedimiento de concentración parcelaria afectante al término municipal de Coria y de la transferencia de competencias del IRYDA al Servicio de Extensión y Reforma Agraria.

Por consiguiente, se sugirió al ayuntamiento que procediese a utilizar las prerrogativas que los artículos 44, 70 y concordantes de la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local otorga a los entes locales, para recobrar por sí mismos los bienes de dominio público municipal.

La sugerencia así formulada dio lugar a la celebración de un pleno del Ayuntamiento de Calzadilla, que se ratificó en su posición y reiteró su opinión de que la Comunidad Autónoma de Extremadura aclararse la cuestión de qué vecino había usurpado el camino pú-

blico, momento en el que el ayuntamiento ejercerá la acción correspondiente de recuperación de oficio.

La respuesta recibida ponía de manifiesto una posición de la Corporación doblemente negativa para los intereses municipales. De un lado, de un modo difícilmente comprensible, se condiciona el ejercicio de una potestad propia y plena a la intervención previa de un organismo de la comunidad autónoma que no es ni necesario ni legalmente exigible. En realidad el ayuntamiento puede recabar por sí mismo sus bienes de dominio público (artículo 70 del Reglamento de Bienes), así como ejecutar el deslinde de los bienes de su pertenencia cuyos límites apareciesen imprecisos o sobre los que existieren indicios de usurpación (artículo 56.1 del Reglamento), por lo que el acuerdo del pleno refleja una cierta debilidad institucional poco encomiable. De otro un bien de dominio público cuya afectación a un régimen jurídico exorbitante se justifica por constituir el soporte del ejercicio de un uso público o un servicio público, resulta abandonado a la apropiación meramente privada del mismo.

En consecuencia, la renuencia del ayuntamiento a ejercer sus potestades realizando la sugerencia formulada, con los efectos antes descritos ha merecido su inclusión en el presente informe anual (queja 9027337).

1.1.5. Usurpación de bienes de dominio público en Manzanares el Real, Madrid

Con fecha 24 de noviembre de 1990 esta institución admitió una queja formulada por un vecino de Manzanares el Real, Madrid, en la que manifestaba haber denunciado reiteradamente ante el citado ayuntamiento, entre otras cuestiones, la apropiación de bienes de titularidad pública en una urbanización de esta localidad.

Alegaba que el ayuntamiento se había inhibido de todas las denuncias formuladas por razón de las siguientes infracciones:

1.º Cercado continuo de las parcelas de su propiedad, apropiándose de los terrenos de una calle inscritos en el Registro de la Propiedad de Colmenar Viejo a nombre del Ayuntamiento de Manzanares el Real y destinados en el Plan a viales.

2.º Instalación en la calle mencionada de señales de tráfico sin autorización municipal.

3.º Cercado de los doce metros de la parcela n.º 44, propiedad del reclamante, que dan a esta calle sin posibilidad para el propietario de tener salida a la misma.

4.º Construcción de una vivienda nueva sobre los terrenos cercados, incluidos los destinados a vial.

Evacuado el informe solicitado, esta institución procedió a suspender sus actuaciones ya que el Ayuntamiento sostenía que el terreno al que se refería la queja era objeto de litigio ante los tribunales, actualmente en fase de apelación.

Sin embargo, un nuevo escrito del formulante de la

queja ponía de manifiesto que la cuestión «subíndice» era, en realidad, un interdicto de obra nueva que afectaba a un derecho de paso entre particulares, no incidiendo en el deber de la Administración de recuperar sus bienes, por lo que insistía en los motivos de su queja.

Con motivo de este último escrito se solicitó del Ayuntamiento de Manzanares el Real, el 28 de agosto de 1991, una nueva petición de informe sobre el contenido de la acción interdictal y las cuestiones objeto de la queja formuladas en nuestra primera petición de noviembre de 1990.

El Defensor del Pueblo mantuvo una entrevista personal con el Alcalde del Municipio, a quien expuso la exigencia legal de contestar los informes solicitados por la Institución, así como una serie de consideraciones respecto a la postura, contraria a la legalidad, sustentada por la corporación que presidía acerca del silencio administrativo. El citado Alcalde, tras indicar su reciente acceso al cargo, expresó al Defensor del Pueblo su intención de modificar la actitud de escasa colaboración con el Defensor del Pueblo y la relativa al incumplimiento del deber de contestar expresamente las solicitudes y reclamaciones de los ciudadanos.

Finalmente, el ayuntamiento envió el informe solicitando en el que manifestaba que los inmuebles objeto de la queja son de cesión obligatoria como consecuencia de la urbanización, la cual no ha sido recibida por el ayuntamiento al no haberse ejecutado la urbanización. De todo ello añade el ayuntamiento, ha sido informado el formulante por acuerdo de 27 de noviembre de 1991. Razón por la cual esta institución dio por concluida su intervención (queja 9025758).

1.2. Servicios

1.2.1. Deficiencias en la coordinación entre administraciones públicas en materia de extinción de incendios, en Salamanca

El Defensor del Pueblo tuvo conocimiento de que en la madrugada del día 12 de marzo de 1991 se produjo la muerte de un niño como consecuencia del incendio ocurrido en su vivienda familiar, ubicada en la localidad de Las Veguillas (Salamanca), y de la tardanza en acudir al lugar del siniestro del servicio de bomberos del Ayuntamiento de Salamanca.

El Gobierno Civil, a requerimiento de la institución, dio traslado de las gestiones realizadas en la noche de los hechos para que acudieran al lugar de los mismos los bomberos de la ciudad de Salamanca, de la sugerencia que efectuó el 7 de marzo de 1990 a la Diputación Provincial de que se creara un servicio provincial o comarcal de extinción de incendios y salvamento, así como de los cauces establecidos con el ayuntamiento para recabar la presencia de los bomberos municipales en determinados siniestros.

Por su parte, la Diputación Provincial expuso a la ins-

titución la situación planteada en los municipios de la provincia respecto a la prestación del servicio de extinción de incendios, a cuyo efecto se estaban adoptando las siguientes medidas:

— Negociación de un nuevo convenio con el Ayuntamiento de Salamanca que supondría la ampliación del servicio de esa localidad a otros municipios de la provincia próximos a la misma.

— Cooperación de la Diputación con diversos municipios para la dotación adecuada de medios materiales y personales que contribuyan a evitar sucesos como el que provocó la apertura de oficio de la presente queja.

— En cuanto a la información facilitada por el Ayuntamiento de Salamanca hay que destacar la referente al documento suscrito el 15 de marzo de 1991 con la Diputación Provincial, en virtud del cual se prorrogaba la vigencia del convenio de 16 de julio de 1990 en materia de extinción de incendios hasta tanto se alcanzara la firma del nuevo convenio que se estaba negociando.

De acuerdo con los datos aportados por las referidas administraciones, esta institución recomendó que tales negociaciones fueran culminadas a la mayor brevedad, a fin de sustituir el actual régimen de provisionalidad por un marco más estable en la prestación de este servicio esencial que asegurara, en cierta medida, su cobertura en determinados municipios próximos a la capital.

Igualmente, el Defensor del Pueblo manifestó que ese nuevo acuerdo podría conseguirse bajo el espíritu de cooperación y coordinación de las competencias atribuidas por el ordenamiento jurídico tanto a la Diputación Provincial como al Ayuntamiento y con respeto a los ámbitos competenciales respectivos, tal como señalan los artículos 7, 10, 26.3, 36 y 55 de la Ley 7/85, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local.

Por último, a la Diputación Provincial se le indicó que, además de los municipios situados en el área de influencia de la capital, había otros muchos en la provincia que no se iban a beneficiar directamente del acuerdo anteriormente mencionado, dada la distancia geográfica, escasez de comunicaciones, rapidez en la propagación del fuego, etc.

Por tal razón, se insistió ante esa Administración local para que se profundizara en la prestación de un servicio de carácter supramunicipal de extinción de incendios que superara las deficiencias de los parques comarcales ahora existentes, ya que la propia naturaleza del fuego hace que se precise que los medios materiales y humanos dedicados a la extinción de incendios estén más próximos a esos municipios lejanos de la ciudad de Salamanca.

En cuanto a los demás extremos derivados de la posible responsabilidad administrativa por la deficiente prestación del servicio de extinción de incendios en el caso investigado en esta queja, esta institución consideró que no procedía realizar pronunciamientos con-

cretos, ya que estaban interviniendo los tribunales de justicia (Queja 9108462).

1.2.2. Deficiencias en la prestación de servicios mínimos municipales a los trabajadores temporeros asentados en Bañares, La Rioja

La Confederación Sindical de Comisiones Obreras formuló queja ante el Defensor del Pueblo en relación con la precaria situación de los trabajadores temporeros asentados en el término municipal de Bañares, en La Rioja, así como respecto a determinadas circunstancias expresivas de una actitud discriminatoria hacia los mismos.

Dada la trascendencia de las alegaciones formuladas, se efectuó una inmediata visita de inspección, por parte de asesores de la institución, al lugar de los hechos, constatándose lo siguiente:

1. Durante muchos años y con ocasión de la campaña agrícola de recolección de la patata en La Rioja Alta, han acudido al término municipal de Bañares numerosos trabajadores de otras zonas del territorio nacional que, ante la falta de mano de obra agrícola local, han prestado sus servicios laborales a los numerosos empresarios agrícolas de la zona.

Tales trabajadores temporeros se caracterizan por su pertenencia, en su mayor parte, al colectivo gitano y por el hecho de ir acompañados en sus desplazamientos anuales a La Rioja por sus familiares directos.

El establecimiento de los mismos, con ocasión de la actividad descrita, tiene lugar en campamentos de carácter no permanente, autorizados por las autoridades locales y dotados de los imprescindibles servicios mínimos de habitabilidad e higiene.

2. Sin embargo, durante la campaña agrícola de 1991, el Ayuntamiento de Bañares decidió, refrendado por los vecinos del municipio a los que se había efectuado una consulta a principios del mes de julio de 1991, no ceder la finca en la que tradicionalmente se producía la acampada, por considerar que la misma no cumplía las condiciones establecidas en la Orden Ministerial de 28 de julio de 1966, del extinguido Ministerio de Información y Turismo; y que, en definitiva, las bases de acampada no reunían las condiciones de salubridad e higiene necesarias, ni el municipio contaba con la infraestructura suficiente para atender a un número tan elevado de personas como el que año tras año se establecía en el mismo.

Prohibidos en consecuencia tales asentamientos, la alcaldía propuso, como medida alternativa, dado el hecho evidente de que como en años anteriores los trabajadores temporeros y sus familiares iban a acudir al municipio para la recolección de la patata, que los agricultores contratantes proporcionasen a aquéllos alojamientos.

3. No obstante, la realidad fue que tal prohibición no fue efectiva, ya que, según los datos, facilitados por

la Cruz Roja, de la totalidad de 478 personas (106 familias) asentadas en esa localidad, 152 se instalaron en 12 pabellones, constituyendo el resto acampadas en varias fincas particulares, en condiciones de suma precariedad.

Ante tal hecho consumado, el ayuntamiento, para evitar situaciones desagradables y propiciar unas buenas relaciones de convivencia entre los vecinos del pueblo y los trabajadores transeúntes, dictó, en fecha 1 de agosto de 1991, un Bando municipal por el que se hacía una llamada a los convecinos para que en todo momento diesen muestras de solidaridad, respeto, educación y tolerancia con las personas que irían a trabajar al municipio.

4. En todo caso, producida la acampada, se originó una situación cuyas características más relevantes, constatadas por los asesores del Defensor del Pueblo, fueron las siguientes:

a) Deficiente prestación del servicio de agua, cuyo suministro durante cuatro horas por la mañana —de 8 a 12 horas—, obviamente, no ha sido suficiente para satisfacer las necesidades de higiene personal y lavandería de los trabajadores y sus familiares.

b) Carencia absoluta de alumbrado en el exterior e interior de las tiendas.

c) Falta de adecuación de las tiendas instaladas por los propios trabajadores a las más elementales condiciones de habitabilidad y seguridad.

d) Falta de instalación de los servicios comunes existentes en campañas anteriores, tales como fregaderos, duchas, sanitarios, casetas destinadas a la prestación de asistencia sanitaria de apoyo, etc.

e) En materia educativa, se pudo constatar que, efectivamente, se habían producido ciertas deficiencias, pues hasta primeros del mes de octubre no se pudieron incorporar plenamente todos los niños en edad escolar a la escuela pública, al considerar el ayuntamiento que los locales que en años anteriores se habían cedido para tal fin, con capacidad para 50 niños, eran insuficientes para acoger a los aproximadamente 80 niños que en la presente campaña se encontraban en el municipio.

Tal circunstancia motivó que por orden municipal se cerrara la escuela al día siguiente de su apertura, creándose cierta tensión entre los trabajadores y el ayuntamiento quien requirió la intervención de la Guardia Civil a la Delegación del Gobierno de La Rioja.

Dicha presencia, que adquirió un carácter de permanencia ante la puerta de la escuela, dio lugar a una situación incómoda por parte de los temporeros, quienes se sentían continuamente vigilados.

f) Por último, pudo comprobarse la existencia de vallas en las calles de acceso a la plaza del pueblo, lo que dificultaba la libre circulación de los vehículos de los trabajadores. Semejante medida se justificó por la Alcaldía, por la excesiva velocidad a que circulaban en el casco urbano algunos vehículos de los trabajadores.

Asimismo, se alegó que la misma afectaba por igual a vecinos y no residentes.

5. La situación creada provocó la intervención de la Delegación del Gobierno en La Rioja quien, con carácter preventivo, había intentado disuadir al Ayuntamiento de Bañares de su postura contraria a permitir los inevitables asentamientos de los trabajadores.

En efecto, ante el hecho consumado de la llegada y acampada de aquéllos, se adoptaron, improvisadamente, a instancia del Delegado del Gobierno en La Rioja, una serie de medidas a fin de paliar en lo posible la grave situación creada, orientadas en las siguientes líneas básicas de actuación:

1.º) Conseguir, mediante la relación entre la Dirección Provincial de Educación y el Ayuntamiento de Bañares, la cesión de los locales que habitualmente sirvieron de escuela, durante los meses de septiembre y octubre, para los hijos de los temporeros.

Sin embargo, no fue posible que la citada corporación local autorizase el establecimiento de instalaciones provisionales al objeto de atender plenamente las necesidades educativas de su población.

2.º) Obtener, en lo posible, una mejora de las condiciones de vida de las personas acampadas posibilitando la reanudación del suministro de agua de una fuente pública próxima a la acampada que había sido clausurada.

3.º) Prestar una especial atención a los aspectos relativos al mantenimiento del orden público y de la seguridad ciudadana en la zona, mediante el aumento de la presencia policial en la misma.

En relación a ello, ha de indicarse que fue requerida la actuación de la fuerza pública para el desalojo de los trabajadores asentados ilegalmente, sin que dicha petición fuera atendida por carecer la Delegación del Gobierno de atribuciones para ello.

A la vista de los antecedentes expuestos, puede concluirse que la actitud contraria del Ayuntamiento de Bañares a aceptar la propuesta de la Delegación del Gobierno, consistente en aplazar, hasta el próximo año, la decisión de no permitir los asentamientos, dando tiempo suficiente para encontrar otras alternativas, originó una situación muy grave para los trabajadores asentados en el municipio, quienes vivieron durante los dos meses, aproximadamente, de duración de la campaña en condiciones de absoluta precariedad.

En este sentido, ha de estimarse que dicha situación atentó contra la dignidad de las personas, derecho fundamental reconocido en el artículo 10 de la Constitución Española que, junto a otros, son fundamento del orden político y la paz social.

Por otra parte, la no autorización de los asentamientos introdujo elementos nuevos en la forma en la que tradicionalmente han venido produciéndose aquéllos; lo que hace temer que en próximos años dicha actitud pueda ser susceptible de repetirse en otras localidades cercanas receptoras de mano de obra temporera y, en especial, en Santo Domingo de la Calzada, cuyos veci-

nos han manifestado sus quejas y protestas por las bases ubicadas en su municipio durante la última campaña.

En razón de lo expuesto y habida cuenta que por la idiosincracia y cultura de las personas que integran el colectivo de trabajadores temporeros, se van a seguir produciendo acampadas masivas en las diferentes localidades donde se produce anualmente la recolección de la patata, esta institución consideró necesario que por las administraciones públicas con competencias en la materia, se encuentren nuevas y más definitivas soluciones para años posteriores.

A tal fin, sería conveniente la adopción de las medidas necesarias para que los asentamientos se produzcan en condiciones dignas, facilitando a tal efecto las dotaciones de los servicios mínimos indispensables, tales como suministro de agua y luz, duchas, sanitarios, lavabos, tiendas de campaña, etc., máxime si tenemos en cuenta que los intereses económicos de la región y la producción agrícola de esos municipios son los que generan la demanda de esa mano de obra temporera y en consecuencia el proceso migratorio, de cuyos efectos y encauzamiento no pueden desatenderse los agricultores, individualmente y a través de sus organizaciones representativas, los vecinos y responsables de los ayuntamientos a donde acuden a trabajar estas personas.

Por ello, procedimos a formular la siguiente recomendación al Alcalde Presidente del Ayuntamiento de Bañares y al Delegado del Gobierno de La Rioja:

«Que se valore la conveniencia, en orden a la preparación de futuras campañas para la recolección de la patata por los trabajadores temporeros en La Rioja Alta, de constituir una comisión que, compuesta por la Delegación de Gobierno de La Rioja, los ayuntamientos afectados, las consejerías correspondientes de la Comunidad Autónoma, los organismos dependientes de la Administración Central con competencias en la materia, la Cruz Roja y los representantes de los empresarios agrícolas y de los trabajadores temporeros, estudie la adopción de las medidas necesarias para que en los años sucesivos no vuelva a repetirse en ninguno de los municipios donde se establecen aquéllos, la grave situación creada en la presente campaña en el municipio de Bañares.

Tales medidas podrían ser las siguientes:

1. Que, con independencia de las obligaciones que en materia de alojamiento se prevén en el convenio colectivo del sector, y teniendo en cuenta que los trabajadores temporeros objeto del escrito de queja van acompañados de sus familiares, se promueva que los empresarios agrícolas contratantes de trabajadores temporeros, adquieran el compromiso de facilitarles a éstos y a sus familiares, en su caso, alojamientos dignos en los inmuebles de su propiedad.

2. De no conseguirse lo anterior o con carácter com-

plementario a dichas medidas, estimamos que sería necesario la creación de uno o varios campamentos temporales, con los servicios mínimos indispensables, financiados por todas las partes implicadas en la resolución del problema.

3. Igualmente, parece conveniente que en el supuesto de que por causas diversas se produzca en un determinado municipio una mayor concentración de trabajadores temporeros, se estudie la posibilidad de establecer fórmulas compensatorias con el objeto de que el ayuntamiento afectado pueda hacer frente a una situación que debe ser compartida por todos aquellos municipios que se benefician de dicha mano de obra.

4. En cualquier caso, los ayuntamientos en que se ubiquen trabajadores temporeros y sus familiares deberán asegurar a los mismos, al margen del carácter legal o ilegal de la acampada, el libre uso de los servicios de dominio público locales, tales como plazas, calles, fuentes... de conformidad con lo preceptuado en el artículo 3 del Reglamento de Bienes en relación con los artículos 79.3. de la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local y 74.1. del Texto Refundido de Régimen Local.»

Dicha recomendación fue aceptada por la Delegación del Gobierno de la Comunidad Autónoma de La Rioja y por el Ayuntamiento de Bañares, si bien este último efectuó las siguientes consideraciones:

— No obstante los datos facilitados por la Cruz Roja, en determinados momentos de la campaña hubo más de 800 trabajadores temporeros acampados ilegalmente en diferentes solares del municipio.

— El cierre de la escuela se produjo a causa de la sobrecarga de los locales que habitualmente cede dicho ayuntamiento y ante la negativa de los responsables en materia educativa a racionalizar la afluencia de niños, limitándola a los familiares de los trabajadores que estuviesen desarrollando su trabajo en Bañares, a fin de responsabilizarse formalmente de la seguridad de los niños escolarizados.

— La situación de precariedad de la acampada ya fue advertida por la alcaldía que se produciría, en reuniones celebradas con anterioridad al inicio de la campaña por las administraciones públicas implicadas, y, por otra parte, con representantes de la Confederación Sindical de Comisiones Obreras, «solicitando apoyo y colaboración que, de haberse facilitado, hubiese evitado que los trabajadores se hayan visto obligados a vivir en las condiciones expuestas».

— En cuanto al alojamiento de los trabajadores temporeros en locales propiedad de los agricultores contratantes, significa que dicha medida ya se ha puesto en práctica en la referida campaña, si bien no se han obtenido resultados muy positivos, ya que numerosos trabajadores se negaron a aceptar por razones diversas los alojamientos ofrecidos. En este sentido precisa que, en todo caso, dicha medida únicamente afectaría a aquellos trabajadores que son contratados por los agricultores de Bañares.

— Por último, se manifestó la importancia que para la alcaldía tiene el conseguir el bienestar de los trabajadores temporeros que durante los tres meses que dura la campaña son vecinos del municipio de Bañares, a cuyo fin van dirigidas cuantas directrices y normas emanan del mismo (queja 9121972).

1.2.3. Ocupación por la vía de hecho de una finca particular, en Lubrín, Almería, para el abastecimiento de agua a población.

La reclamante, propietaria por herencia de una finca en Lubrín (Almería), denunció ante esta institución que el Ayuntamiento de Lubrín había ocupado de forma irregular y sin autorización por su parte, la citada finca a fin de realizar en ella sondeos para el alumbramiento de agua y construir, posteriormente, un pozo de captación de aquéllos, lo que la obligó a presentar ante el juzgado de instrucción competente la denuncia oportuna, que dio origen a auto por el que se ordenaba al citado municipio la desocupación de la citada finca al carecer éste del necesario título jurídico para su ocupación.

Asimismo alegaba la denunciante que tal ocupación había ocasionado daños en la finca por valor de 345.000 pesetas, sin que pese a sus reiteradas reclamaciones, la corporación de referencia le hubiese resarcido de ellos.

En la correspondiente investigación llevada a cabo, pudo apreciarse que las obras denunciadas habían dado comienzo por impulso de dicho municipio, al ostentar una autorización firmada por la abuela de la reclamante, que no era la propietaria de la finca, sino únicamente su usufructuaria; autorización que se otorgó, según manifestó la citada señora en las correspondientes diligencias policiales, ante la advertencia del primer teniente de alcalde del citado Municipio de que se expropiaría la finca.

La intervención judicial decretando la paralización de las obras y la desocupación de la finca suscitó el abono de los daños causados a la formulante, a cuyo efecto se hizo una sugerencia por el Defensor del Pueblo al Ayuntamiento de Lubrín.

La indicada sugerencia ha sido aceptada por el citado municipio, el cual se encuentra dispuesto a reparar los daños causados en cuanto la titular de la finca autorice la entrada en la misma.

Como quiera que las obras reseñadas estaban incluidas en el Plan de Obras Provincial de la Diputación de Almería, se iniciaron, también con esta corporación, las correspondientes actuaciones, al denunciar la reclamante que la citada Diputación aprobó el día 8 de febrero de 1988 el proyecto y pliego de condiciones de la obra de abastecimiento a Lubrín, sin contar con los preceptivos permisos de los titulares de los lugares donde se iba a aforar el agua de abastecimiento, pese a lo cual adjudicó la realización de dichas obras a la empresa concesionaria y firmó con ella el correspondiente con-

trato el día 20 de mayo de 1988, 5 días después que las obras hubieran comenzado.

Asimismo, dicho expediente carecía de la autorización de apertura que ha de otorgar la Sección de Minas, y del permiso de investigación y concesión de caudales.

La Diputación Provincial remitió a esta institución informes con fechas 24 de enero y 10 de junio de 1991, en los que se podían apreciar que las obras se habían acometido sin contar con la fundamentación jurídica suficiente, desprendiéndose de los informes remitidos ciertas contradicciones.

En efecto, en el escrito de dicha Diputación de 24 de enero, se afirmaba que «después de la firma del contrato de obra, que se celebró el 20 de mayo de 1988, se iniciaron las mismas, según acta de comprobación de replanteo, el día 30 del mismo mes...», afirmación contraria a la realidad de los hechos, puesto que según consta en diligencias policiales iniciadas por la Guardia Civil de Lubrín, las obras tuvieron inicio el 15 de mayo, esto es, 5 días antes de la firma del contrato y 15 antes de la fecha indicada en el informe.

También pudo apreciarse, de los citados informes, que en dichas obras faltaban la autorización de apertura de la Sección de Minas y el permiso de investigación y concesión de caudales, necesario en todo proyecto de alumbramiento de aguas, puesto que la Diputación, a pesar de las 2 peticiones expresas de esta institución, no justificó en ningún momento la existencia de dichas autorizaciones.

Que ante lo anteriormente transcrito no cabía oponer por la Diputación actuante, las motivaciones que su Delegación de Obras Públicas indicaba en el escrito del 10 de junio, puesto que las mismas no podían justificar el que se obviarán las prescripciones legales y se iniciasen unas obras que ocasionaron daños en la finca de la reclamante, que aún no han sido indemnizados, y que traían causa de un inadecuado funcionamiento de esa Administración, lo que en base al artículo 106.2 de la Constitución, de los artículos 40 y siguientes de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado y de los artículos 121 y siguientes de la Ley de Expropiación Forzosa, hace necesario que tales daños sean convenientemente reparados.

Por todo ello, se sugirió a la Diputación Provincial de Almería que procediese a:

1. Comprobar los daños causados en la finca de referencia por la realización de las obras que en ella se iniciaron sin cumplir todos los requisitos legalmente previstos y estudiar, en su caso, la indemnización que corresponda.

2. Iniciar la información reservada prevista en el artículo 23 del Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, que aprobó el Reglamento de Disciplina de los funcionarios de la Administración del Estado, por si, en la confección del informe de esa Diputación del 24 de enero de 1991, pudiera apreciarse la comisión de falta discipli-

naria al relatar hechos que no se ajustaban a la realidad.

La anterior sugerencia fue atendida por la Diputación Provincial y, en base a ella, se dictaron las oportunas órdenes para comprobar los daños que pudieran haberse causado en la finca de referencia por las obras objeto de la presente queja, así como para iniciar una información reservada mediante la que comprobar si en la tramitación del expediente de obras del sondeo señalado pudiera apreciarse la comisión de alguna falta sancionable.

Por lo anterior, esta institución procedió a suspender sus actuaciones en tanto la citada Diputación realizaba las acciones indicadas y daba cuenta de ellas al Defensor del Pueblo. Sin embargo, transcurrido el plazo previsto y ante la falta de comunicación del resultado de las citadas actuaciones, esta institución se ha visto en la necesidad de requerir a dicha administración la remisión del preceptivo informe, del cual nos encontramos a la espera de su recepción (queja 9024791).

1.2.4. Equipamientos mínimos de agua y alcantarillado en Vigo

Ante esta institución compareció un vecino de Vigo, Pontevedra, exponiendo, en su nombre y en el de 24 personas más, todas ellas residentes en el barrio de Cambeses, en su zona de «Puente», que, a pesar de sus continuas reclamaciones al Ayuntamiento de Vigo, no procedían a arreglar las graves deficiencias del alcantarillado en dicha zona, lo que producía que las aguas fecales se atrancasen en los pasos de agua potable de los promoventes, con los consiguientes graves daños para la salud de los mismos.

El ayuntamiento comunicó, en su informe de 18 de agosto de 1988, que se había iniciado la ejecución de un nuevo alcantarillado de toda la zona y que la duración de la misma no sería superior a dos meses, de acuerdo con el proyecto y presupuesto redactado.

En un nuevo escrito dirigido a esta institución, el interesado comunicó que el problema que había dado lugar a la presente queja continuaba subsistiendo, toda vez que, a pesar de haberse iniciado las obras, las mismas habían sido abandonadas a los pocos días, lo cual motivó que se solicitara un nuevo informe al Ayuntamiento de Vigo.

Recibido el mismo, se dio traslado de su contenido al interesado, quien manifestó su discrepancia, ya que algunos vecinos no habían procedido a conectar sus desagües al nuevo colector construido, a pesar de la resolución municipal que les instaba a ello, por lo que seguía subsistiendo el problema que originó la queja.

El alcantarillado es un servicio público municipal de obligatoria prestación por el ayuntamiento, según establece el artículo 26.1.a) de la Ley 7/85, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, cuya prestación y establecimiento puede ser exigida por los ve-

cinios, según el artículo 18.1.g) de dicha ley. Por otro lado, también es obligatoria su recepción por los vecinos, exigiéndose la acometida cuando exista una red pública de distribución a una distancia del inmueble inferior a 100 metros, según se deduce de la Orden de 29 de febrero de 1944.

Al ayuntamiento se le indicó que tenía instrumentos jurídicos para obligar a los vecinos a que engancharan los desagües de sus viviendas al nuevo colector, para lo cual podía hacer uso de los medios de la ejecución forzosa e, incluso, podía llegar a la exigencia de responsabilidades por desacato a la autoridad.

Por tal razón, se solicitó un nuevo informe en el que se indicara si existía algún vecino que todavía continuara desaguando inadecuadamente sus aguas residuales y, en caso afirmativo, razones por las que no se había evitado esa situación.

El ayuntamiento comunicó en un informe posterior que, por la Empresa Municipal de Abastecimiento de Aguas de Vigo, se había procedido a la conexión de las redes domiciliarias de alcantarillado al colector de referencia, situado en el barrio de Rouco, al no proceder algunos vecinos a efectuar las acometidas ordenadas por la alcaldía.

El interesado remitió un nuevo escrito al Defensor del Pueblo manifestando que el problema que motivó su queja se había solucionado, y agradeciendo la intervención de la institución (queja 8804666).

1.2.5. Equipamientos mínimos en Pomar de Valdivia, Palencia

La comunidad de vecinos de Respenda de Aguilar, ubicada en el término municipal de Pomar de Valdivia (Palencia), denunció la carencia de un adecuado abastecimiento domiciliario de agua potable, situación que ya había sido expuesta a la corporación en varias ocasiones.

Asimismo, alegaba que ese servicio público municipal, que tiene el carácter de mínimo y obligatorio, podría ser prestado por el ayuntamiento si se aprovechara un manantial existente a sólo 1.630 metros del citado pueblo y que está enclavado en el término municipal de Juncal.

Solicitado el oportuno informe al mencionado ayuntamiento, se informó que, únicamente en época estival, se registran asentamientos y, en base a ello, el ayuntamiento, debido a sus escasos medios económicos, solicitó de la Diputación Provincial de Palencia la cooperación necesaria para llevar a cabo el servicio de «abastecimiento domiciliario de agua potable», mediante su inclusión en los Planes Provinciales de Obras y Servicios, confeccionándose a tal efecto una memoria valorada.

Pese a ello, y dado que existen otras trece entidades locales en dicho término municipal que sí están habitadas y que requieren también de la implantación de servicios mínimos y obligatorios, la Diputación Provincial no incluyó el proyecto de abastecimiento de agua

para Respenda de Aguilar al considerar prioritario satisfacer las necesidades del resto de las entidades habitadas.

En su informe, el alcalde manifestó también que era propósito firme de esa corporación el atender las inquietudes y sugerencias de los veraneantes de Respenda de Aguilar en cuanto las disponibilidades económicas del ayuntamiento lo permitan, así como seguir solicitando su inclusión dentro de los Planes de Obras y Servicios.

Esta queja es un ejemplo de lo que sucede en los municipios pequeños y, en especial, en la mitad septentrional de España, donde, a una escasa población, se añade la dispersión de los diversos núcleos de población.

Por otro lado, los escasos recursos económicos y técnicos de tales municipios no pueden atender las exigencias de los vecinos, o de los habitantes estacionales, de que se presten unos servicios públicos mínimos para dotarse de una cierta calidad de vida. (Queja 9025584).

1.2.6. Corte del abastecimiento de agua a un vecino de Llanes, Asturias

Compareció ante la institución un vecino de la localidad de Villa Caldueño, del Concejo de Llanes, formulando queja en la que exponía que por el Ayuntamiento de Llanes se había cortado el suministro de agua a su domicilio en el año 1985. Desde entonces, venía reclamando el restablecimiento del indicado servicio sin obtener resultado alguno.

Habida cuenta que entre las competencias municipales se encuentra la obligación de prestar, entre otros servicios mínimos, el suministro de agua a los vecinos, según disponen los artículos 25 y 26 de la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local, esta institución inició las investigaciones correspondientes con el indicado Ayuntamiento de Llanes.

Recibido informe de dicha alcaldía, así como de la Junta Vecinal de Villa Caldueño, pudimos apreciar que el motivo que dio lugar a la adopción de tal medida había sido que el reclamante no había dado cumplimiento a los pactos vecinales referentes tanto a la aportación económica como laboral tendentes a la ejecución de las obras de traída de agua al municipio, pues se consideraba que lo contrario produciría un agravio comparativo con el resto de los afectados.

Igualmente, se justificaba dicha actuación aduciendo que el interesado adeudaba una determinada cantidad de dinero por motivos diversos y, además, se negaba a ceder un muro de su propiedad, afectado por la obra de ampliación del camino de Villa a Parada.

Ante tal situación, nos dirigimos a la mencionada corporación local indicándole que, con independencia de los motivos alegados, el suministro de agua domiciliaria en ningún caso podría ser entendido como una contraprestación a otras obligaciones contraídas por el interesado, significando, asimismo, los procedimientos legales que, en su caso, habría de seguirse con el fin de hacer efectiva, de un lado, las deudas contraídas por

el reclamante y, de otro, la obtención del muro de su propiedad necesario para poder ejecutar las obras de ampliación referidas.

Aceptando en parte tales propuestas, el ya mencionado ente local inició expediente expropiatorio en relación con el controvertido muro, a la vez que nos comunicaba que se iba a proceder a incoar procedimiento de apremio para el cobro de las deudas contraídas por el interesado con la junta vecinal, si bien seguía manteniendo el criterio de condicionar la prestación del servicio de abastecimiento de agua, a la obtención del tantas veces mencionado muro.

A la vista de la persistente actitud de la administración municipal actuante, se ha insistido por parte de esta Institución en el carácter obligatorio que tiene dicho servicio municipal de conformidad con lo dispuesto en el precepto ya señalado de la normativa que regula la Administración local, resaltando que, dado su carácter esencial, obliga a extremar el cuidado en todos los casos en que, como la supresión del suministro de agua, tienden a privar al vecino de un servicio que no sólo tiene derecho a utilizar, sino a exigir su prestación, según el artículo 18.1.g) de la ya citada Ley 7/1985, Reguladora de las Bases de Régimen Local, de 2 de abril.

Así pues, sobre la base de la fundamentación jurídica expuesta, hemos formulado una resolución en forma de sugerencia a la administración informante, en el sentido de que, sin perjuicio de que se adopten los procedimientos reglamentariamente establecidos para, de un lado, expropiar un terreno propiedad del vecino, formulante de la queja, el cual es necesario para proceder a la ampliación del camino desde Villa a Parada; y, de otro, la vía de apremio para cobrar las cantidades que el mismo adeuda y que son exigibles legalmente (lo que no ocurre con las cantidades reclamadas por festejos dado el carácter voluntario y no de exacción fiscal que significa tal ingreso), se proceda a regularizar el servicio obligatorio de abastecimiento de agua domiciliaria al interesado.

El Ayuntamiento de Llanes nos ha comunicado que en muchos pueblos del Concejo de Llanes, entre los que se encuentra la localidad de Villa Caldueño, el servicio de aguas se cubre y gestiona tradicionalmente por los propios vecinos, participando el ayuntamiento, únicamente, con ayudas y asesoramiento técnico, por lo cual no puede actuar de forma contraria a lo acordado por el vecindario.

No obstante, con independencia de los conflictos surgidos en el pasado con el formulante, dicha alcaldía acepta la mencionada resolución que procurará sea cumplida por los vecinos de la citada localidad mediante el restablecimiento del servicio de agua domiciliaria al interesado. (Queja 8906721).

1.2.7. Seguridad contra incendios del Teatro Español y recuperación para el uso general y público de la plaza de Santa Ana, en Madrid

Las referidas quejas planteaban, por una parte, las carencias del Teatro Español, de titularidad municipal,

desde la perspectiva de la seguridad contra incendios, y, en segundo lugar, la colocación en la plaza de Santa Ana de terrazas de veladores, anejos a los establecimientos de hostelería ubicados en el lugar, y de enormes jardineras de cemento que ocupaban una considerable superficie de aquella.

En cuanto a esta última cuestión, los reclamantes pusieron de manifiesto la incoherencia del Ayuntamiento de Madrid y de la Junta de Distrito Centro, en particular, al suprimir el mercado de artesanía existente en la plaza, actuación que, en su momento, dio lugar a serias advertencias de legalidad por parte de esta institución (quejas 8915584 y 8916428: páginas 496-501, del informe 1990), ya que dicha supresión estuvo sustancialmente motivada, según el ayuntamiento, por razones de seguridad en el supuesto de que se provocase un incendio en el Teatro Español que hiciese necesaria la intervención de los servicios municipales de extinción de incendios.

En definitiva, y según la motivación aducida por el Ayuntamiento para la supresión del mercadillo al aire libre, la plaza de Santa Ana tenía que estar libre de impedimentos físicos (puestos de los artesanos) para que pudiesen eventualmente maniobrar los vehículos y personal del servicio de bomberos. No obstante este impecable razonamiento, suprimido el mercado, el ayuntamiento permitió la colocación de terrazas por parte de algunos bares de la zona y procedió a instalar enormes jardineras en aquella. A todo esto, la producción de un incendio el 14 de julio de 1991 en el Teatro Español puso en evidencia la facilidad de acceso de los bomberos, a pesar de que la plaza se encontraba, ese día, en una gran parte vallada, como consecuencia de las obras de remodelación acometidas en la misma. Aquellos actuaron con prontitud y eficacia, lo que ponía en evidencia que igual podrían haber actuado de seguir en el lugar los puestos de venta de artesanía desalojados de la plaza.

Expuestas dichas razones al Ayuntamiento de Madrid, éste manifestó, sin contradecir de manera argumentalmente sólida lo anteriormente expuesto, que las terrazas denunciadas estaban amparadas por la «Ordenanza Reguladora de Quioscos y Terrazas de Veladores», aprobada por el Ayuntamiento Pleno en la sesión de 25 de marzo de 1988, ya que, por una parte las licencias concedidas en su día se encontraban tácitamente prorrogadas (art. 36 de la Ordenanza), y, por otra, las instalaciones hosteleras ubicadas en la plaza cumplían con las determinaciones de seguridad previstas en aquélla (art. 6.º 2.º). En cuanto a las jardineras se decidió su supresión, según se constató en la visita de un representante de la institución a la plaza de Santa Ana.

Por tanto, reducido el objeto de la queja a la existencia de las terrazas-bares, la institución, frente a la argumentación municipal expresada en su informe de 15 de febrero de 1991, teniendo en cuenta fundamentalmente las razones manifestadas en su momento por el ayuntamiento para la supresión del mercado de artesanía que existía en el lugar, mantuvo el criterio de que

la recuperación del mismo para el vecindario, especialmente para niños y ancianos, en una zona caracterizada por un acusado déficit de espacios libres, y la protección del Teatro Español, en caso de emergencia, aconsejaban también la supresión de las terrazas y el mantenimiento íntegro del espacio urbano de que se trata en la forma y uso que tradicionalmente tuvo.

A la anterior fundamentación, que apelaba a la superación de lo que esta institución considere como actuación incongruente de la Junta de Distrito de Centro respecto a la que adoptó con ocasión de la ocupación de la plaza por puestos de venta de artesanía, se añadió un argumento de estricto derecho positivo, cual es la previsión contenida en el artículo 8 de la mencionada «Ordenanza de Quioscos y Terrazas de Veladores», a cuyo tenor «en ningún caso podrá autorizarse la instalación de terrazas de veladores, mesas, sillas o toldos dependientes de establecimientos hoteleros de carácter permanente, cuando el establecimiento y la terraza de veladores estén separados por calzada de rodaje de vehículos».

Y dado que en el presente caso las terrazas de veladores eran dependientes de establecimientos permanentes, encontrándose aquéllas y éstos separados por calzada de rodaje de vehículos, resultaba obligada la aplicación de la prohibición contenida en el mencionado precepto; razón por la que se sugirió la revocación de las licencias otorgadas en su momento, y tácitamente prorrogadas, para la colocación de terrazas de veladores en la plaza de Santa Ana, y la recuperación de la misma, de forma libre y gratuita, para el vecindario.

El Ayuntamiento de Madrid contestó, que «dado lo avanzado de la actual temporada, a punto de finalizar, se considera que su consideración y estudio deberá tenerse presente para la próxima temporada», respuesta que originó la petición de un nuevo informe sobre la cuestión, que expresase con precisión las razones jurídicas que amparaban el establecimiento de terrazas en la plaza. Dicho informe no había sido cumplimentado por el Ayuntamiento de Madrid en el momento de cierre del presente informe.

En cuanto a la seguridad interna del edificio del Teatro Español, compareció ante la institución la Sección Sindical de UGT del Ayuntamiento de Madrid, denunciando fundamentalmente que el edificio que ubica el teatro, carecía de las condiciones necesarias para proteger a sus ocupantes, sean trabajadores o usuarios, frente a los riesgos originados por un eventual incendio.

En concreto, se manifiestan en la queja las siguientes deficiencias al respecto:

1. El edificio no estaba adecuadamente compartimentado en sectores de incendio independientes, situación que afectaba especialmente a las zonas de almacenes de decorados, talleres, vestuario y atrezzo.

2. Las zonas de foso y contrafoso, rodeadas de materiales altamente combustibles, no estaban protegidas con materiales ignífugos.

3. Las dependencias de servicio de teatro carecían

de los adecuados elementos de evacuación: señalización e iluminación para el caso de emergencia, obstáculos en los pasillos, cierre con candado de las puertas de salida de emergencia a la plaza de Santa Ana cuando no hay representación teatral.

Igualmente, afectando esto al público en general, se alegaba el cierre durante las representaciones y por orden del director del teatro, de las puertas de salida a la calle Echegaray.

4. Otras instalaciones de protección contra incendios (cortina de agua en foso y contrafoso; bocas de incendio; grupo electrógeno; sistemas de detección y alarma; telón de acero separador de sala y escenario; depósito de reserva de agua contra incendios, etc.), carecían de adecuado mantenimiento y control periódico de su correcto funcionamiento, siendo destacable la afirmación de que no existían detectores de fugas de gas en el cuarto de calderas, ni funcionaban los rociadores de extinción automática del escenario y foso, el grupo electrógeno que garantizase en situación de emergencia un alumbrado autónomo y el telón de acero o cortina contra el fuego separador de sala y escenario.

5. Finalmente, se alegaba la falta de elaboración de un plan de emergencia y evacuación del edificio.

Ante la trascendencia de tales denuncias, en fecha 15 de julio de 1991, representantes del Defensor del Pueblo, realizaron una visita de inspección, con el objeto de conocer la situación tras el incendio ocurrido el 14 de julio, así como comprobar la existencia de las adecuadas medidas contra incendios.

Con tal ocasión, se recorrieron detenidamente las dependencias del teatro y tuvo lugar una reunión de trabajo en la que estuvieron presentes, además de los representantes de la institución, el concejal de seguridad del Ayuntamiento de Madrid; el gerente del Teatro Español; el director del departamento de prevención de incendios del Ayuntamiento de Madrid; el jefe de sección de régimen interior del Ayuntamiento de Madrid y el director de conservación de edificación (Sección de Edificios Protegidos).

En la indicada reunión se dio cuenta de los siguientes aspectos referentes al tema objeto del escrito de queja:

1. Compartimentación del teatro.

Dicha compartimentación, como elemento de protección contra el fuego, existía en el proyecto primitivo del teatro de 1967. Posteriormente, publicada la Norma Básica contra incendios de 1982, los servicios administrativos de protección civil solicitaron la adecuación del teatro a la nueva normativa, habiéndose efectuado nuevas obras de compartimentación durante 1990 y 1991. En tal sentido, se comprobó la existencia de un telón metálico que, cumpliendo su función de aislar el escenario del patio de butacas, evitó que el fuego del día 14 de julio adquiriese graves proporciones.

2. Zona foso y contrafoso.

Estaba tratada con pintura y materiales ignífugos, no existiendo en dicha zona muebles o elementos que pudiesen resultar perturbadores en caso de evacuación. De hecho, en el referido incendio, los bomberos entraron por allí y no existió impedimento alguno para su actuación.

3. Dependencias de servicio del teatro.

Los candados se ponen, por seguridad, cuando el Teatro está cerrado y no hay público. Cuando hay público se eliminan. Razones de seguridad nocturna (un solo vigilante y varias salidas) así lo aconsejan. Las puertas se abren por dentro, incluidas las 4 de la calle Echegaray. Una de ellas, la del escenario, aludida en la queja, no está considerada salida de emergencia.

4. Cortina de agua; bocas de grupo electrónico, etc.

Se manifestó por los representantes municipales que había existido un adecuado mantenimiento y control periódico durante el último año y medio, por dos compañías privadas, como lo demostraba el hecho de que durante el incendio funcionasen todas las previsiones, y no tuviesen que utilizarse las instalaciones manuales contra incendios (extintores, etc.).

5. Plan de evacuación.

Su inexistencia constituía la mayor deficiencia observada por el Defensor del Pueblo. Al respecto, el ayuntamiento aseguró que en un inmediato futuro dicho plan estaría aprobado, promesa que será objeto de seguimiento por la institución (quejas 9018976 y 9115486).

1.3. Servicios sanitarios

1.3.1. Situación jurídica y asistencial del enfermo mental

En el marco del programa de investigación sobre la situación de la atención a la salud mental en España, desarrollado durante el año 1991, y cuyas líneas generales han sido expuestas en el capítulo dedicado a la Administración del Estado (queja 9125665), fueron visitados diversos establecimientos psiquiátricos dependientes de distintas Diputaciones Provinciales y Cabildos y Consejos Insulares, formulándose, asimismo, las correspondientes recomendaciones.

Así, respecto del Hospital Psiquiátrico de Palma de Mallorca, dependiente del Consejo Insular, puede destacarse la notable antigüedad del área destinada a enfermos crónicos, y las acusadas carencias que, en cuanto a su funcionalidad, ofrecen las instalaciones.

Entre estas carencias, puede señalarse la existencia de salas-dormitorios, en donde se ubica un elevado nú-

mero de camas (hasta 39 en uno de los casos), escasamente separadas entre sí, situación que conlleva la quiebra de la intimidad de los pacientes; la inexistencia de armarios y de puertas en algunas habitaciones; la escasez de servicios en algunos pabellones; las ostensibles deficiencias en pintura, sillas, sillones y en otro mobiliario; la precariedad de las áreas de estar y alojamiento en diversos pabellones; las zonas de duchas, notablemente deterioradas y alejadas del área de alojamiento; y la carencia de instalaciones recreativas en todos los pabellones destinados a enfermos crónicos.

Por el contrario, el área de administración, las consultas externas y el área destinada a enfermos agudos o de corta estancia presentan unas mejores condiciones, pudiendo calificarse sus características como aceptables.

Por lo que se refiere a la plantilla de personal del centro, es de destacar que los catorce médicos psiquiatras que figuran en la misma prestan servicio en turno de mañana, no existiendo servicio de urgencia de carácter psiquiátrico en la isla de Mallorca. No obstante, y según la información facilitada, está previsto constituir este servicio de urgencia. De otra parte, y en función del número y características de la población internada en cada pabellón, cabe calificar como ajustada la estructura de turnos del personal auxiliar sanitario, siendo claramente insuficiente en alguna unidad.

Otra de las características a resaltar es la diversidad en la procedencia de los enfermos asistidos en el hospital, existiendo un significativo porcentaje de usuarios que acceden directamente, sin que el nivel primario haya evaluado el problema ni establecido una orientación diagnóstica. Igualmente, no existe un criterio único en la asistencia y control de los enfermos dados de alta en el centro, dándose a los mismos la opción de ser tratados en las consultas externas del hospital o bien en un centro de salud mental.

Entre las técnicas contempladas en el hospital para el tratamiento de los pacientes, merece una mención especial la utilización del electrochoque, técnica que, según información facilitada, se utiliza de forma esporádica y siempre con fines terapéuticos, si bien se lleva a cabo sin anestesia.

Por último, es de destacar la existencia de una sección de psiquiatría infantil en el hospital psiquiátrico, unidad que, según el criterio expuesto por la Consejería de Sanidad y Seguridad Social en el «Plan de Salud Mental de las Islas Baleares», no tiene ninguna justificación científica ni técnica, al considerarse que la asistencia psiquiátrica infantil debe prestarse fundamentalmente en el marco de la asistencia primaria y, en caso de hospitalización, en los servicios de pediatría del hospital general.

Fue asimismo visitado el piso protegido existente dentro de la estructura de este hospital psiquiátrico y destinado a pacientes clínicamente estables y con mayores alternativas de desinstitucionalización, pudiendo considerarse como aceptables las características de sus instalaciones.

En Canarias, fueron visitados una serie de establecimientos psiquiátricos dependientes del Cabildo Insular de Tenerife.

Así, respecto de la unidad de psiquiatría del Hospital Universitario de Tenerife, en La Laguna, puede indicarse: la elevada proporción de los ingresos por vía de urgencia (90% del total), así como la existencia de lista de espera; la elevada proporción de reingresos, que puede indicar la deficiente dotación de estructuras intermedias; la insuficiencia de la sala de estar de la unidad, conformada por un ensanchamiento del pasillo y que es utilizada igualmente como comedor; y la no realización de actividades de terapia ocupacional, forzada por la carencia de espacios dedicados a este fin, así como de personal de la referida categoría profesional.

Sobre el Hospital Psiquiátrico de Tenerife, hay que hacer constar, en primer lugar que este establecimiento acometió, en el año 1989, la elaboración y ejecución de un plan estratégico, cuya finalidad fue la incardinación del mismo en el sistema asistencial y la acomodación de su estructura y actividad a las directrices del Informe Ministerial para la Reforma Psiquiátrica. Aparte de ello, las incidencias puestas de relieve con ocasión de la visita se centraron en la existencia de notorias diferencias en las condiciones de habitabilidad entre el pabellón de agudos y el resto de los destinados a hospitalización, que datan del siglo XIX. Aunque el estado de conservación, en términos generales, no es susceptible de crítica, el diseño estructural incide negativamente en las referidas condiciones.

En este sentido, hay que indicar que el alojamiento actual, en las unidades de media y larga estancia, se produce en algunos casos en habitaciones interiores y próximas a los motores de las cámaras de refrigeración, de utilización ininterrumpida, con las evidentes molestias que ello supone. Por su parte, los pabellones de psicogeriatría y de deficiencia mental cuentan con habitaciones con un elevado número de camas que, dada su capacidad y superficie, anulan la intimidad de los enfermos. Por último, los aseos del último pabellón citado presentan averías y deterioros que limitan ostensiblemente su adecuada funcionalidad.

No obstante, hay que indicar que se está procediendo a ejecutar obras de nueva planta y remodelaciones, que subsanarán dichas deficiencias.

Sobre la actividad asistencial, no cabe formular observaciones dignas de mención.

También fue visitado el centro de día anexo al hospital psiquiátrico, de reciente inauguración, pudiendo estimarse como excelentes las condiciones de las instalaciones.

Se visitó, por último, un hogar asistido, sito en La Laguna, donde se alojaban once personas procedentes del hospital psiquiátrico y cuyas condiciones de habitabilidad pueden considerarse como adecuadas, siendo óptimos, según la información obtenida, los resultados obtenidos en la aplicación del programa de actuación de este hogar, en los aspectos de autonomía individual, relaciones sociales y cuidado personal.

En Castilla-La Mancha, fueron visitadas la unidad de psiquiatría del Hospital Provincial y la Unidad Residencial y Rehabilitadora, sitas ambas en Toledo y dependientes de la Diputación Provincial.

Sobre la unidad de psiquiatría del Hospital Provincial de Toledo, cabe significar su elevado índice de ocupación (117,9% en el año 1990), que obedece, según los datos obtenidos, a la deficiente coordinación con los dispositivos de atención primaria, así como a la práctica inexistencia de recursos asistenciales alternativos. Esta elevada presión asistencial ha forzado a la instalación de terceras camas en habitaciones destinadas teóricamente a dos enfermos.

De otra parte, las actividades de terapia ocupacional se hallan limitadas por el insuficiente espacio destinado a este fin.

Sobre la Unidad Residencial y Rehabilitadora de Toledo, puede resaltarse la inadecuación de su plantilla de personal, que es insuficiente en la categoría de ATS, auxiliares de clínica y nula en la de terapeutas ocupacionales y administrativos.

También puede destacarse el escaso grado de implantación de las actividades rehabilitadoras, dadas las limitaciones en las dotaciones humanas y materiales para esta finalidad. En efecto, a la carencia de terapias ocupacionales ha de añadirse la inexistencia de talleres de laborterapia y la limitación de las actividades desarrolladas. Los enfermos que realizan estas actividades no superan ordinariamente la cifra de doce, es decir, un 14% del total.

En cuanto a las instalaciones, debe destacarse la utilización de dependencias (biblioteca, cafetería), ubicadas en la residencia asistida contigua a la unidad.

En Castilla y León, fue visitado el Hospital Psiquiátrico «San Salvador», de Oña, dependiente de la Diputación provincial de Burgos.

El estado de conservación de las instalaciones de este hospital, pese a la antigüedad del edificio, puede estimarse como correcto, con la excepción de las instalaciones dedicadas a cocinas y a almacenes, que precisarían la realización de mejoras.

Las condiciones de ventilación e iluminación de las dependencias destinadas al alojamiento pueden calificarse como adecuadas, encontrándose asimismo el mobiliario en buen estado. Idénticas circunstancias se dan en las instalaciones dedicadas a comedor.

De la información obtenida en el curso de la visita se desprende la existencia de un control médico de la alimentación desde el punto de vista dietético. Por el contrario, se observaron deficiencias en el sistema de almacenamiento y evacuación de residuos, al carecerse de contenedores con cierre hermético.

El hospital cuenta con instalaciones para la prestación de la asistencia sanitaria de carácter somático, sin perjuicio de la derivación del paciente al hospital general de la Diputación Provincial cuando ello sea preciso.

En cuanto a las actividades de rehabilitación, si bien están condicionadas por el elevado promedio de edad

de los pacientes, se realiza alguna actividad de laborterapia, desempeñando algunos enfermos trabajados fuera del hospital y estando gestionado el quiosco de la localidad por pacientes del mismo. El establecimiento cuenta, además, con instalaciones deportivas, recreativas y culturales, sin perjuicio de realizar actividades en el exterior, contando a tal efecto con un microbús.

El análisis de la composición de la plantilla lleva a constatar la existencia de un único psiquiatra en un hospital psiquiátrico de más de 500 camas. La situación del hospital, a 60 kms. de la capital de la provincia, podría explicar, en parte, la ausencia de psiquiatras, al no cubrirse, según la información obtenida, las plazas ofertadas. Esta ubicación debe ponerse, de otra parte, en relación con las dificultades de comunicación con diversas zonas de la provincia, por lo que, para paliar esta circunstancia y promover la relación de los enfermos con sus familiares, se utiliza el microbús del establecimiento para distribuir periódicamente a los pacientes en sus domicilios, al objeto de que tengan contacto con sus familias.

En cuanto a la población internada, existe un buen número de pacientes, en especial personas de la tercera edad y personas con deficiencia mental, que serían susceptibles de atención en otros tipos de establecimientos (centros de atención a minusválidos psíquicos y residencias asistidas). El análisis de la evolución de los ingresos muestra una escasa movilidad y rotación de los pacientes, debiendo destacarse su elevado promedio de edad, así como la institucionalización de los mismos, que claramente puede observarse en el tiempo de internamiento (439 de los 564 pacientes llevaban internados más de diez años).

Por último, pese a la existencia de proyectos de reestructuración, la situación del hospital no se acomodaba aún, en el momento de la visita, a la normativa aprobada al efecto por la Junta de Castilla y León, si bien noticias posteriores ofrecían indicios de que la reestructuración del establecimiento podría acelerarse en breve plazo.

En Cataluña, fue visitado el Hospital Psiquiátrico de Salt, dependiente de la Diputación Provincial de Girona. La visita efectuada y el análisis de la documentación obtenida permitió constatar que el establecimiento atiende tanto a enfermos agudos (3 unidades), como a enfermos crónicos o de larga estancia (9 unidades). La mayoría de los pabellones presentan un estado de conservación y unas condiciones de habitabilidad que pueden estimarse, en términos generales, como correctas, salvo detalles aislados. Son excepción, sin embargo, algunos pabellones que aún no han sido remodelados y conservan una estructura antigua, con grandes salas contiguas, sin pasillos, en las que se ubican hasta quince camas. Dado que la mayoría de los pabellones son de una sola planta, es escaso el riesgo en casos de incendio. El hospital, sin embargo, no cuenta con plan de emergencia y las medidas para este supuesto se concretan en elementos de extinción y sistema de alarma en algunas dependencias.

Desde el punto de vista asistencial, las unidades de corta estancia se encuentran sectorizadas, circunstancia que, por el contrario, no se da en las unidades de larga estancia.

Se realizan actividades de laborterapia, formando parte de este programa las actividades recreativas, deportivas y culturales, que tienen un amplio desarrollo y se ejecutan de forma abierta al exterior. No existen, sin embargo, programas individuales de rehabilitación, fijándose las actividades en reuniones del equipo de laborterapia y de personal de los pabellones.

La asistencia sanitaria de carácter somático se presta en el hospital, que cuenta con un especialista en medicina interna, derivándose en caso necesario a los pacientes del Hospital Provincial. Con periodicidad anual, se realiza un reconocimiento a los pacientes ingresados.

En cuanto al alojamiento, debe insistirse en la circunstancia, ya reseñada, de la subsistencia, en algunos pabellones no remodelados, de grandes salas, que carecen de las imprescindibles condiciones para garantizar un mínimo grado de intimidad.

Puede valorarse positivamente la situación del hospital en materia de alimentación, contándose con el asesoramiento de un especialista en dietética y habiéndose realizado los estudios dietéticos correspondientes para la determinación de los menús. Los comedores, cuyas condiciones son correctas, están distribuidos en los distintos pabellones, habiéndose resuelto adecuadamente el transporte de los alimentos, al disponerse de carros térmicos. Salvo en algún aspecto que debería subsanarse, como es la carencia de campana extractora, las condiciones de las cocinas son también correctas, sin que, de otra parte, existan problemas dignos de mención en cuanto al almacenaje de alimentos y a la evacuación de residuos.

En cuanto a la capacidad del hospital, ha existido una paulatina disminución del número de camas de larga estancia, que desde 895 en el año 1970 han pasado a 447 en el año 1990.

Por lo que se refiere a la población internada en las unidades de larga estancia, puede destacarse el elevado promedio de edad, el número relativamente importante de pacientes no propiamente psiquiátricos, en especial de personas con deficiencia mental, que podrían ser objeto de atención en otros dispositivos, y el alto promedio de años de internamiento.

El personal del hospital presta también asistencia en la red sectorizada de atención extrahospitalaria establecida por la Diputación Provincial, garantizando así la continuidad asistencial. Dicha red ambulatoria que depende del Hospital Psiquiátrico de Salt, cuenta, como principal dispositivo, con dispensarios comarcales, atendidos por equipos multiprofesionales del hospital. Dispone, además, de algunos centros de día.

En Extremadura, la visita al Complejo Sanitario Provincial de Plasencia, dependiente de la Diputación Provincial de Cáceres, permitió observar la existencia de deficiencias, tanto estructurales, como de organización

y de funcionamiento. Ello determinó la remisión de una comunicación a la citada Diputación Provincial, en la que se resaltaban estas deficiencias.

Como positiva cabe calificar la respuesta de la Diputación Provincial de Cáceres, al informar que se había iniciado un plan general de estructuración del complejo sanitario, que se ejecutaría en tres fases sucesivas, creándose dos áreas claramente diferenciadas: clínico-asistencial y residencial.

Entre las medidas contempladas en el referido plan cabe destacar, respecto de la unidad de internamiento de corta estancia, la independización de la unidad, por medio de una puerta de entrada y vallado del jardín; la instalación de una pequeña biblioteca; la mejora de las instalaciones lúdicas, así como de un parque que permita a los enfermos pasear dentro del recinto; y la reforma de los dormitorios.

En cuanto a la unidad de psicogeriatría, es preciso resaltar la mejora de los aseos, incluyendo la dotación de baños geriátricos; la renovación de la conducción de agua, electricidad y calefacción; la creación de controles de enfermería y salas de visitas; y la recuperación del uso de los gimnasios, para destinarlos al fin que les es propio.

Por su parte, en la residencia de enfermos psíquicos, se preveía la financiación de las obras de conducción de agua, calefacción y electricidad, así como la sustitución de techos y la reforma de aseos; el saneamiento, la pintura y la impermeabilización de dormitorios y salas; la independización de los dormitorios por medio de puertas; la instalación de controles de enfermería; la renovación del mobiliario; la creación de un área de servicios generales, que contará con cafetería y salas de recreo; y la instalación de escaleras laterales de emergencia.

En Galicia, fue visitado el Centro Residencial y Rehabilitador «San Rafael», de Castro de Riberas de Lea (Lugo), dependiente de la Diputación Provincial de Lugo, pudiéndose comprobar que la parte remodelada del mismo se encuentra en adecuadas condiciones. Por el contrario, resultan absolutamente inadecuadas las condiciones de otras unidades del establecimiento, siendo exiguas las dimensiones de algunas habitaciones, deficientes las condiciones de iluminación natural y de ventilación de otras habitaciones, y escasa o nula la iluminación artificial en otras dependencias destinadas al alojamiento. De otra parte, se observa la escasez de mobiliario en algunas dependencias, así como el mal estado del mismo en otras.

Más en concreto, los graves problemas de las condiciones de alojamiento se acentúan en determinados aspectos, como son: la existencia de habitaciones, cuyas ventanas no dan al exterior del edificio, sino al pasillo, con la consiguiente falta de intimidad y deficiente ventilación; la utilización como habitaciones de los antiguos cuartos de aislamiento que no reúnen las mínimas condiciones de habitabilidad; la existencia de cristales rotos en algunas dependencias, los cuales no pueden ser repuestos dado el estado de las ventanas; la caren-

cia de cristal en la ventana de uno de los antiguos cuartos de aislamiento, existiendo indicios de que, pese a ello, el mismo continuaba siendo usado como habitación; y el estado muy deficiente de algunos aseos.

Con independencia de lo anterior, tanto la red de calefacción, como la red eléctrica, presentan, según la información obtenida, deficiencias que deberían ser subsanadas.

En otro orden de cosas, pese a la disminución de riesgo que se deriva del desarrollo horizontal de las instalaciones, se observan graves deficiencias en el sistema de protección contra incendios, ya que el establecimiento ni siquiera dispone de extintores convenientemente distribuidos.

Se realizan en el hospital actividades de laborterapia, si bien no existen programas individuales de rehabilitación fijados por escrito, salvo en el caso de algunos pacientes que siguen rehabilitación a domicilio. Por su parte, las instalaciones para las actividades recreativas, deportivas y culturales se encuentran en buenas condiciones, siendo únicamente de reseñar el deficiente estado de alguna de las salas de estar y la falta de mobiliario en alguna de estas dependencias. Se llevan a cabo actividades tanto dentro como fuera del establecimiento.

La asistencia sanitaria de carácter somático se presta en el mismo establecimiento, derivándose a los enfermos en caso necesario al Hospital General de Lugo. Se realizan reconocimientos periódicos, cada seis meses, a los enfermos ingresados, aparte de llevar a cabo la identificación de grupos de riesgo para su tratamiento específico.

En la determinación y supervisión de los menús no existe intervención de un especialista en dietética, aunque sí de los médicos generales del hospital. Las instalaciones en las que se encuentran ubicados los comedores y las cocinas se hallan, en términos generales, en condiciones adecuadas, como también lo están las cámaras frigoríficas. Por el contrario, se observó que no existe la adecuada separación del almacenaje de alimentos y de productos de limpieza, incluso de naturaleza tóxica, por lo que deberían adoptarse las medidas precisas para solventar esta situación. El sistema de evacuación de residuos se ha modificado recientemente, contándose en la actualidad con contenedores de cierre hermético.

En cuanto a la plantilla de personal, llama la atención la existencia de un solo psiquiatra, constituyendo esta circunstancia un grave problema, por su prolongación en el tiempo, que carece de una fácil solución, ya que, según la información obtenida, no se cubren las plazas ofertadas.

En el curso de la visita pudo observarse la existencia de dos enfermos provistos de camisas de fuerza, por lo que se recomendó que por parte de los servicios correspondientes del establecimiento se procediera al estudio de las posibles alternativas que pudieran, en su caso, evitar tal situación.

Debe significarse, por último, que desde el mes de ju-

nio de 1988 se ha suspendido la admisión de nuevos enfermos en el hospital, con la excepción de aquellos internados por orden judicial.

Por último, en la Comunidad Valenciana, se visitó el Hospital Psiquiátrico de Bétera, dependiente de la Diputación Provincial de Valencia, sobre el que es preciso comenzar reseñando que en la actualidad se encuentra tan sólo parcialmente en funcionamiento, estando clausurados muchos de los módulos que integraban el establecimiento. De la magnitud de las instalaciones puede dar idea la existencia en el recinto del hospital de un hotel de seis plantas que nunca llegó a entrar en funcionamiento. Sería conveniente, por tanto, dar una utilización a las instalaciones que permitan su uso para las finalidades que se consideren convenientes, evitándose así la infrautilización del centro.

El estado de conservación de las instalaciones que actualmente se utilizan puede considerarse como correcto en términos generales. Igual acaece con el mobiliario. Se observan, sin embargo, algunas deficiencias en cuanto a las medidas de protección contra incendios y de actuación en caso de emergencia, si bien es preciso tener en cuenta la disminución del riesgo que se deriva de la construcción modular del hospital y de su escaso desarrollo en altura.

El servicio de alimentación se presta por una empresa privada mediante contrata, existiendo supervisión médica desde el punto de vista dietético y realizándose el traslado de los alimentos en furgón isotérmico. No se observan problemas dignos de mención en el almacenamiento de los alimentos, siendo, de otra parte, correcto el sistema de evacuación de residuos.

La asistencia médica de carácter somático se lleva a cabo en el centro, prestándose la externa en el Hospital General de la Diputación. Se realizan controles médicos tanto al ingreso en el hospital como de forma periódica.

Por lo que se refiere a las actividades rehabilitadoras, y en relación con los enfermos crónicos, se fijan programas individuales para cada paciente. Sin embargo, en el pabellón donde se alojan las personas con deficiencia mental profunda, se había efectuado, en el momento de la visita, la valoración de los mismos, pero faltaban aún por fijar los objetivos y por determinar los programas. El hospital cuenta, de otra parte, con una amplia gama de instalaciones deportivas y recreativas.

En cuanto a la actividad asistencial, no se produjeron en el año 1990 nuevos ingresos de pacientes en las unidades de larga estancia, centrándose los mismos en las unidades de atención a enfermos agudos. Se observa la paulatina disminución de la población de pacientes crónicos atendida por el hospital.

1.3.2. Otras actuaciones relativas a la atención a la salud mental

Con independencia de la ejecución del programa de investigación sobre la situación de la atención a la sa-

lud mental en España, se realizaron actuaciones, también en el ámbito de la asistencia psiquiátrica, respecto del Hospital «Santa Isabel», de León.

En efecto, la difusión, por diferentes medios de comunicación social, de la existencia de diversas deficiencias, tanto estructurales como funcionales, en el citado hospital psiquiátrico, obra social de una caja de ahorros y concertado con la Diputación Provincial de León, motivó la apertura de oficio de la correspondiente investigación, dándose traslado de la situación planteada a la Consejería de Cultura y Bienestar Social de la Junta de Castilla y León. A este respecto, a la vez que se señalaba la gravedad de la situación expuesta, en la que se ponía de manifiesto la omisión de la adecuada asistencia a los enfermos ingresados en el citado centro, se resaltaba la urgente necesidad de adoptar cuantas acciones fueran precisas para obviar tal inadecuación.

La citada Consejería informó a esta institución que se había procedido a realizar una inspección en el referido hospital psiquiátrico y que, una vez concluida la misma, se habían formulado diferentes recomendaciones para lograr una adecuada asistencia a los pacientes ingresados. Entre estas recomendaciones, tal y como consta en el exhaustivo y pormenorizado informe remitido, se encuentran:

- La creación de una comisión paritaria, con objeto de realizar el seguimiento de las recomendaciones formuladas.

- Que con carácter inmediato, se reorganice el sistema de atención a las urgencias, a fin de dar cobertura asistencial durante las 24 horas del día.

- Que se deberá constituir una junta facultativa en el sanatorio, en la que estén representados los diversos estamentos asistenciales (médicos, psicólogos, ATS, asistentes sociales, auxiliares, etc.), que deberá elaborar y presentar un borrador de reglamento de régimen interior y organigrama del establecimiento.

- Que, por la dirección médica, debía asumirse la responsabilidad de las órdenes sobre la organización asistencial, evitándose la emisión de comunicados genéricos.

- Que la comisión paritaria determinará la viabilidad de las consultas externas del centro y, en su caso, su coordinación con la red pública de salud mental.

- Que el titular del establecimiento deberá presentar un borrador de convenio de posible transferencia del sanatorio a la Junta de Castilla-León.

- Que deberán cubrirse las vacantes existentes en la plantilla del centro, así como que la comisión procederá a estudiar la adecuación de tal plantilla.

- Que la comisión paritaria deberá proceder al estudio de la adecuación del proyecto de obras existente a las necesidades de la población asistida (número de camas por habitación, aseos, salas de terapia, etc.)

- Que, con carácter inmediato, se deberá habilitar una sala de consulta en cada una de las unidades del

sanatorio, a fin de que se pueda proceder a un trabajo más sistemático con los pacientes.

— Que, por parte de la dirección médica del establecimiento, debe procederse a la propuesta de reestructuración del mismo, que incluirá, como mínimo, el diagnóstico de la institución, en el que se haga referencia a las condiciones sanitarias, sociales, psiquiátricas, humanas y legales de los internados y a la reordenación funcional de la institución, de modo que quede diferenciada una área residencial y un área propiamente sanitaria, de conformidad con lo establecido en el artículo 10 del Decreto 83/1989, de 18 de mayo, de la Junta de Castilla-León, sobre organización y funcionamiento de los servicios de salud mental y asistencia psiquiátrica.

— Que la reestructuración del centro deberá estar culminada en la segunda quincena del mes de diciembre de 1991.

— Que debe procederse a la diferenciación de una unidad de hospitalización para pacientes agudos, que no superará las 25 camas, y que deberá ser atendida por un equipo específico y tener índices de rendimiento asistencial apropiados.

— Que por la junta facultativa del centro deberá procederse a elaborar modelos de documentos clínicos (historia clínica, órdenes de tratamiento, documentos de ingreso y alta, etc.)

— Que, igualmente, debe procederse a la actualización de la historia clínica de cada paciente, en la que deberá constar su estado clínico actual y los programas de rehabilitación oportunos.

Debe, por último, significarse que, en fecha 19 de diciembre de 1991, se suscribió un convenio entre la Diputación Provincial de León, la Consejería de Cultura y Bienestar Social de la Junta de Castilla y León y la entidad titular del Hospital Psiquiátrico «Santa Isabel», en el que se resalta que, a partir del mes de enero de 1992, se iniciará la transferencia del reseñado centro sanitario a la Junta de Castilla y León, comprometiéndose la entidad titular del establecimiento a efectuar la reconversión del mismo, de acuerdo con las recomendaciones anteriormente aludidas (queja 9117408).

1.4. Servicios sociales

En el curso de la investigación realizada en torno a la atención de los menores (queja 9118387), fueron visitados algunos establecimientos dependientes de distintas administraciones locales.

Más en concreto, en la visita realizada al Llar de la Infancia, de Palma de Mallorca, dependiente del Consejo Insular, no se observaron problemas dignos de mención tanto en los aspectos estructurales como funcionales.

En Vizcaya, fueron visitados dos establecimientos, dependientes de la Diputación Foral.

De la visita efectuada al centro «Sagrada Familia»,

de Bilbao, se desprendía que el mismo reunía condiciones adecuadas para cumplir la finalidad a la que está destinado, debiéndose reseñar tan solo que, según la información recibida, no se procedía, con la periodicidad necesaria, a efectuar las operaciones necesarias de desinfección, desratización y desinsectación.

De otra parte, la impresión obtenida en la visita efectuada al hogar funcional, sito en Munguía, llevó a la convicción de que este hogar reunía unas excelentes condiciones, tanto estructurales, como funcionales, para la finalidad que debe cumplir.

Por último, también se visitó el Hogar Provincial de Alicante, dependiente de la Diputación Provincial, no observándose deficiencias notables, ya que el mismo se estimó como adecuado —dejando a salvo su gran tamaño— en cuanto a los aspectos estructurales, si bien existían algunos problemas de naturaleza funcional que era preciso solucionar y que se referían, más en concreto, al control dietético de la alimentación y a la coordinación entre los distintos equipos del establecimiento. De otra parte, se observó que el centro carecía de reglamento de régimen interior.

2. TRIBUTOS

2.1. Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI)

De las quejas recibidas en 1991, relativas a este impuesto, las que han sido admitidas a trámite hacen referencia a las siguientes cuestiones: notificaciones de valores catastrales incorrectos, errores en la determinación de otros elementos del impuesto y devolución de ingresos indebidos.

Se ha producido un elevado índice de inadmisiones determinado porque muchos reclamantes planteaban su disconformidad con el valor atribuido a las viviendas de su propiedad como consecuencia de una revisión catastral, no habiéndose producido, a juicio de esta institución actuación irregular por parte de la Administración competente. Sobre esta cuestión volveremos más adelante en el epígrafe 2.1.2. dedicado al estudio de las revisiones de los valores catastrales.

2.1.1. Aspectos normativos. La gestión del impuesto

El Impuesto sobre Bienes Inmuebles es un tributo directo, de carácter real, regulado por la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, de Haciendas Locales. La titularidad y competencia de la gestión tributaria, se encuentra atribuida, en relación con sus tributos propios, a los entes locales por lo dispuesto en el artículo 106 de la Ley de Bases de Régimen Local. Sin embargo, la homogeneidad de este gravamen, exige su articulación sobre un soporte registral o catastral, lo que obliga a diferenciar dos esferas de gestión, la catastral general y la tributaria específica. La primera se refiere a las operaciones de determinación física de los inmuebles,

mediante la delimitación del suelo urbano y rústico, la definición de áreas económicamente homogéneas donde se localizan los inmuebles, su identificación individualizada y la asignación de valores. La segunda esfera de gestión, que antes denominábamos tributaria específica, comprende la concesión o denegación de beneficios fiscales, la liquidación de deudas tributarias, la emisión de instrumentos de cobro, la resolución de expedientes de bajas y devoluciones de ingresos indebidos, así como la información al contribuyente en las citadas materias.

El nexo fundamental de unión entre ambas esferas de gestión lo constituye el padrón a que hace referencia el artículo 77 de la Ley de Haciendas Locales, en relación con el artículo 78 de la misma ley. Este padrón, de periodicidad anual, cuya colaboración es de competencia estatal, está constituido por censos comprensivos de los bienes inmuebles, separando los de naturaleza rústica y urbana, sujetos pasivos y valores catastrales y, por tanto, suministra datos de trascendencia fiscal. El artículo 77 de la Ley de Haciendas Locales señala que el impuesto se gestiona a partir del padrón y que éste estará a disposición del público en los respectivos ayuntamientos, estableciéndose así una garantía para los interesados que les posibilita la corrección o subsanación de errores.

En relación con las competencias de los ayuntamientos, que son las enumeradas anteriormente al analizar la esfera de gestión tributaria, y teniendo en cuenta la escasa capacidad de gestión que en muchos casos tienen éstos, la legislación vigente prevé la posibilidad de que puedan delegarse en favor de la respectiva Comunidad Autónoma, o de otras entidades locales, así como que se arbitren mecanismos de colaboración con la Administración Central, o con las entidades antes citadas.

Un número considerable de las quejas recibidas plantean la existencia de errores en la determinación de los distintos elementos del impuesto, y tienen su origen tanto en la complejidad de la gestión catastral como en la descoordinación que en muchos casos se manifiesta entre las esferas de gestión antes mencionadas. Sobre el análisis de algunos de los errores más frecuentes volveremos más adelante en el epígrafe 2.1.3.

2.1.2. Revisión de los valores catastrales

Como señalábamos en el análisis inicial de la tramitación de las quejas referentes al IBI, el elevado índice de inadmisión viene determinado porque 33 reclamantes planteaban su disconformidad con el valor atribuido a una vivienda de su propiedad como consecuencia de una revisión catastral, no habiéndose producido, a juicio de esta institución, actuación irregular por parte de la Administración competente. De ellas, 25 tienen su origen en una incorrecta interpretación de lo dispuesto en el artículo 70 de la Ley 31/1990 de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del es-

tado para 1991, que revoca y deja sin efecto la totalidad de los valores catastrales, fijados para surtir efecto a partir del 1 de enero de 1991, resultantes de las ponencias de valores publicadas durante los tres primeros trimestres de 1990.

Esta disposición no afectaba a las revisiones catastrales realizadas con anterioridad a 1990 que son eficaces desde el citado ejercicio, lo que ha determinado la inadmisibilidad de estas quejas, ya que según lo que establecía el artículo 270 del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, las nuevas bases impositivas determinadas por la Administración Tributaria tenían efectividad a partir de la iniciación del semestre natural siguiente al de su publicación por edictos, con independencia de que su notificación en forma individual a cada contribuyente se realizase con posterioridad.

Por su parte el artículo 70 de la Ley 39/1988 de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, establece que las ponencias de valores serán publicadas por edictos dentro del primer semestre del año inmediatamente anterior a aquél en que deban surtir efecto los valores catastrales resultantes de las mismas, y que éstos deberán ser notificados individualmente a cada sujeto pasivo antes de la finalización del año inmediatamente anterior a aquél en que deban surtir efecto. Sin embargo, en la disposición transitoria segunda de dicha Ley, se establece que el impuesto sobre bienes inmuebles comenzará a exigirse en todo el territorio nacional, a partir de 1 de enero de 1990, teniendo en cuenta los valores catastrales vigentes en la fecha indicada a efectos de la contribución territorial urbana, hasta tanto no se proceda a la fijación de los mismos con arreglo a las nuevas normas, por lo que las revisiones de valores catastrales realizadas durante el año 1989 están exclusivamente sujetas a lo dispuesto en la legislación anterior a la Ley de Haciendas Locales.

En la queja 9112252, se plantea un problema derivado de la descoordinación entre la Gerencia Territorial del Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria de Santa Cruz de Tenerife, y el Ayuntamiento de Breña Baja, en relación con la exposición pública de la recomendación del catastro de rústica. El interesado nos manifestaba en su escrito, que con fecha 21 de enero de 1991 se había publicado en el Boletín Oficial de la Provincia un anuncio de la citada gerencia comunicando que estaba expuesto a información pública en el mencionado ayuntamiento el catastro de rústica durante quince días hábiles. No obstante, cuando el interesado se personó el día 29 del mismo mes y año en las oficinas municipales, le comunicaron que el plazo había finalizado cuatro días antes.

Tramitada la queja ante la Gerencia Territorial, este organismo nos remitió informe de fecha 13 de septiembre de 1991 en el que nos manifestaba lo siguiente:

«En este sentido, le participo que, una vez comprobada la queja citada, se ha procedido a reabrir el plazo de exposición pública de la correspondiente documen-

tación del Catastro de Rústica del citado municipio mediante publicación de anuncio en el BOP de 2 de agosto de los corrientes, así como a dirigir al quejante (sic) el escrito cuya copia se adjunta, quedando, de este modo, debidamente atendida la queja formulada.»

Es de agradecer la celeridad con la que la gerencia ha procedido a rectificar la irregularidad denunciada, que se derivaba de su descoordinación con la citada corporación, y que no sólo afectaba al reclamante, sino a todos los propietarios relacionados en la documentación catastral.

El Centro de Gestión Catastral había remitido al Boletín de la Provincia, con fecha 2 de enero, para su urgente publicación, el anuncio de exposición al público de los documentos catastrales, en la creencia de que su publicación tendría lugar antes del día 10 de enero, fecha en la que se inició la exposición pública. Estos documentos estuvieron expuestos hasta el día 26 de enero, y durante este plazo, un técnico de la empresa adjudicataria de los trabajos de confección del nuevo catastro atendió a todas las personas que acudieron a comprobar la corrección de los datos catastrales expuestos. No obstante, la publicación en el Boletín Oficial de la Provincia no se produjo hasta el día 21 de enero, lo que determinó la necesidad de reabrir el plazo de exposición pública mediante la publicación de un nuevo anuncio en el Boletín Oficial de la Provincia.

En los trabajos de revisión catastral es frecuente que aparezcan disfunciones derivadas de la insuficiente dotación de personal de las gerencias territoriales. Así, la dedicación a los trabajos de revisión catastral del personal adscrito a dichas gerencias dificulta la realización de otras tareas que, como en el caso de la tramitación de los recursos y reclamaciones, coinciden en el tiempo con los primeros. En relación con este problema (queja 9112166) la Gerencia Territorial de Santa Cruz de Tenerife del Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria nos remite informe, con fecha 18 de septiembre de 1991, sobre la demora en la resolución de un recurso presentado contra una valoración catastral, en el que puede leerse lo siguiente:

«En lo que se refiere al informe que se solicita sobre la tramitación del expediente citado, le participo que como consecuencia de las revisiones catastrales en curso en esta Gerencia desde el pasado 1986, se han formulado por los interesados un volumen ciertamente elevado de recursos y reclamaciones, que no ha sido posible absorber adecuadamente dadas las prioridades que suponen los trabajos de revisión catastrales, así como la escasa cobertura de la plantilla de personal de la Gerencia en años anteriores, ocasionada por continuados traslados de personal derivados de los correspondientes concursos. Todo ello ha originado que, a principios de año, existiera un volumen de recursos por resolver ciertamente importante. Ahora bien, en el presente año se han elaborado planes especiales de actuación al respecto, los cuales están empezando a dar resultados notablemente favorables.»

Otro ejemplo significativo es el recogido en la queja 9008994, en el que la Gerencia Territorial de Cuenca del Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria, en relación con un recurso presentado contra una valoración catastral, nos remitió informe de fecha 10 de julio de 1990 en el que podía leerse:

«La actualización del catastro urbano de Campillo de Altobuey fue adjudicada a una empresa privada, por no disponer esta Gerencia de medios para efectuarla, habiéndose realizado ya la entrega de trabajos en la fecha de interposición del recurso citado, por lo que ha quedado pendiente hasta que los planes de trabajo y las posibilidades presupuestarias permitieran una nueva adjudicación de trabajos en este municipio.

Entre la contratación de trabajos efectuada por la Gerencia en el segundo semestre de 1989, se ha incluido el término de Campillo de Altobuey, entregándose a la empresa adjudicataria el recurso de don EMA, entre la restante documentación pendiente del municipio, teniendo conocimiento de que ya ha sido visitada la finca, pero no se ha emitido informe técnico aún sobre la misma.

En el momento en que se reciba la documentación técnica cumplimentada por la empresa se procederá a la resolución del recurso y su notificación al contribuyente citado, lo que se prevé para el segundo semestre del presente ejercicio.»

Posteriormente, y como quiera que a pesar del tiempo transcurrido seguía pendiente la resolución del recurso interpuesto por el interesado, nos dirigimos de nuevo a la citada Gerencia solicitando nuevo informe, que nos fue remitido con fecha 22 de julio de 1991 y en el que se decía:

«El informe técnico, del que dependía la resolución del citado expediente no ha sido emitido hasta el 12 de junio de 1991 por el Servicio de Inspección y Valoración Urbana de esta Gerencia, que ha debido esperar para emitirlo a recibir la documentación técnica del municipio por parte de la empresa adjudicataria de los trabajos catastrales en el mismo.

A la vista del informe se dictó acuerdo de resolución con fecha 17 de junio, que fue intervenido en 20 de junio y formalizado su escrito de notificación en 2 de julio, que fue remitido al Ayuntamiento de Campillo de Altobuey para que procediese a su notificación formal.

Hasta el momento no ha sido devuelto el justificante de la notificación a este Servicio de Gestión, por lo que se ha contactado con el Ayuntamiento, que ha manifestado que esta Resolución ya ha sido notificada el 12 de julio último y que procedían a enviar el justificante a vuelta de correo.»

2.1.3. Errores en la determinación de los elementos del impuesto

Los errores en la determinación de los distintos elementos del impuesto, como consecuencia de datos ca-

tastrales incorrectos constituyen un problema que tiene su origen en la complejidad de la actividad catastral, en los procedimientos y medios utilizados para la revisión y actualización de los datos, así como en la deficiente coordinación que se manifiesta en algunos casos entre las esferas de gestión catastral y tributaria.

En este punto debe distinguirse entre los errores rectificables, que serían los derivados de la gestión catastral y que supondrían la modificación de datos cuya exactitud constara o se hubiera hecho constar oportunamente ante la Administración, aplicándose por tanto los criterios generales previstos en el artículo 156 de la Ley General Tributaria, y los casos legalmente considerados como variación física, jurídica o económica que sólo producen efectos en el ejercicio siguiente a aquél en el que son declarados.

En el expediente 9109014 se ponen de manifiesto las consecuencias de estos errores —en este caso, en la determinación del propietario— que desembocan en un procedimiento de apremio contra persona distinta de la obligada a soportar la carga tributaria, problema que se agrava por los retrasos producidos en la resolución de este tipo de recursos como consecuencia de la preceptiva intervención del Centro de Gestión Catastral en la revisión de los datos catastrales.

En el expediente 9101389 el firmante expone que en los recibos emitidos por el Ayuntamiento de Colmenar de Oreja, por contribución territorial urbana, y por otros tributos municipales, existe un error en la determinación del sujeto pasivo que no ha podido subsanar pese a sus reiterados intentos, y que posiblemente por este error no han podido ser atendidos en la entidad bancaria en la que están domiciliados. Manifiesta, asimismo, que habiendo intentado efectuar el pago en las oficinas del citado ayuntamiento, no ha sido posible porque, según le ha manifestado, «el período de cobranza ya ha pasado y los recibos están bajo llave y hasta nueva cobranza no se puede dar ninguno».

Admitida a trámite esta queja, nos dirigimos a la mencionada corporación que, dando contestación a nuestro oficio, manifestaba:

«1.º El recibo de contribución urbana fue remitido, como consecuencia de la domiciliación bancaria firmada por el contribuyente, a la sucursal 1193 de la Caja de Madrid, quien lo devolvió a los servicios de Recaudación de este Ayuntamiento por incorriente.

2.º Que los errores habidos en dichos recibos de urbana, o en aquellos otros que gestiona el Ministerio de Hacienda, deben ser subsanados ante la Delegación de Hacienda de Madrid, en la C/ Guzmán el Bueno, pues este Ayuntamiento sólo tiene asumida la función recaudatoria de los mismos, quedando en poder de la expresada Delegación las restantes funciones, gestión de padrones, emisión de recibos, etc. Será a partir de 1992 cuando el Ayuntamiento asuma todas las competencias y, entre ellas, la de corregir los errores vertidos en padrones y recibos.

3.º Esta Alcaldía ha tenido conocimiento de que,

efectivamente, Don M. M. M. se ha personado en las oficinas del Ayuntamiento para proceder al pago de sus impuestos, pero lo ha hecho en un momento en que había concluido el período de pago en voluntaria, y los servicios de recaudación estaban procediendo a un recuento de valores y confeccionando las relaciones certificadas de deudores, por lo que, lógicamente, no se le pudo atender.

Es evidente, por otra parte que el primer interesado en hacer efectivos los recibos es el Ayuntamiento, pues sólo con ese dinero se pueden mantener los servicios públicos y acometer las obras que esta ciudad necesita.

En consecuencia, ruégole traslade a Don M. M. M. la intención de solucionar el problema que tiene planteado con su loable y ejemplar voluntad de pagar sus impuestos y le comunique, como haré yo personalmente, las disculpas de esta Administración y de su personal si no se le ha podido atender con celeridad.»

En este caso se ponen de manifiesto las dificultades que pueden afectar a un contribuyente, como consecuencia de la dualidad de esferas de gestión a la que hacíamos referencia en el epígrafe 2.1.1., de forma que la subsanación de un error, así como la corrección de sus efectos, en este caso el impago del impuesto en período voluntario y la iniciación de la vía de apremio, exige una tramitación paralela ante la corporación municipal y los órganos de la Administración central.

No obstante, teniendo en cuenta la buena disposición del ayuntamiento, se consideró correcta la contestación transcrita, y así se hizo saber al interesado trasladándole el resultado de las investigaciones realizadas, sin perjuicio de que, en el supuesto de no resolverse definitivamente el problema planteado, se proceda en su día a instar a las administraciones afectadas a coordinar sus actuaciones de forma que no resulten lesionados los derechos de los contribuyentes.

2.1.4. Devolución de ingresos indebidos

En la queja 9024834 el reclamante manifiesta que tiene domiciliado el pago de los recibos de la contribución territorial urbana y otros arbitrios municipales, desde el año 1970, en una entidad bancaria. A pesar de ello, los recibos correspondientes al ejercicio de 1989 no han sido presentados al cobro, siendo posteriormente notificadas las correspondientes liquidaciones con recargo de apremio. Tramitada la queja con fecha 21 de noviembre de 1990 y no habiéndose recibido en esta institución el preceptivo informe de la administración, se cursó requerimiento a la Consejería de Hacienda y Economía del Gobierno de La Rioja con fecha 28 de febrero de 1991.

El 8 de abril del presente año se recibió en esta institución un escrito sin membrete, ni sello de registro de salida, fechado en Logroño el 2 de abril de 1991 del que transcribimos el texto íntegro:

«En relación con el escrito, cuya fotocopia adjunto, tengo a bien informarle, que el expediente de Don A. R. E., se tramita conjuntamente con otros supuestos similares en la actualidad.

Tales supuestos son de devolución de unos apremios cobrados indebidamente.»

Teniendo en cuenta que esta institución se había dirigido a la Consejería de Economía y Hacienda del Gobierno de La Rioja, y que coincide el nombre del interesado, cabe suponer que la comunicación transcrita ha podido ser remitida por ese departamento autonómico. No obstante, nos resistimos a creer que la citada administración pueda haber remitido al Defensor del Pueblo, en cumplimiento de lo preceptuado en la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, un oficio en el que no se identifica ni el funcionario o autoridad firmante, ni el departamento que lo remite, ni consta el sello de registro de salida. Teniendo en cuenta lo expuesto nos hemos dirigido de nuevo a la citada consejería, acompañando copia del escrito recibido y solicitando una aclaración sobre su procedencia.

Por otra parte, y en relación con el problema planteado por el interesado, debe señalarse que estas disfunciones en la gestión de los tributos se han puesto de manifiesto en numerosas quejas recibidas en esta institución, especialmente en relación con los tributos de cobro periódico por recibo en los que no es preceptiva la notificación individualizada de las sucesivas liquidaciones.

Efectivamente, la domiciliación del pago de los tributos en entidades financieras puede originar numerosos errores derivados en la tramitación masiva de recibos, que en algunos casos serán imputables a la oficina recaudadora, y, por tanto, antes de iniciar la vía de apremio, éstas deberían hacer las comprobaciones oportunas sobre la naturaleza de la incidencia que ha dado lugar al impago del recibo.

2.2. Impuesto sobre vehículos de tracción mecánica (IVTM)

Entre los problemas planteados en las quejas recibidas en relación con este impuesto, los más relevantes son el relacionado con las transferencias de vehículos, y en concreto con lo previsto en el artículo 247 del Código de la Circulación, y el relativo a la disparidad de criterios entre lo regulado en el RD 2140/85, de 9 de octubre, en cuanto a la consignación de la potencia fiscal en el certificado de características técnicas de los vehículos y lo considerado por el RD 1576/89 en relación con el cálculo de la potencia fiscal a los efectos del IVTM.

2.2.1. Transferencias de vehículos

A los efectos de la determinación del sujeto pasivo del impuesto, en los casos de transferencias de vehícu-

los, no es suficiente que el vendedor notifique a Tráfico la transmisión para que la titularidad quede modificada en el registro de la Dirección General, siendo necesario que el adquirente confirme la transferencia. Esta cuestión dio origen a una recomendación que se formuló con ocasión del informe a las Cortes Generales del ejercicio pasado.

Entre las quejas recibidas durante el presente ejercicio es especialmente significativa, en relación con este problema, la 9113886 en la que la interesada plantea que el Ayuntamiento de Madrid, en base a los datos aportados por la Dirección General de Tráfico, le reclama el impuesto sobre los vehículos de tracción mecánica, correspondiente al año 1991, por un vehículo que fue legalmente transferido con anterioridad.

Admitida la queja, nos dirigimos a la citada Dirección General, con objeto de contrastar las alegaciones formuladas por la interesada y conocer la exacta situación de la cuestión planteada. Con fecha 21 de junio de 1991, dicho centro directivo nos remite informe en el que puede leerse.

«De acuerdo con el artículo 247 del Código de la Circulación, toda persona natural o jurídica deberá comunicar la transferencia dentro de los diez días hábiles siguientes a la misma, a la Jefatura de Tráfico de la provincia en la que tenga su domicilio o aquella en la que fue matriculado el vehículo, por medio de una declaración en la que se haga constar nombre, apellidos y domicilio del adquirente, la fecha de la transmisión y si fue con reserva de dominio o de cualquier otro derecho sobre el vehículo. Al no tener constancia en el registro de esta Dirección General de dicha transferencia, sigue siendo considerada como titular del vehículo transmitido en tanto no se inscriba el mismo a nombre de otra persona.»

Nos pusimos de nuevo en contacto con la reclamante que nos remitió fotocopia de la notificación de transferencia del vehículo, con fecha de registro de entrada de la Jefatura de Tráfico de Madrid, de 9 de octubre de 1990.

El 24 de julio siguiente, dimos traslado del citado documento a la Dirección General, que nos remitió nuevo informe en el que se manifestaba lo siguiente:

«En contestación a su escrito del pasado 24 de julio, sobre la queja formulada ante esa institución por doña MCMB, sobre transferencia del vehículo que fuera propiedad de dicha señora, le participo que aun cuando doña MCMB ha obrado correctamente en la notificación de transferencia a la Jefatura Provincial de Tráfico, el poseedor del citado vehículo no ha efectuado todavía la correspondiente transferencia, por lo que en los antecedentes que obran en esta Dirección General, sigue siendo titular del mismo la mencionada doña MCMB.

Con objeto de solventar la reclamación que le formula el Ayuntamiento de Madrid, del impuesto sobre vehí-

culos de tracción mecánica, debe indicársele a la interesada que presente escrito de alegaciones ante dicho Ayuntamiento, acompañado de la fotocopia de notificación de transferencia de vehículos, que presentó ante la referida Jefatura Provincial, o bien que interese del adquirente de su vehículo la inmediata transferencia del vehículo de su propiedad.»

Estudiado detenidamente el informe transcrito, se consideró procedente agradecer su envío al centro directivo competente y comunicarle que habíamos resuelto dirigirnos al Secretario General Técnico del Ministerio del Interior para formular una recomendación cuyos términos se trasladaron a la citada Dirección General.

En la misma fecha nos dirigimos al Ministerio del Interior explicando los trámites seguidos en la precedente reclamación y exponiendo lo siguiente, respecto a los informes de la Dirección General de Tráfico:

«En relación con lo manifestado en los citados informes, queremos significarle que en el primero de ellos, se hace depender la no inscripción de la transferencia en el registro de vehículos del supuesto incumplimiento por la interesada de las obligaciones previstas para el transmitente en el artículo 247 del Código de la Circulación. Sin embargo, en el segundo, se considera que la notificación de la transferencia por el vendedor no produce efecto registral alguno, hasta tanto no se confirme la transferencia por el comprador.

Esta aparente contradicción en los informes del citado centro directivo, parece tener su origen en la ambigüedad del artículo 247 del Código de la Circulación que en su apartado I.3. establece que el transmitente seguirá siendo considerado como titular del vehículo transferido, en tanto no se inscriba el vehículo a nombre de otra persona, en el caso de que hubiera incumplido las obligaciones señaladas en los párrafos I.1. y I.2., pero no prevé efecto alguno cuando las citadas obligaciones hubieran sido cumplidas por el vendedor, sin que el comprador cumpla con lo preceptuado en el apartado III del citado artículo.

El criterio seguido por la Dirección General de Tráfico, es hacer extensivo lo previsto en el apartado I.3. del artículo 247 a los supuestos en los que el vendedor ha obrado correctamente en la notificación de la transferencia a la Jefatura Provincial de Tráfico, lo que ocasiona frecuentes problemas, tanto en lo que se refiere a la determinación del sujeto pasivo del impuesto sobre vehículos de tracción mecánica, como en lo que afecta a la responsabilidad que, en su caso, pudiera atribuírsele por las infracciones a las normas de circulación, cometidas por el adquirente.

Con independencia del caso concreto que da origen a este expediente, se han tramitado en esta institución numerosas quejas planteadas por personas que habiendo transferido su vehículo siguen recibiendo notificaciones relacionadas con el impuesto citado, o con sanciones derivadas de infracciones a las normas de cir-

culación. En la mayoría de los casos, la raíz del problema se encuentra en el incumplimiento por parte del adquirente de las obligaciones establecidas en el apartado III del artículo 247 de Código de la Circulación. Y aunque existen procedimientos previstos tanto para identificar al conductor responsable en el caso de las infracciones, como para impugnar la liquidación notificada, en el caso del impuesto, no parece razonable hacer recaer, en dichos procedimientos, la carga de la prueba de que el vehículo ha sido transferido sobre el transmitente, así como otros efectos injustificadamente gravosos para una persona que ha cumplido con todas sus obligaciones legales.»

Por ello se recomendó que se estudiase la conveniencia de completar las previsiones contenidas en la actual normativa reguladora de las transferencias de vehículos, de forma que en el caso de cumplimiento por parte del transmitente de las obligaciones recogidas en los párrafos I.1 y I.2 del artículo 247 del Código de la Circulación, no siga figurando, en ningún caso, como titular registral del vehículo transferido.

La Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior nos ha remitido escrito de contestación a la recomendación formulada, manifestando que, sin perjuicio de que la normativa sobre transferencias se aborde y regule con más precisión en el futuro Reglamento de Vehículos que se elabore en desarrollo de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos de Motor y Seguridad Vial, el vigente artículo 247 del Código de la Circulación permite solucionar los problemas planteados actualmente.

En este sentido, se argumenta que lo que sucede en la práctica es que muchas veces no se cumple o no se aplica correctamente el citado artículo 247, ya que el vendedor se limita en la mayoría de los casos a notificar la transferencia en la Jefatura de Tráfico de acuerdo con lo dispuesto en el punto I.2. del referido precepto, pero no aporta al tiempo algún documento que acredite el cumplimiento de lo preceptuado en el punto I.1. del mismo artículo.

Una vez analizadas las manifestaciones anteriores hemos considerado necesario reiterar la recomendación formulada haciendo las siguientes consideraciones:

Primera. El artículo 247 del Código de la Circulación establece las obligaciones para el vendedor del vehículo. La primera (punto I.1.) supone la entrega contra recibo al adquirente del permiso de circulación, en el que se haya hecho constar en el reverso la palabra «Transferido», así como el nombre, apellidos y domicilio del adquirente, la fecha de la transmisión y su firma reconocida. La segunda consiste en notificar la transferencia, dentro de los diez días hábiles siguientes a la misma, a la Jefatura de Tráfico. La primera obliga al vendedor en relación con el comprador, y la segunda al vendedor en relación con la Jefatura de Tráfico.

Segunda. De lo anterior no se deduce, en ningún caso, que el comprador deba aportar a la Jefatura de Trá-

fico documentó alguno junto a la notificación de la transferencia, y de hecho no es práctica habitual informar a los interesados de la conveniencia de aportar el documento acreditativo de la entrega del permiso de circulación al adquirente.

En los informes remitidos a esta institución por la Dirección General de Tráfico con anterioridad a la recomendación formulada no se hacía mención alguna a esta supuesta obligación, sino que se limitaban a argumentar en base al incumplimiento por parte del adquirente del vehículo de la obligación de solicitar la inscripción, o bien al incumplimiento por parte del vendedor de la obligación de notificar la transferencia.

Tercera. En el informe remitido por esa Dirección General se afirma que la normativa vigente sobre transferencias, contenida en el artículo 247 del Código de la Circulación, permite solucionar este tipo de problemas, no existiendo, a juicio de ese centro directivo, un vacío legal.

No obstante, es evidente que la redacción del citado artículo, por su ambigüedad, viene dando lugar a interpretaciones distintas, como se pone de manifiesto en el informe de esa Dirección General, de 24 de julio de 1991 en el que se afirmaba que aun cuando la transmitante había obrado correctamente al haber notificado la transferencia del vehículo a la Jefatura Provincial de Tráfico, seguía figurando como titular del mismo, ya que el adquirente no había efectuado todavía la correspondiente transferencia.

En relación con este mismo problema en la queja 9028662 se plantea el caso de una persona que, habiendo entregado su vehículo como parte del pago al adquirir uno nuevo, continúa figurando como titular del mismo a todos los efectos, por lo que ha sido considerado sujeto pasivo del impuesto en los años sucesivos a la transmisión.

Esta queja fue tramitada al objeto de contrastar las alegaciones formuladas por el interesado, ante el Ayuntamiento de Villafranca de Córdoba y ante la Jefatura Provincial de Tráfico de la misma provincia. En el informe de la corporación municipal se manifiesta que el referido vehículo se encuentra dado de alta y por tanto figura en los listados cobratorios por el concepto de impuesto sobre vehículos de tracción mecánica, toda vez que, como es preceptivo, no se ha recibido en este ayuntamiento la comunicación de baja por parte de la Jefatura Provincial de Tráfico.

En el informe remitido por la citada Jefatura Provincial se transcribe el artículo 247 del Código de la Circulación y se añade el siguiente comentario:

«Por todo ello, si el titular que ha incumplido la normativa legal, no aporta prueba testifical o documental, que justifique la transferencia —concretamente en el caso que nos ocupa, por ejemplo, contrato de compraventa donde conste que el vehículo fue entregado como parte del pago— esta Jefatura repite, sin dichas pruebas, no puede asignar ni privar de titularidad, de un modo arbitrario y sin fundamento jurídico alguno.»

En algunos casos, como en el puesto de manifiesto en la queja 9011505 los errores en la determinación del sujeto pasivo se producen con independencia de los datos que figuran en el registro de vehículos de la Delegación Provincial de Tráfico. En este caso el interesado ha solicitado al Ayuntamiento de Carreño (Asturias) la devolución del importe del impuesto correspondiente a los ejercicios de 1983, 1984 y 1985.

A pesar de que el vehículo figura registrado a nombre de otra persona el ayuntamiento no ha resuelto sobre la solicitud de devolución planteada, limitándose a acordar la anulación de los recibos de los años 1986 y 1987.

Admitida la queja, nos dirigimos a la citada corporación solicitando informe, que nos es remitido con fecha 12 de febrero de 1991 y en el que se manifiesta que han sido resueltas todas las instancias presentadas por el compareciente, aceptando o no su requerimiento pero siendo contestadas y notificadas pertinentemente. No obstante, de la documentación que se adjunta al citado informe se desprende que sigue sin resolverse la solicitud de devolución que fue planteada por el interesado con fecha 20 de febrero de 1988. En base a lo expuesto nos hemos dirigido nuevamente a la citada corporación recordándole la obligación de resolver expresamente sobre la devolución del impuesto de los ejercicios 1983 a 1985. Asimismo, hemos remitido escrito al interesado informándole de las actuaciones realizadas, así como dándole traslado de la recomendación formulada en relación con las transferencias de vehículos.

2.2.2. Consignación de la potencia fiscal de los vehículos

En la 8903353 el interesado expone que es propietario de un vehículo marca Peugeot, Modelo 205, tipo XLD, con una potencia fiscal de 12 C. V. F. Sin embargo, el Ayuntamiento de Madrid, a efectos del Impuesto de Circulación, atribuye al vehículo una potencia fiscal de 12,3 C. V. F., lo que supone un incremento sustancial en la cuota del impuesto. Con fecha 30 de enero de 1990, solicitó del ayuntamiento la reconsideración de dicha valoración, sin obtener respuesta de dicha corporación.

Dando respuesta a nuestra solicitud, recibimos informe del citado Ayuntamiento de Madrid, en el que se dice:

«La cuestión que ya se había planteado respecto del anterior Impuesto de Circulación de Vehículos, cuya tarifa tenía el mismo texto que el actual Impuesto, fue también resuelta, tanto en reiteradas sentencias de los Tribunales como en resoluciones del Ministerio de Hacienda, en el mismo sentido de que no se podían desprestigiar las fracciones de caballo fiscal que correspondiera al vehículo, a los efectos de fijación de las cuotas.»

El problema, que debía haber quedado definitivamente resuelto, se vino a complicar con la publicación del Real Decreto 2140/1985, de 9 de octubre, sobre homologación de tipos de vehículos, remolques y semirremolques, partes y piezas de los mismos, que establecía en uno de sus apéndices que, para rellenar los impresos correspondientes "se consignará la potencia fiscal en C. V. F., despreciando los decimales resultantes de aplicar la expresión correspondiente del Código de la Circulación".»

Esta disposición que no debería haber tenido, en principio, ningún efecto en relación con el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica, ha inducido, sin embargo, a error a los contribuyentes pues, a su amparo, algunas fábricas constructoras de automóviles no hacen constar en la tarjeta de características técnicas de vehículos los caballos fiscales con los dos decimales antes indicados, con lo que el interesado desconoce la potencia fiscal verdadera al matricular un coche nuevo.

Otras fábricas de coches, en cambio, sí que hacen constar los decimales en la tarjeta de características técnicas con lo en estos coches la dificultad anterior no se plantea.

El Ministerio de Economía y Hacienda, en el mismo sentido, sigue estimando la necesidad de que consten las fracciones decimales en la potencia fiscal como puede comprobarse en las Ordenes que publica anualmente sobre los precios medios de venta para la autoliquidación de las transmisiones de vehículos usados.

Finalmente, conviene añadir que el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial establece, en su disposición transitoria, que hasta la entrada en vigor de las normas que se dicten para su desarrollo, se aplicarán como Reglamento de la misma el Código de la Circulación, aprobado por Decreto de 25 de septiembre de 1934, y disposiciones complementarias, en la medida de que no se opongan a lo que en ella se establece.

Después de analizar las distintas implicaciones del problema planteado, con fecha 13 de febrero de 1991 nos dirigimos al entonces Ministerio de Industria y Energía, en la línea de lo que ya se había manifestado en la recomendación formulada sobre este tema con ocasión del informe a las Cortes Generales correspondiente a 1990, y, en consecuencia, insistiendo en la conveniencia de modificar el criterio seguido por el Real Decreto 2140/85, de 9 de octubre, en cuanto a la expresión de la potencia fiscal en CVP en las tarjetas ITV, despreciando los decimales resultantes de aplicar la expresión correspondiente del Código de la Circulación.

Dando respuesta a nuestro escrito el Ministerio de Industria y Energía nos remitió informe, de fecha 14 de marzo de 1991, en el que se decía:

«En contestación relacionado con el expediente 8903353 tramitado a instancia de Don L. J. A. B., le comunico que, según informe de la Dirección General de

Política Tecnológica de este Departamento, está en trámite la oportuna modificación del Real Decreto 2140/85, de 9 de octubre, a fin de que el criterio seguido por este Real Decreto, en cuanto a la consignación en el certificado de características técnicas del vehículo de la potencia fiscal en CVF expresa despreciando los decimales resultantes de aplicar la expresión correspondiente del Código de la Circulación, esté en concordancia con el establecimiento en el Real Decreto 1576/1989, cuyo artículo 3.º indica que la potencia fiscal se calculará, conforme a lo dispuesto en el artículo 260 del Código de la Circulación, con dos decimales aproximados por defecto.»

Posteriormente se recibe nuevo escrito del Director General de Servicios del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, en el que se dice:

«Sobre la tramitación de la disposición de este Departamento que modifique el Real Decreto 2140/85 de 9 de octubre, a la cual se hacía referencia en el escrito de esta Dirección General de 13 de marzo de 1991, remitido a VI, le comunico que, según informe de la Dirección General de Política Tecnológica, en la actualidad ya está elaborada la propuesta de Orden modificando dicho Real Decreto, la cual se enviará a la Secretaría General Técnica para su informe preceptivo, y una vez obtenido éste, se elevará al Excmo. Sr. Ministro de este Departamento para su aprobación.»

Una vez en vigor la modificación anunciada del citado Real Decreto, quedará resuelto el problema planteado, en la línea de lo recomendado por el Defensor del Pueblo, evitándose, así, la confusión derivada de la utilización de dos criterios distintos para la consignación de la potencia fiscal de los vehículos, lo que viene induciendo a error en los adquirentes de vehículos en cuanto a la carga fiscal que deben soportar en su condición de propietarios de los mismos.

2.2.3. Errores en las liquidaciones

En la queja 9110261 el firmante expone que con fecha 19 de mayo de 1990 presentó recurso contra una providencia de embargo en base a no haber sido notificada la correspondiente liquidación. Al parecer, el Ayuntamiento de Madrid había expedido el correspondiente recibo con un error en el domicilio del contribuyente.

Una vez tramitado el expediente, recibimos oficio de la citada corporación, en el que se manifestaba que Don G. B. M. presentó declaración de alta en ICV el 15 de junio de 1984 y que, conforme a los datos declarados, se practicó liquidación por el año 1984, con cuota de 8.898 pesetas que correspondía a la potencia fiscal declarada, que fue pagada por el reclamante.

Como consecuencia de la declaración y liquidación antedicha, el vehículo generó recibo de matrícula en el

ejercicio 1985 con los siguientes errores: a) cuota incorrecta, por importe de 3.900 pesetas, cuando a la potencia fiscal del vehículo, le correspondía una cuota de 9.150 pesetas para el citado ejercicio. Este error fue corregido en el año 1986, emitiéndose el recibo de dicho ejercicio y los siguientes, con cuota correcta, b) error en el domicilio fiscal, apareciendo el número 125 de la Calle R, en vez del número 11 declarado por el contribuyente, error que no fue subsanado hasta el año 1989; no obstante, el recibo fue pagado en período voluntario.

Con posterioridad se practicó liquidación complementaria del ejercicio 1985, por importe de 5.250 pesetas correspondiente a la diferencia entre la cuota ingresada y la que correspondía al vehículo según la potencia declarada. Esta liquidación recogía asimismo el domicilio fiscal incorrecto y fue pagada por el reclamante en vía de apremio.

En el Registro de la Sección correspondiente, constaba asimismo que con fecha 23 de enero de 1986, se inició expediente de reclamación contra la liquidación antedicha.

Aun cuando el recibo del año 1986 fue emitido con cuota correcta y domicilio incorrecto, el mismo fue satisfecho por el contribuyente en período voluntario.

No obstante, se generó liquidación complementaria (improcedente) por el citado ejercicio, igualmente con domicilio incorrecto, que fue pagada por el contribuyente en vía de apremio y reclamada el 6 de agosto de 1988.

Los recibos correspondientes a los ejercicios 1987 y 1988, fueron asimismo emitidos con domicilio incorrecto y reclamados en vía de apremio en fecha 13 de mayo de 1990 y 26 de marzo de 1991, y, posteriormente satisfechos, mediante embargo de cuenta corriente.

Aun cuando el escrito de fecha 6 de agosto de 1988 impugnaba de forma expresa la liquidación complementaria del ejercicio 1986, aportaba la documentación referente a la liquidación complementaria emitida por el ejercicio 1985, por lo que la misma debía entenderse impugnada tácitamente, e interrumpida, en consecuencia, la prescripción.

La citada liquidación fue practicada improcedentemente, ya que el recibo emitido y pagado en período voluntario, aun cuando contenía un cuota inferior a la que correspondía al vehículo, adquirió firmeza, no debiendo ser revisado su importe, a tenor de lo dispuesto en el artículo 110 de la Ley de Procedimiento Administrativo y el artículo 56 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, ya que en todo caso, para la revisión, habría resultado preciso acudir a esta jurisdicción, previa declaración de lesividad.

Asimismo procedía la anulación de la liquidación complementaria practicada por el ejercicio 1986, que además de lo expuesto en el punto anterior, incurrió en duplicidad con el recibo emitido y pagado con tarifa correcta.

Los recargos de apremio satisfechos por los ejercicios 1987 y 1988 eran igualmente anulables, ya que los

recibos fueron emitidos con error en el domicilio del contribuyente, error no imputable al mismo, que lo había declarado correctamente, sino sólo a la administración municipal.

Por todo lo expuesto, el Ayuntamiento de Madrid propuso al órgano competente la devolución de la totalidad de los importes pagados por las liquidaciones complementarias de los años 1985 y 1986 y los recargos de apremio pagados por los ejercicios 1987 y 1988, la cual una vez aprobada, sería notificada al interesado en la forma debida.

Debe destacarse la corrección de la respuesta dada por la citada corporación, así como su actitud, al rectificar los errores e irregularidades cometidos en la tramitación del expediente. Teniendo en cuenta que se habían corregido las deficiencias denunciadas por el reclamante, se ha procedido a archivar el expediente y a comunicar al interesado el resultado favorable de nuestra intervención.

2.2.4. Determinación del sujeto pasivo del impuesto

La falta de coordinación entre las Direcciones Provinciales de Tráfico y los ayuntamientos origina frecuentemente problemas en la determinación del sujeto pasivo del impuesto. Este problema se pone de manifiesto en la queja 9018280, en la que se expone que una baja en Tráfico tramitada en el año 1985 no se comunicó al Ayuntamiento de Colmenar Viejo hasta el año 1988, lo que ha originado que, por la oficina de Recaudación Municipal del Ayuntamiento de Colmenar Viejo, se haya procedido al embargo de las cuentas corrientes del interesado por el supuesto impago del Impuesto Municipal de Circulación correspondiente a los ejercicios de 1986 y 1987. El vehículo fue transferido con fecha 23 de diciembre de 1985, como así consta en los registros de la Jefatura Provincial de Tráfico de Madrid, y, con fecha 16 de septiembre de 1988, el interesado se dirigió a ese Ayuntamiento, exponiendo los hechos y solicitando la devolución de las cantidades embargadas, así como el resarcimiento de los gastos y perjuicios sufridos.

En la respuesta dada por el Ayuntamiento al oficio dirigido por esta institución se decía entre otras cosas:

«Visto el expediente del citado vehículo, se observa que efectivamente fue Baja en Tráfico el 23 de diciembre de 1985. Esta Baja no se ha recibido en Colmenar Viejo hasta el año 1988 por cuya causa figuró el mencionado vehículo en los Padrones de los años 1986, 1987 y 1988.

La deuda correspondiente a los ejercicios 1986 y 1987 asciende a 2.325 pesetas, incluido el recargo del 10 por 100 y costas. Esta cantidad debe serle devuelta, previa presentación de los recibos al efecto.»

Considerando correcta la contestación dada por la citada corporación, se acordó dar por finalizada nuestra intervención.

2.3. Otros tributos

2.3.1. Tasas

En la queja 9020124, se plantea un problema que afecta a la naturaleza misma de las tasas. El Ayuntamiento de Puig (Valencia) exige desde el año 1984 el pago de una tasa de incendios con carácter general, e independientemente de la prestación efectiva del servicio. Una vez tramitada la queja, el citado Ayuntamiento nos remite informe, de fecha 12 de marzo pasado, al que se adjunta la Ordenanza de la mencionada tasa. Analizada la misma, se concluye que lo previsto en su artículo 2.º, por lo que a continuación se explica, entra en contradicción tanto con lo dispuesto en el artículo 26.1 de la Ley General Tributaria, en su nueva redacción, dada por la Ley 8/89, de 13 de abril, de tasas y precios públicos, como con el artículo 20 de la Ley 39/1988, de 20 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales. En ambas normas, se define el hecho imponible de las tasas, como la prestación de un servicio o la realización de una actividad que se refiera, afecte o beneficie de modo particular al sujeto pasivo. Las citadas normas están refiriéndose a la prestación de servicios y, por tanto, la mera existencia del mismo, no es suficiente para constituir el hecho imponible de una tasa.

En el artículo 2.º de la citada ordenanza se define el hecho imponible y el sujeto pasivo de la tasa en los términos que a continuación se transcriben:

«Hecho imponible. Está determinado por la utilización de cualesquiera de los servicios a que se refiere el número 2 del artículo 1.º anterior y la obligación de contribuir nacerá por el servicio de prevención general, por el hecho de estar establecido, dispuesto y en estado de alerta permanente el servicio, para acudir sin demora a cualquier lugar donde sea precisa su actuación.

La asistencia concreta, prestada en caso de incendio no originará obligación alguna de contribuir respecto de los bienes de las personas naturales o jurídicas que satisfagan los derechos regulados en esta Ordenanza.

2. Sujeto pasivo. Están obligados al pago las personas naturales o jurídicas propietarias o poseedoras de edificios, en el sentido más amplio de la palabra, sean cualesquiera los elementos de que estén contruidos, los lugares en que se hallen emplazados y el uso a que se destinan, aun cuando por la forma de su construcción sean perfectamente transportables y aun cuando el terreno sobre el que se hallen situados no pertenezca al propietario o poseedor de la construcción, y de las instalaciones comerciales e industriales asimilables a edificios, como diques, tanques, cargaderos y otros análogos.»

Estudiado lo precedente, esta institución consideró necesario dirigirse a la citada corporación haciendo las siguientes consideraciones:

«PRIMERA: En el artículo 26.1 de la Ley General Tributaria, en su nueva redacción dada por la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos, así como en el artículo 20 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, se define el hecho imponible de la tasa como la prestación de un servicio o la realización de una actividad que se refiera, afecte o beneficie de modo particular al sujeto pasivo. Prescindiendo del análisis de las circunstancias que delimitan la tasa del precio público, por ser irrelevantes al objeto que pretendemos, queremos destacar que las citadas normas están refiriéndose a la prestación efectiva de servicios, y por tanto la mera existencia del mismo no es suficiente para constituir el hecho imponible del gravamen.

SEGUNDA: En el régimen jurídico anterior a la Ley de Haciendas Locales, recogido en el Título VIII, del Real Decreto Legislativo 78/1986, de 18 de abril, se delimitaba el hecho imponible como la prestación de servicios o la realización de actividades de la competencia municipal que benefician especialmente a personas determinadas o, aunque no les benefician, les afectan de modo particular, siempre que, en este último caso, la actividad municipal haya sido motivada por dichas personas directa o indirectamente.

A los efectos de la exigencia de la prestación efectiva del servicio no ha existido, por tanto, variación alguna derivada de las modificaciones legislativas de 1988 y 1989, por lo que debe entenderse que la aspiración de convertir la mera existencia de un servicio en hecho imponible de una tasa, no es susceptible de tener acogida en el ordenamiento jurídico español, por ser contraria a la naturaleza misma del gravamen.

TERCERA: El sujeto pasivo de una tasa no puede ser el poseedor o propietario de un edificio por el mero hecho de serlo. En este sentido el artículo 23 de la Ley 39/1988 establece que tendrán la condición de sustitutos del contribuyente, en las tasas establecidas por razón de servicios que afecten o benefician a los ocupantes de viviendas o locales, los propietarios de dichos inmuebles, quienes podrán repercutir, en su caso, las cuotas sobre los respectivos beneficiarios. No cabe, por tanto, establecer una relación genérica entre la titularidad de un bien inmueble y la condición de sujeto pasivo de una tasa, con independencia de cualesquiera otras circunstancias.

CUARTA: La citada ordenanza establece que la obligación de contribuir nacerá por el servicio de prevención general, por el hecho de estar establecido, dispuesto, y en estado de alerta permanente, para acudir sin demora a cualquier lugar. Con independencia de lo argumentado anteriormente en relación con la consideración de la mera existencia de un servicio como hecho imponible de una tasa, existe una contradicción entre la delimitación que se hace del sujeto pasivo, en base al único y exclusivo criterio de la propiedad y posesión de edificios, y la extensión de los potenciales beneficiarios, especialmente, cuando un incendio afecta

a bienes de mayor valor, como la vida o la integridad física de las personas.»

Las manifestaciones anteriores no obstan para que esta institución valore positivamente el esfuerzo de ese municipio al promover, en el ámbito de las competencias atribuidas por el art. 25 de la Ley de Bases del Régimen Local, un servicio de prevención y extinción de incendios, aun no cumpliendo las condiciones de obligatoriedad previstas en el art. 26 de la citada Ley.

No obstante lo anterior, se consideró procedente formular a la citada corporación la siguiente recomendación:

«Que se proceda a modificar la ordenanza n.º 31 de ese Ayuntamiento de forma que el hecho imponible de la tasa lo constituya la prestación efectiva del servicio, y que sean sujetos pasivos las personas físicas o jurídicas que soliciten el mismo o que resulten beneficiadas o afectadas por su prestación efectiva.»

Estamos a la espera de recibir el informe solicitado.

Otra queja significativa en relación con esta materia es la 9119145 formulada por la Asociación de Propietarios Extranjeros, planteando que numerosos residentes en el municipio de Benidoleig han recibido una notificación del ayuntamiento que transcribimos literalmente:

«Por la presente se le comunica que en la Secretaría de este Ayuntamiento existen recibo/s de Basura y Fiestas pendiente/s de pago por Vd.

Por todo lo cual, pongo en su conocimiento, que si en el plazo de 15 días a partir de la recepción de esta carta, no pasa por la referida Secretaría a liquidar la mencionada deuda se le impondrá al total de su/s recibo/s el 20% en el primer aviso, el 50% en el segundo aviso y el 100% en el tercer aviso.

En caso de no ser atendido el tercer aviso se procederá a CORTAR el agua, teniendo que abonar si quiere volver a conectar con la Red General, el importe de una nueva acometida, más los gastos que ésta ocasione de su conexión».

A la vista del sorprendente contenido de dicho escrito nos hemos dirigido a la mencionada corporación solicitando que nos remita copia de las ordenanzas fiscales de las tasas cuya liquidación se ha notificado, así como que nos informe sobre el número de escritos de este tenor que han sido notificados, y sobre las medidas que se adopten para corregir la irregularidad cometida.

Se ha recibido el informe solicitado, en el que no se da respuesta expresa a la cuestión planteada, por lo que nos hemos dirigido de nuevo al Alcalde Presidente del Ayuntamiento de Benidoleig, solicitándole un nuevo informe en el que se expliciten las medidas que la corporación piensa adoptar para corregir las irregularidades advertidas.

2.3.2. Contribuciones especiales

En relación con este asunto se han recibido treinta y ocho quejas, de las cuales treinta y cuatro han sido admitidas. Entre éstas, destacan por su importancia los treinta y dos expedientes abiertos en relación con la imposición de contribuciones especiales para la obra de la depuradora de abastecimiento de agua potable a domicilio por un importe total aproximado de 17 millones de pesetas, en el Ayuntamiento de Aguilar de Campoo (queja 9106888 y otras).

Los interesados manifiestan que tal imposición de contribuciones especiales no se ajustaba a derecho, ya que no puede entenderse que la determinación de los sujetos pasivos se haga en base al criterio de la propiedad de bienes inmuebles de naturaleza urbana. Por otra parte, el criterio de distribución de estas contribuciones se hace, al parecer, exclusivamente en base al valor catastral de los inmuebles con independencia de si éstos tienen o no acometida de agua. En base a estos razonamientos, los interesados sugieren que las obras sean costeadas con fondos o ingresos no tributarios, y que, en su caso, la repercusión sobre los vecinos se hiciese mediante un suplemento o recargo sobre el precio del suministro de agua potable, ya que de esta forma el pago sería diferido en el tiempo y el coste de la obra sufragado en proporción al consumo o beneficio real.

Estas quejas fueron admitidas con fecha 11 de mayo de 1991, al objeto de contrastar las alegaciones formuladas por los interesados y conocer la exacta situación de la cuestión planteada. Posteriormente, con fecha 15 de julio de 1991 se requirió a la citada corporación para que remitiese el preceptivo informe, que nos fue remitido en diciembre de 1991.

Estudiado el contenido del mismo se consideró que la actuación del Ayuntamiento de Aguilar de Campoo no infringe lo dispuesto en la Ley de Haciendas Locales en lo que se refiere a la cuota y devengo de las contribuciones especiales.

En la queja 9022616 se plantea que el Ayuntamiento de Gijón, transcurridos varios años, tenía pendiente de resolución un recurso interpuesto por la interesada contra la exacción resultante de un expediente de aplicación de contribuciones especiales. Esta actitud de la corporación se veía agravada por el hecho de que, transcurridos siete años desde la interposición del recurso, se hizo efectiva la garantía prestada por el contribuyente, mediante aval bancario, y que dicha aplicación de la garantía se hizo con independencia del incumplimiento por parte de la administración de su obligación de resolver expresamente el recurso planteado y de la posible prescripción de la deuda tributaria.

Tramitada la queja ante el citado ayuntamiento, y tras dos requerimientos, el Alcalde Presidente del Ayuntamiento de Gijón ha remitido el preceptivo informe, comunicando que se había resuelto la pretensión de Doña E.R.L. y acompañando fotocopia del Decreto de la Alcaldía en el que se accedía a la petición formulada por

la interesada y, en consecuencia, a la devolución de 306.409 pesetas.

3. MEDIO AMBIENTE Y ACTIVIDADES CLASIFICADAS

3.1. Planta de tratamiento de residuos urbanos en Cartagena, Murcia

La empresa concesionaria de la planta de tratamiento de residuos sólidos urbanos de El Gorguel, Cartagena, había sido objeto, por parte de la Agencia de Medio Ambiente y la Naturaleza de la Región de Murcia, de la imposición, en fecha 6-3-89, de las siguientes medidas correctoras de los malos olores originados por la actividad:

- a) Removida periódica de la materia orgánica, tanto en la fase inicial de fermentación como en la de almacenamiento.
- b) Control de la temperatura, humedad y reacciones bioquímicas de las masas en fermentación y almacenamiento estableciendo de forma precisa un programa de manejo de tales materiales en función de la intensidad de los olores.
- c) Presentación de un proyecto-programa de gestión del citado vertedero.

El incumplimiento de tal resolución dio lugar a la formulación de una queja ante el Defensor del Pueblo por parte de un vecino, cuyas alegaciones contra la ubicación de dicha planta de tratamiento, por considerar que iba a estar muy próxima a unas viviendas, no fueron aceptadas por el Ayuntamiento de Cartagena.

Ante la constatación por los servicios técnicos del ayuntamiento y de la Agencia para el Medio Ambiente y la Naturaleza de que se seguían produciendo las molestias por no haberse introducido completamente las medidas correctoras impuestas a la empresa concesionaria, se indicó al ayuntamiento citado que una vez que se había actuado con arreglo a lo previsto en los artículos 36 y 37 del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, se debía haber incoado un expediente sancionador a dicha empresa conforme establece el artículo 38 y siguientes del citado Reglamento, ya que se habían agotado los plazos otorgados sin que se hubieran adoptado las medidas correctoras ordenadas.

Por otro lado, como quiera que en el informe que había remitido la Agencia para el Medio Ambiente y la Naturaleza se afirmaba que se había comprobado que la puesta en marcha de esas medidas correctoras sólo podrían paliar en una mínima medida el problema de las molestias, es por lo que se indicó al Ayuntamiento de Cartagena que se deberían estudiar otras posibles soluciones para los vecinos afectados.

En dicho informe se presuponía una falta de eficacia de las medidas correctoras impuestas, dado que la

cuestión esencial era la ubicación del vertedero en un lugar en el que ya existían varias viviendas y un restaurante perteneciente al promotor.

Por tanto, y con independencia de la resolución del preceptivo expediente sancionador y sin perjuicio de las posibles sanciones o clausuras temporales que, en su caso, se adopten, se consideró conveniente indicar al Ayuntamiento de Cartagena que se estudiara la procedencia de trasladar esa actividad a otro lugar en el que no existieran viviendas próximas.

Igualmente, se sugirió que en el supuesto de que se decidiera no trasladar la ubicación de esa planta de residuos, podría tenerse en cuenta la presentación del interesado y otros afectados, la cual fue propuesta por la propia Agencia para el Medio Ambiente y la Naturaleza, de que se les indemnice con el fin de trasladar sus residencias y negocios a otro lugar.

Una vez estudiado el contenido de la respuesta que el Ayuntamiento de Cartagena dio a las anteriores sugerencias, la institución consideró que no se aportaban elementos nuevos que desvirtuaran los términos de la denuncia formulada por el reclamante ni argumentos jurídicos suficientes que alteraran la fundamentación de tales sugerencias. (Queja 8602971.)

3.2. Urbanización en el entorno del Parque Natural de Cazorla, Segura y Las Villas, en Jaén

Compareció ante esta institución una asociación ecologista, exponiendo su oposición al proyecto de construcción de un complejo turístico hotelero en el término municipal de Quesada (Jaén), con capacidad de 750 a 1.000 plazas, toda vez que, por encontrarse en las proximidades del Parque Natural de Cazorla, Segura y Las Villas, podría tener un efecto negativo sobre el mismo.

En apoyo de la afirmación de que la ubicación elegida para tal proyecto turístico no era la más idónea, adjuntaba a la queja documentación con informes emitidos por diferentes científicos.

Admitida a trámite la queja, se solicitó la correspondiente información al Ayuntamiento de Quesada quien manifestó que se habían seguido escrupulosamente todos los trámites o requisitos necesarios establecidos en la normativa vigente y en las propias normas subsidiarias del municipio.

El 17 de julio de 1989 —continuaba exponiendo el ayuntamiento— se produjo por el Pleno de la Corporación la declaración de interés social preceptiva para la recalificación del suelo. Se publicó este acuerdo en el Boletín Oficial de la Provincia el día 3 de agosto y se abrió el plazo de alegaciones previsto en la Ley del Suelo. El plazo transcurrió sin alegaciones.

Una vez presentado en el ayuntamiento el proyecto básico de ejecución, fue remitido a la Delegación Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía, a la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir y a la Junta Rectora del Parque Natural de Cazorla, Segura y Las Villas. Este

organismo no era competente por estar la construcción fuera del perímetro del parque natural y la remisión al mismo obedeció a un compromiso personal del alcalde para que al proyecto se incorporasen todas las sugerencias necesarias para que se realizara «el mejor complejo posible desde todos los puntos de vista».

La Junta Rectora se inhibió de informar y se remitió al Consejo Provincial de Medio Ambiente.

Con fecha 7 de noviembre de 1990, la Comisión Provincial de Urbanismo devolvió, informando favorablemente, el proyecto básico de ejecución, con algunas recomendaciones al ayuntamiento.

Con fecha 13 de diciembre de 1990, el Pleno del ayuntamiento concedió licencia de obras para realizar la «construcción de un complejo turístico hotelero, que comprende edificio para hotel, 30 refugios de cazadores y 40 bungalows».

Entre las condiciones particulares impuestas están las siguientes:

«Deberá unirse al proyecto de ejecución un estudio del impacto ambiental que comprenda las medidas correctoras para paliarlo.

Se dará cumplimiento a lo comunicado por Comisaría de Aguas, en su escrito número 6.288, de 13-11-90, y la Delegación Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Transportes en el suyo número 11.584, de 29 de octubre, que la promotora conoce.»

Por último, el Ayuntamiento de Quesada manifiesta que aunque no existía la figura legal pretendida por las organizaciones ecologistas de «colchón protector» la administración municipal estaba siendo rigurosamente exigente en este caso para evitar posibles impactos negativos como lo prueba las consultas a organismos que se han realizado voluntariamente y las condiciones particulares impuestas en la concesión de la licencia.

A la vista de lo informado y al considerarse que no se había producido ninguna vulneración de la legislación urbanística y de la del medio ambiente, esta institución procedió a dar por concluidas sus investigaciones. (Queja 9101003.)

3.3. Utilización de viales internos del Parque Natural La Devesa-Albufera, en Valencia

Se denunció ante el Defensor del Pueblo que a pesar de la existencia de una legislación contraria y de informes ecológicos también contrarios, el Ayuntamiento de Valencia estaba permitiendo la circulación rodada de vehículos por el interior del Parque Natural La Devesa-Albufera, lo cual, a juicio del denunciante, ocasionaba graves perjuicios a la fauna que habita dicho parque natural, al tiempo que impedía la adecuada conservación del mismo.

Admitida a trámite la queja, el Ayuntamiento de Valencia manifestó que el motivo de la apertura era la pe-

tición de la Jefatura Provincial de Tráfico de Valencia de habilitar los mismos a fin de conseguir una mayor fluidez en la circulación de vehículos en los accesos al Saler y a la zona Perelló/Cullera.

No obstante, el citado informe nada apuntaba sobre las posibles soluciones alternativas, ni aportaba estudios de los impactos que dicha apertura ocasiona en La Devesa-Albufera, ni, en su caso, de los planos, estudios o proyectos realizados o en realización para la eliminación de los impactos negativos que tal circulación pudiera ocasionar.

En base a lo anterior el Defensor del Pueblo remitió a la corporación valenciana la siguiente recomendación:

«Si bien, en principio, la solicitud de la Dirección General de Tráfico de Valencia podría ser una justificación suficiente, dada la ausencia de elementos de juicio que permitieran apreciar la oportunidad de tal medida, esta institución entiende que la apertura de dichos viales pudiera influir negativamente en el objetivo de conseguir una rápida y eficaz protección de La Albufera y su entorno y no está claro que pueda contribuir a la conservación de los ecosistemas naturales ni a la preservación de todos los valores naturales y ecológicos del parque natural.

Por todo ello, y si a pesar de los anteriores principios fuese de todo punto imprescindible la apertura de los mencionados viales, se hace necesario que ese ayuntamiento minimice al máximo las consecuencias negativas que de ello puedan derivarse mediante una evaluación adecuada, en colaboración con las demás administraciones competentes en la conservación del parque natural, del impacto ambiental producido por el aumento de la circulación interna en el mismo y la adopción de medidas suficientes para ello, que habrían de partir del Plan Especial del parque natural e incluso podrían conllevar a la modificación, del mismo, para lograr el necesario mantenimiento y conservación del Parque Natural.»

Esta recomendación fue reflejada en el informe anual que esta institución elevó en 1990, a las Cortes Generales.

Sobre dicha recomendación el Ayuntamiento de Valencia no ha manifestado su postura, pese a los diferentes requerimientos que desde esta institución se han realizado tanto por escrito como telefónicamente, si bien, en la última conversación mantenida con el Secretario General de la Corporación, éste ha entendido la necesidad de que el municipio adopte una posición concreta sobre la citada resolución, que deberá ser comunicada al Defensor del Pueblo.

Asimismo, dicho funcionario adelantó a esta institución que el vial interno del parque natural que, en los días de gran congestión en la carretera de la costa que da servicio a la zona Perelló/Cullera, se pone en servicio, es un vial con una longitud no superior a los 250 metros y que transcurre por una zona que podría ser calificada de semidesértica y con escasa o nula existencia de fauna. Señala que, si este vial es utilizado co-

mo vía de escape y auxilio para el retorno a Valencia capital de los vehículos de emergencia, es porque de esta forma, puede superarse la congestión del tráfico circulatorio antes citado y darse el conveniente servicio de auxilio a aquellas personas que lo necesiten.

Por último, el Secretario General señaló que en breve plazo se remitiría al Defensor del Pueblo el informe que, en respuesta a la recomendación efectuada, el Ayuntamiento de Valencia está obligado a remitir.

No obstante lo anterior, tras dos meses de espera, y al no recibirse el informe antes mencionado, se efectuó una visita de inspección al propio ayuntamiento.

La Secretaría General insistió una vez más, en los deseos de colaboración del Ayuntamiento de Valencia, y que reclamaría de inmediato los informes pendientes a fin de remitirlos a esta institución.

Colaboración que dio sus resultados con el informe remitido en enero de 1992 por la Alcaldesa de Valencia en el que se ponía de manifiesto la necesidad de mantener abierto el vial interno del Parque de la Dehesa a fin de preservar y asegurar vidas humanas, cohesionando ello con la defensa de la naturaleza, acomodando tal apertura a las directivas de la Comunidad.

También señalaba el ayuntamiento valenciano la falta de recursos económicos para hacer frente a la conservación del Parque de la Dehesa, máximo cuando la propia Generalidad Valenciana, administración que declaró la protección del parque, no facilita apoyo económico de ningún tipo.

Por último, se reseñaba en el informe enviado, que tampoco las demás administraciones implicadas en el entorno del Parque de la Dehesa (Diputación Provincial de Valencia —titular de la carretera Nazaret-Oliva—; Ministerio de Obras Públicas y Transportes —titular de la carretera N-340 que no ha sido objeto de desdoblamiento pese a la gran intensidad del tráfico de vehículos— y Agencia de Medio Ambiente), proporcionan apoyo a la necesaria dotación de infraestructuras que permitiría el cierre definitivo de los viales internos.

En conclusión, y dado las razones expuestas de preservación de vidas humanas, necesaria utilización de los viales como vía de emergencia, etc., junto con la actitud municipal de conectar dicha preservación con la defensa de la naturaleza, se consideró oportuno el dar por concluidas nuestras actuaciones sin dejar de sugerir al Ayuntamiento de Valencia que trate de minimizar las acciones que pudieran causar graves daños al entorno ambiental. (Queja 8806276).

3.4. Explotación de una cantera de caliza con daños al medio ambiente y utilización abusiva de un camino de titularidad pública en Oviedo

Comparecieron ante la institución unos vecinos de San Juan de Priorio y de Oviedo, formulando queja en la que exponían que en la explotación de una cantera caliza a cielo abierto, sita en terrenos de Santa Marina de Piedramuelle y de las parroquias de San Juan de

Priorio y Sograndio, pertenecientes al municipio de Oviedo, se estaba produciendo un grave deterioro del medio ambiente con supresión de masas arbóreas y afectando a un terreno calificado urbanísticamente como de protección especial.

Igualmente, manifestaban que la citada explotación minera no cumplía con las prescripciones establecidas en el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, produciendo molestias a los vecinos de las viviendas próximas, lo cual se puso también en conocimiento del Ayuntamiento de Oviedo en la correspondiente denuncia.

Con objeto de contrastar las alegaciones formuladas por los promoventes, el Defensor del Pueblo solicitó un informe sobre los siguientes extremos:

- Resultado de las mediciones de los ruidos provocados por las cargas explosivas utilizadas en las canteras y de las emisiones de polvo que afectan a las viviendas colindantes.

- Resultado de la verificación del cumplimiento de la normativa urbanística aplicable, en especial del Capítulo I del Título V del Plan General de Ordenación de ese municipio.

- Informe sobre el impacto que dicha explotación supone para las masas arbóreas colindantes, incluidas en una zona de especial protección.

La investigación iniciada dio lugar, por parte del Ayuntamiento de Oviedo, a la información y actuaciones que a continuación se expresan:

Se denunció por el reclamante el estado de la carretera que une una cantera de caliza con la N-634, circunstancia confirmada por informe de la Sección de Vías, Tráfico y Transportes en el que se señalaba que tal carretera era prácticamente intransitable, debido al paso de camiones procedentes de la cantera.

Por Decreto de la Alcaldía de 6-3-91, se acordó requerir a la empresa titular de la explotación la realización de las actuaciones pertinentes para mantener el buen estado de la carretera municipal reseñada, con advertencia de que, en su caso se procedería a la limitación del tonelaje de los vehículos que circularan por la misma. Asimismo, se propuso la imposición de sanción por importe de 15.000 pesetas, en concepto de infracción de las Ordenanzas Municipales.

Con fecha 10-4-91, el administrador de la sociedad formuló alegaciones a la propuesta de imposición de sanción y recurso de reposición contra el requerimiento de ejecución de actuaciones para el buen estado de la carretera, sobre el que informó la Sección de Vías, Tráfico y Transportes, señalando que la carretera debía ser conservada por la empresa, al ser ésta quien la estropeaba con el paso de camiones, que, a su vez, provocaban exceso de polvo, razón por la que debía mantenerla limpia, impidiendo que se produjera tanto polvo como barro; asimismo, se indicó que en tal carretera no se había realizado ningún tipo de obra, referida a la subsanación de las deficiencias que afectaban a aquélla.

Dado el incumplimiento de los preceptos contenidos en las ordenanzas municipales de limpieza de vías públicas y recogida de basuras y en aplicación de las normas vigentes en materia de régimen local, se dictó por el Ayuntamiento de Oviedo una resolución ratificando el Decreto de la Alcaldía de 6-3-91 y requiriendo la adopción de las medidas necesarias, en el plazo de 10 días, para la limpieza y buen estado de la carretera que une la cantera con la N-634, con advertencia de que, en caso de incumplimiento, se procedería a la limitación del tonelaje de los vehículos que circulen por ella.

Posteriormente, girada visita de inspección, se informó al Defensor del Pueblo que desde el último informe municipal de 29 de julio de 1991 hasta el día 2 de septiembre de 1991, los daños habían aumentado considerablemente, teniendo el camino que une las Caldas con los Fuevos completamente cortado por escombros en varios puntos, piedras de unas 15 Tns, aproximadamente, así como un relleno de tierras que cierra completamente el camino.

Por todo lo expuesto, se propuso la inmediata paralización de las obras, así como la recuperación del camino municipal.

Asimismo, se informó que además de la carretera municipal que partiendo de la cantera entronca con la N-634, se estaba utilizando la parte alta del camino municipal de «Carballedo», que se encontraba hormigonado y en buen estado pero que no estaba preparado para soportar el tráfico de camiones de 26 Tns de peso.

La empresa afectada, a instancia municipal, presentó un proyecto de reparación del camino, que fue aprobado por el ayuntamiento y ordenada su ejecución en 15 días, por Decreto de 10-10-91.

En cuanto a la solicitud del Defensor del Pueblo acerca del posible impacto de la cantera de caliza en las masas arbóreas colindantes, se informó lo siguiente:

«No es posible, por carecer de los medios adecuados, la realización de un estudio de impacto serio. Este podría exigirse a la empresa que realiza la explotación previamente a la concesión de la licencia.

Como información técnica, sin el rigor del estudio de impacto, se puede afirmar que la gran cantidad de polvo que se aprecia en las hojas de los árboles así como el tráfico de vehículos pesados y las vibraciones de las voladuras, repercuten de forma negativa en el equilibrio biológico de la zona, al variar la intensidad luminosa que reciben las plantas y disminuir por lo tanto la actividad fotosintética.

Asimismo la disminución del número de insectos y animales de todo tipo, puede afectar gravemente a la reproducción de las especies existentes en la zona al dificultar la polinización.

Por lo anteriormente expuesto estimamos existe un impacto real de la explotación sobre las masas arbóreas colindantes, si bien su importancia debería ser valorada mediante un estudio de impacto ambiental, tal como recoge el Real Decreto 1302/86, de 28 de junio.»

Respecto, a la incidencia acústica y emisiones de pol-

vo se manifestó que el órgano competente para velar por la adecuada utilización de las cargas explosivas era el Servicio de Minas de la Consejería de Industria del Principado de Asturias y que se estimaba que existía un impacto real de la explotación sobre las masas arbóreas colindantes y molestias por polvo a los vecinos, si bien se alegaba que su importancia debería ser valorada mediante un estudio de impacto ambiental.

A la vista de la información facilitada y del contenido de la documentación remitida por los promoventes de la queja, se consideró conveniente solicitar del Ayuntamiento de Oviedo un nuevo informe en el que se contestara a las siguientes cuestiones concretas:

— Las medidas adoptadas por esa Administración local en orden a legalizar, desde el punto de vista urbanístico, el funcionamiento de esa cantera, de acuerdo con lo interesado por la Consejería de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda en el escrito que remitió a ese Ayuntamiento.

— Las medidas adoptadas para adecuar a lo dispuesto en la normativa reguladora de las actividades clasificadas dicha cantera, ya sea con el fin de que obtenga la oportuna licencia o con el objetivo de que las medidas correctoras impuestas sean realmente observadas.

— Las medidas ordenadas para que el impacto en el entorno natural de esa cantera sea menos desfavorable.

— Por último, la valoración municipal de la ejecución de las obras de reparación del camino a Priorio (acceso a la cantera de Cárcaba) por parte de la empresa titular de la misma.

Hay que hacer constar que todavía no se ha remitido esta nueva información requerida. (Queja 9119773).

3.5. Actividades de carga y descarga durante la madrugada en Valencia

En abril de 1990, se admitió a trámite la presente queja formulada por una ciudadana de Valencia, quien expuso que debajo de su vivienda existía un supermercado, que efectuaba los trabajos de carga y descarga de 1 a 3 de la madrugada y, a veces, a partir de las 6 de la mañana. En tales ocasiones se trasladan los productos desde los camiones a las vitrinas del supermercado, ocasionando molestias a la formulante de la queja y a otros vecinos del inmueble.

Cuando aquella acudió al Defensor del Pueblo había agotado sucesivos intentos de solucionar el problema por la vía del diálogo con la empresa propietaria del supermercado. Asimismo, no habían tenido resultado práctico alguno la intervención sucesiva de los miembros de la Policía Municipal del Ayuntamiento de Valencia.

El conflicto planteado debía ser resuelto desde la perspectiva de la Ley de la Comunidad Autónoma Valenciana 3/1989, de 2 de mayo, de actividades clasificadas, que exige la insonorización de los locales de las

características del denunciado, así como en función de la Ordenanza o Bandos municipales de carga y descarga.

El Defensor del Pueblo en abril de 1990 se dirigió al Ayuntamiento de Valencia solicitando la emisión de un informe sobre los hechos denunciados. Fueron necesarios tres requerimientos para que dicha obligación legal se cumpliera, lo que tuvo lugar año y medio después de nuestra solicitud en noviembre de 1991.

El informe de la alcaldía, en efecto, confirmaba plenamente la denuncia de la formulante y expresaba que inspeccionado el almacén del supermercado, se había comprobado que carecía del más elemental acondicionamiento acústico, siendo éste, únicamente, el que proporcionaba la propia estructura del edificio, por lo que aún cuando no se apreció en el momento de la visita, es del todo punto previsible dados los resultados de las mediciones efectuadas que se transmitan los ruidos por voces, golpes, etc., durante la descarga y distribución de productos en el interior del almacén, etc.

Por todo ello, a requerimiento del Defensor del Pueblo, el Ayuntamiento de Valencia, por resolución de su Alcaldía de 6 de noviembre de 1991, ordenó a la empresa titular de la actividad la adopción en el plazo de quince días de determinadas medidas correctoras: instalación de ruedas silenciosas en las carretillas transpalets; eliminación de la plancha de hierro situada en el paso desde almacén a zona de venta; ejecución del aislamiento acústico de la zona de almacén a fin de garantizar la no transmisión de ruidos; revisión de los motores, tanto de cámaras frigoríficas como de cualquier otro, a fin de eliminar todo tipo de vibraciones o zumbidos procedentes de los mismos, etc.

Asimismo se inició un expediente sancionador contra la empresa en aplicación de los artículos 11 y siguientes de la Ley de la Generalidad Valenciana 3/89 de 2 de mayo de Actividades Clasificadas. (Queja 9004104).

3.6. Prestación de servicios médicos radiactivos en una clínica privada, en Orense

La comunidad de propietarios de un edificio de viviendas sito en Orense, formuló queja manifestando que en la planta baja y sótano del expresado edificio, se ejercían actividades de prestación de servicios médicos (clínica; instalación de rayos X; scanner...), sin disponer de la oportuna licencia de actividad, lo que había dado lugar a un Decreto municipal, de 27 de octubre de 1989, ordenando el cese inmediato de la actividad de referencia, resolución que fue reiteradamente incumplida por sus destinatarios y no ejecutada por el Ayuntamiento de Orense.

El Defensor del Pueblo solicitó de la indicada corporación local copia íntegra del expediente administrativo relacionado con la actividad denunciada. Su examen puso de manifiesto la emisión de informes varios, por parte, entre otros órganos municipales, del Servicio de

Arquitectura, de la Secretaría General de ese ayuntamiento y del Departamento de Gestión y Promoción Urbanística.

Se planteaba, por una parte, la falta de adecuación del local en que se realizaba la actividad al Plan General de Ordenación Urbana de Orense, que prohibía la actividad de clínica en planta sótano. Dicho aspecto era de cuestionable determinación, dada la ubicación física del local, que permitía su consideración como planta baja, visto desde una determinada perspectiva viaria, o como planta sótano, visto desde otra.

Dado que, por otra parte, se alegaba un eventual peligro radiológico para los vecinos del inmueble y considerando la trascendencia ciudadana que adquirió el asunto en la ciudad de Orense, un asesor de la institución junto a un representante del Valedor do Pobo efectuaron una visita al edificio en cuestión y al Ayuntamiento de Orense.

Con ocasión de la misma se pudo comprobar que el Consejo de Seguridad Nuclear, en fecha 6-11-89, había inspeccionado el local, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 29 de la Ley 25/1964, de Energía Nuclear, informando favorablemente sobre la autorización de funcionamiento de una instalación radiactiva con fines de radiodiagnóstico (scanner), autorización que se produjo por resolución de la Dirección General de la Energía del Ministerio de Industria y Energía, de fecha 28 de diciembre de 1989. Igualmente, vista la configuración arquitectónica exterior del local, se constató la facilidad de acceso y de evacuación del mismo por parte de los servicios de bomberos, en el hipotético supuesto de un incendio. Esta eventualidad era el fundamento de la prohibición que contenía el Plan General de Ordenación Urbana de Orense de ejercer actividades de clínica en planta sótano.

No obstante, como irregularidad administrativa, se advirtió que la solicitud de licencia para ampliación del consultorio médico que con anterioridad existía en el local, efectuada, en fecha 16-9-89, por la empresa titular de la nueva y más amplia actividad, no había sido objeto de respuestas expresa por parte de la administración municipal que, en definitiva, infringía, con su actitud pasiva, su deber legal de dictar una resolución expresa sobre la licencia solicitada y de cumplir su propio decreto de 27-10-89 de cese inmediato de la actividad.

El Ayuntamiento de Orense aceptó nuestras advertencias de legalidad y anunció su propósito de someter su actuación al principio de legalidad.

Finalmente, en noviembre de 1991 comunicó a la institución el acuerdo de legalizar la actividad objeto de denuncia. (Queja 9010307).

3.7. Molestias procedentes de empresa de artes gráficas en Alcalá de Henares, Madrid

La compareciente señalaba en su escrito de queja que, a pesar de sus continuas denuncias, el municipio

de Alcalá de Henares no procedía a corregir las múltiples molestias que producía una industria de artes gráficas, tanto por la emisión de humos y gases tóxicos, como por los ruidos procedentes de la maquinaria que afectaba no sólo a las viviendas colindantes, sino a una guardería infantil, a un ambulatorio de la Seguridad Social y a un Colegio de EGB cercanos a la misma.

Iniciadas las correspondientes investigaciones ante el citado ayuntamiento, y tras varios requerimientos dirigidos al mismo para que facilitase al Defensor del Pueblo toda la información necesaria para evaluar el contenido de la queja, se informó que la industria en cuestión carecía de la preceptiva licencia de apertura y ello a pesar de que el expediente de su concesión se inició el 2 de septiembre de 1988, apareciendo el mismo paralizado desde el requerimiento de adopción de medidas correctoras realizada el 9 de febrero de 1990.

Tales circunstancias suponían una conculcación de la vigente legislación en materia de actividades clasificadas, representada por el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, que, en su artículo 29, señala la obligatoriedad de que toda actividad clasificada cuente con la oportuna licencia municipal, sin la que no podrá entrar en funcionamiento; lo que reitera el artículo 34 del propio Reglamento, que tampoco permite el funcionamiento de este tipo de industrias, aun cuando se posea licencia, si no se ha comprobado «in situ» por funcionario técnico competente el cumplimiento de las exigencias técnicas impuestas con la licencia.

Dichas advertencias de legalidad se expresaron al ayuntamiento implicado, junto con la observación de que se había superado en exceso el plazo de seis meses legalmente previsto para tramitar y finalizar, en condiciones normales, un expediente administrativo.

Por todo lo cual y en cumplimiento de las funciones que esta institución tiene encomendadas, se sugirió al Ayuntamiento de Alcalá de Henares que por los servicios competentes del municipio se procediese a concluir el expediente de solicitud de concesión de licencia de actividad clasificada, adoptándose las medidas oportunas.

A dicha sugerencia el citado municipio alcalaino remitió informe señalando que se había procedido a realizar una inspección técnica a la industria referida y a obligar a la misma a adoptar ciertas medidas correctoras, las cuales fueron, posteriormente, convenientemente adoptadas por aquella, por lo que se le concedió la licencia provisional de funcionamiento.

Asimismo, el informe señalado ponía de manifiesto que se habían mantenido conversaciones con las partes implicadas (vecinos y empresas), en base a las cuales se acordó buscar un nuevo emplazamiento para la industria de artes gráficas a que nos venimos refiriendo, para lo cual se tomaron los oportunos acuerdos urbanísticos.

Por último, el informe enviado desde el Ayuntamiento de Alcalá de Henares, concluía indicando que desde la adopción de las medidas comentadas no se habían

recibido nuevas quejas de los vecinos interesados, por lo que, tanto en razón a esto último, como en base a las medidas antes transcritas, esta institución consideró oportuno dar por concluidas sus actuaciones ante el resultado favorable que las mismas habían obtenido. (Queja 9001786).

3.8. Molestias derivadas de un colegio privado y peligro por existencia de un depósito de combustibles, en Madrid

En los bajos de un edificio, se alegaba en el escrito de queja, existe un colegio privado, cuyo funcionamiento produce molestias a los vecinos por los ruidos de las clases y de las labores de limpieza, así como un constante peligro por la existencia de un depósito fuel-oil para la calefacción, con deficiencias constatadas por los servicios técnicos municipales.

Las denuncias presentadas ante la Junta Municipal de Distrito de La Latina, decía la formulante, no habían dado lugar a la corrección de la insuficiente insonorización de las aulas y pasillos del colegio, y tampoco se habían instalado las medidas correctoras impuestas por el Decreto de 14 de marzo de 1990 para subsanar el peligro por las deficiencias de la calefacción.

De la información facilitada por el Ayuntamiento de Madrid se produjeron las siguientes consideraciones:

— Desde el año 1988, y de forma reiterada, se había venido denunciando ante la Junta Municipal de Distrito de La Latina tales molestias y situación de peligro.

— Como consecuencia de esas denuncias, y una vez que se constató la existencia de esas deficiencias, el concejal de distrito decretó, el 14 de marzo de 1990, que cesara la actividad hasta que no estuviesen subsanadas las mismas e introducido las medidas correctoras que se indicaban, para lo cual se otorgó el plazo de un mes.

— Sin embargo, dicha resolución, en el momento de admitirse la queja, no había sido llevada a la práctica por el Ayuntamiento de Madrid.

Como se puede apreciar en la sucesión cronológica de los hechos, el cumplimiento por parte del ayuntamiento de los trámites previstos en los artículos 37 y 38 del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, se estaba efectuando de una forma que no respondía a los principios inspiradores de la actuación administrativa consagrados en el artículo 103 de la Constitución; 29, 76 y 77 de la Ley de Procedimiento Administrativo; así como en los artículos 150, 167 y 168 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales.

La falta de celeridad en la actuación administrativa entrañaba, en este caso, una mayor responsabilidad, pues no se conocía si se había eliminado la situación de peligro que amenazaba a los alumnos de ese centro escolar y a los vecinos.

Por lo expuesto, procedimos a formular el correspondiente recordatorio de deberes legales, a fin de que por los servicios correspondientes, y sin mayores dilaciones, se comprobase que se habían introducido las medidas correctas que fueron impuestas por el decreto de 14 de marzo de 1990, y que las mismas fueran eficaces, procediéndose, en caso contrario, al cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 40 del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas.

De la contestación dada por el ayuntamiento a nuestro recordatorio de deberes legales no se pudo deducir que dicha corporación hubiera procedido a adoptar alguna de las medidas establecidas en los artículos 38 y 40 del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, las cuales, precisamente, están previstas para cuando los titulares de las actividades clasificadas incurran en las circunstancias que se daban en este caso. Por tal razón, se rogó que se informara sobre las medidas que efectivamente se hubieran adoptado.

Igualmente se solicitó al Ayuntamiento de Madrid que nos comunicara si se habían subsanado la totalidad de las anomalías existentes, ya que parecía que continuaba sin haberse eliminado por completo la situación de peligro que fue denunciada por primera vez en 1988.

Hasta la fecha la indicada corporación no ha remitido el nuevo informe solicitado. (Queja 9003506).

3.9. Deficiente insonorización de establecimientos públicos en Pilar de la Horadada, Alicante

La queja exponía la pasividad municipal ante las molestias por ruidos que causaban diversos locales ubicados en la plaza central del núcleo de población La Torre de la Horadada, del término municipal de Pilar de la Horadada, como consecuencia de la deficiente o nula insonorización de esos establecimientos ya que funcionaban como discotecas sin estar autorizados para ello.

Los hechos expuestos en esta queja, muy frecuentes en los municipios turísticos, se comunicaron al Ayuntamiento de Pilar de la Horadada para que emitiera un informe sobre los mismos, así como sobre otras cuestiones concretas que se plantearon.

Tras el estudio del informe y de la documentación remitida a esta institución, se consideró conveniente manifestar al citado ayuntamiento que las medidas correctoras impuestas para conseguir el aislamiento e insonorización de los establecimientos denunciados habían resultado insuficientes, así como que se había observado el incumplimiento de los acuerdos municipales imponiendo la obligación de establecer unos limitadores de potencia del sonido musical, para que el nivel sonoro transmitido al exterior o edificaciones colindantes no superara los 35 dB (A).

La situación descrita suponía, pues, una vulneración del artículo 13 de la Ley 3/1989, de 2 de mayo, de Activi-

dades Calificadas para la Comunidad Autónoma Valenciana, que tipifica como falta grave el desarrollar una actividad sin sujeción a las normas propuestas en el proyecto presentado para obtener la licencia o sin observar los condicionamientos que se impusieron al otorgarla, y el no corregir las deficiencias observadas y que hayan dado lugar a una sanción previa de las consideradas como leves.

Por lo expuesto, sugerimos a la alcaldía que se estudiase la procedencia de, en virtud de lo dispuesto en los artículos 13 y ss. de la Ley de 2 de mayo de 1989 de la Comunidad Valenciana, incoar y tramitar los correspondientes expedientes sancionadores a los citados establecimientos, dado el incumplimiento de las prescripciones contenidas en los Decretos dictados por el ayuntamiento en el mes de septiembre de 1989, sin perjuicio de que, hasta tanto recaigan las resoluciones que sean procedentes, se puedan adoptar las medidas cautelares que se consideren convenientes para evitar que se sigan produciendo las aludidas molestias. (Queja 9009116).

3.10. Establecimiento-bar sin licencia municipal y causante de constantes y graves molestias, en Parla, Madrid

El reclamante en queja exponía que desde hacía más de 2 años y medio, venía denunciando reiteradamente ante el municipio de Parla (Madrid), la apertura de un establecimiento-bar en la urbanización de la comunidad de propietarios que representaba, establecimiento que no contaba con la preceptiva licencia municipal y que producía constantes y graves molestias, sin que a pesar de ello el citado ayuntamiento hubiese realizado actuación alguna tendente a corregir los hechos denunciados.

Iniciadas las correspondientes investigaciones ante la falta de actuación municipal, se apreció una falta de colaboración del citado municipio para con esta institución, pues a pesar de los diferentes requerimientos que se le hicieron, el Ayuntamiento de Parla tardó más de 8 meses en enviar el preceptivo informe.

En cuanto al tema de fondo se constató que el bar denunciado carecía de licencia de apertura, teniendo incoado expediente sancionador. Dicho bar sólo se abría en temporada veraniega, por lo que en los momentos en que la policía municipal realizó una visita de inspección al mismo, no pudo comprobar si se producían o no molestias al realizarse la visita cuando aquél se encontraba sin actividad.

En definitiva, se apreció que el municipio de Parla había consentido que en época veraniega el bar de referencia ejerciese su actividad sin ostentar la oportuna licencia municipal de apertura, lo que era contrario al Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, que obliga a los ayuntamientos a impedir que se realicen actividades clasificadas sin la preceptiva licencia municipal y sin que se efectúe la co-

rrespondiente visita de inspección técnica que ponga de manifiesto la adecuación de las instalaciones a las prescripciones legislativas.

Así pues, se sugirió al Ayuntamiento de Parla que por sus servicios técnicos se procediese a impedir el ejercicio del bar denunciado por la reclamante, hasta tanto éste, como ordena el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, obtuviese la preceptiva licencia de apertura y fuese efectuada la necesaria visita técnica de comprobación de la idoneidad del establecimiento.

Que, asimismo, se diese la tramitación procedimental legalmente prevista al expediente sancionador incoado y se dictase la resolución definitiva que proceda y, posteriormente, se ejecute aquélla. (Queja 9014460).

3.11. Construcción de nave de ganado en Villaquilambre, León

El Ayuntamiento de Villaquilambre (León) consintió la construcción de una nave de ganado en pleno casco urbano, colindando con la vivienda del reclamante, sin que la citada nave ganadera contase con las oportunas licencias de obra y apertura, lo que entrañaba una grave conculcación de la vigente legislación urbanística y de actividades clasificadas.

El citado ayuntamiento, tras sucesivos requerimientos, manifestó al Defensor del Pueblo que había ordenado paralizar las obras e incoado un expediente sancionador, lo cual no impidió que la nave fuese definitivamente concluida.

Todo ello suponía una infracción del artículo 178 de la Ley del Suelo, así como de los artículos 184 y 185 de la indicada Ley, que ordenan la legalización o demolición de la construcción ilegalmente construida, por lo que sugerimos al ayuntamiento que se adoptasen todas las medidas legalmente previstas a fin de reparar la legalidad vulnerada con la construcción sin licencia de una nave en el núcleo urbano de Villarrodrigo de las Regueras, de conformidad a lo previsto en los artículos 184 y 185 de la Ley del Suelo.

La mencionada sugerencia, pese a los dos requerimientos enviados desde esta institución, aún no ha recibido la pertinente respuesta del municipio señalado, por lo que se desconocen los criterios adoptados por aquél. (Queja 8916732).

3.12. Molestias derivadas del funcionamiento de un restaurante-marisquería, en Soto del Barco, Asturias

La actividad empresarial de restaurante-marisquería, sita en los bajos de un inmueble de la localidad asturiana de Soto del Barco, carecía de las medidas de insonorización previstas en el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, motivo por el que se dirigió a la institución un vecino del indicado

inmueble solicitando nuestra intervención para solucionar el problema.

La intervención del Defensor del Pueblo permitió constatar que el local carecía de licencia de apertura.

Ello condujo a que se iniciase, por tanto, el correspondiente expediente, dando cumplimiento a los requisitos que se determinan en los artículos 29 y siguientes del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas.

El expediente se remitió, una vez cumplidos los anteriores requisitos, a la Agencia de Medio Ambiente del Principado de Asturias, quien emitió informe favorable, calificando la actividad de molesta, y señalando como medidas correctoras las del proyecto técnico y anexo unido.

Efectuadas las obras necesarias de subsanación de las molestias, la Agencia de Medio Ambiente del Principado de Asturias comprobó «in situ» las condiciones del establecimiento, emplazándose a tal acto, tanto al propietario del establecimiento, como a los propietarios de viviendas o apartamentos sitas en el edificio, así como al arquitecto técnico del ayuntamiento.

Dicha inspección constató la persistencia de las deficiencias acústicas denunciadas, por lo que el titular de la actividad procedió a efectuar nuevas obras de insonorización, cuya eficacia esta vez fue satisfactoria para el reclamante.

El Defensor del Pueblo consideró resuelto el problema y procedió al cierre de su investigación. (Queja 8905859).

3.13. Instalación de granja sin la preceptiva licencia de actividad, en Toques, La Coruña

El Ayuntamiento de Toques no había ejecutado su Decreto de 24-10-88, por el que se ordenaba el cese y clausura de la instalación de una granja sita en el lugar de Villamor de Arriba, existiendo, además, un reiterado incumplimiento por parte de los titulares de las obligaciones impuestas tanto por la legislación aplicable como por el ayuntamiento.

La Comisión Provincial de Medio Ambiente, informó desfavorablemente la licencia de actividad clasificada solicitada para dicha granja.

Confirmados tales hechos, el Defensor del Pueblo expresó a la corporación local objeto de la queja lo siguiente:

La interesada se opuso desde un principio a la construcción y puesta en funcionamiento de la citada granja cercana a su domicilio y, a pesar de los informes desfavorables y reiterados decretos de cierre y clausura, dictados por ese ayuntamiento, la misma siguió funcionando.

Ello implica un incumplimiento de lo dispuesto en los artículos 1, 4 y 7.2 del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, de 30 de noviembre de 1961.

Por todo ello, la institución efectuó un recordatorio de deberes legales a dicho ayuntamiento, a fin de que observara y aplicara a la citada instalación pecuaria el contenido de los anteriores preceptos.

El ayuntamiento remitió las últimas actuaciones realizadas en relación con dicha actividad y el Defensor del Pueblo, teniendo en cuenta que no era posible la legalización de la misma por encontrarse ubicada junto a un núcleo de población, sugirió al ayuntamiento que adoptara las medidas correspondientes encaminadas a ejecutar materialmente los decretos de clausura de la actividad en cuestión.

Desafortunadamente debimos poner fin a nuestras investigaciones porque el Ayuntamiento de Toques no aceptó el contenido del recordatorio de deberes legales que se le había formulado. (Queja 8912678).

3.14. Insalubridad derivada del funcionamiento de una industria mejillonera, en Villanueva de Arosa, Pontevedra

Dos vecinos de Villanueva de Arosa, Pontevedra, formularon queja con motivo de las molestias producidas por una industria mejillonera. Dicha actividad, pese a haber sido precintada en virtud de las reclamaciones presentadas ante el ayuntamiento, continuaba funcionando, sin haberse efectuado medida correctora alguna parte del titular de la misma.

Recibido el informe municipal, se pudo comprobar que desde el 15 de diciembre de 1988 no se había adoptado acuerdo alguno en orden al cumplimiento del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, por lo que se formuló una resolución en forma de recordatorio de deberes legales a fin de que por el titular de la actividad que nos ocupa y de conformidad con el artículo 38 del citado Reglamento se adoptasen las medidas pertinentes; resolución que motivó el informe emitido por la citada corporación local aceptando plenamente el recordatorio formulado, dando lugar, por tanto, a la conclusión de nuestras actuaciones con dicha administración municipal.

No obstante lo anterior, se dirigió de nuevo a esta institución uno de los vecinos interesados manifestando que la actividad, objeto de queja, continuaba desarrollándose.

La alcaldía nos informó al respecto que la actividad de cocedero de mejillón se había trasladado a otro lugar si bien el producto trabajado en el mismo era llevado a las cámaras frigoríficas ubicadas en el primitivo lugar de La Basella, pendientes de legalización administrativa.

De nuevo la interesada insistió en la persistencia de las molestias y ruidos ocasionados por las citadas cámaras frigoríficas, por lo que, en fecha 5 de diciembre de 1990, sugerimos al Ayuntamiento de Villanueva de Arosa que, previa la pertinente inspección, se adoptasen algunas de las medidas sancionatorias previstas en el artículo 38 del Reglamento de Actividades Molestas,

Insalubres, Nocivas y Peligrosas, requiriéndose, a su vez, al titular causante de las molestias para que corrigiese las deficiencias técnicas observadas en los proyectos aportados al expediente de actividad y, de esta forma, concluir su tramitación que determinaría la procedencia o no de la continuidad de la actividad objeto de la presente queja.

El ayuntamiento ha contestado, después de diversos requerimientos relativos a la aceptación o rechazo de la sugerencia realizada, que la Comisión de Gobierno Municipal de 15-12-91, ha informado favorablemente la solicitud de licencia de apertura y documentación técnica sobre las medidas correctoras presentadas por el titular de la mencionada actividad, estando actualmente pendiente del preceptivo informe que al respecto ha de emitir la Comisión Provincial de Urbanismo.

En todo caso, la licencia no será otorgada hasta tanto no se haya comprobado la adopción de las medidas previstas en el proyecto técnico y el perfecto ajuste a la legalidad de la actividad, objeto de la queja.

Esta institución ha solicitado al Ayuntamiento de Villagarcía de Arosa que nos comunique la resolución definitiva del expediente de concesión de licencia y el regular funcionamiento de la actividad denunciada. (Queja 8803876).

3.15. Exceso de ruidos procedentes de un establecimiento, en Madrid

Compareció ante la institución una vecina de Madrid, formulando queja acerca de las molestias producidas por la tienda de confección de caballero instalada en la planta baja del inmueble donde se ubica su vivienda, hecho que había denunciado ante la Junta Municipal del Distrito de Ciudad Lineal sin haber obtenido resultado alguno.

Recibida información municipal, se pudo comprobar que la actividad denunciada no contaba con la preceptiva licencia de apertura tanto por la actividad en sí misma, como por la instalación de aire acondicionado en el establecimiento donde ésta se desarrolla.

A la vista de ello y ante la inactividad de dicha corporación local en cuanto a las medidas a adoptar para evitar las molestias producidas, se procedió a formular un recordatorio de deberes legales al amparo de los artículos 33, 34 y 35 del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, en el sentido de que se procediera a la clausura de la indicada actividad, hasta tanto le fuese concedida la mencionada licencia de apertura.

Aceptada dicha resolución por el ayuntamiento referido y, en consecuencia, solucionada favorablemente la cuestión planteada mediante la concesión de la oportuna licencia municipal, se procedió a dar por concluidas las investigaciones.

Sin embargo, con motivo de un nuevo escrito presentado por la interesada manifestando que los ruidos originados por la señalada actividad superaban los niveles

permitidos por las Ordenanzas, al carecer dicho local de las medidas correctoras pertinentes, reiniciamos las actuaciones con dicha administración municipal, quien nos comunicó que a la vista del resultado de la medición de ruidos efectuada por el Servicio de Medio Ambiente de la Junta Municipal del Distrito de Ciudad Lineal se había obligado a la empresa a instalar un tope fijo en los equipos de música y megafonía para limitar la emisión de ruidos a los topes autorizados.

Una vez comprobada la efectividad de dicha medida, se procedió a la concesión de licencia de funcionamiento.

Concluidas de nuevo las investigaciones efectuadas por esta institución, sin embargo, tuvieron que ser, una vez más, objeto de seguimiento al comunicarnos por tercera vez la interesada que las molestias ocasionadas por la controvertida actividad no habían cesado; hecho que demuestra mediante la aportación de un informe de la mencionada Junta Municipal en el que, entre otros extremos, consta que se ha requerido a la Empresa FENOSA para que subsane las deficiencias apreciadas en el funcionamiento del transformador ubicado en el sótano de la finca, dado que los ruidos y vibraciones transmitidas superan lo establecido en el Libro I de la Ordenanza General de Protección del Medio Ambiente Urbano.

De conformidad con el último informe emitido por el Ayuntamiento de Madrid, en el que se confirma el correcto funcionamiento del indicado centro transformador, previa visita de inspección girada por los técnicos de Unión Eléctrica Fenosa, S. A., e igualmente de la actividad dedicada a la venta de confecciones, hemos procedido a dar por concluida la investigación, al considerar que la cuestión planteada por la fomentadora se ha solucionado favorablemente. (Queja 8812107).

3.16. Obras sin licencia en el Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares

La Federación Coordinadora para la Defensa de las Aves y Hábitats, con sede en Madrid, formuló queja ante la Institución con motivo de la realización por la empresa RENFE en el año 1989 de unas obras con movimientos de tierras en una zona del Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares, en el término municipal de Las Rozas, sin obtener la debida autorización y sin informar al Patronato del citado Parque de la ejecución de las mismas, requisito indispensable establecido en el artículo 9 de la Ley 1/1985, de 23 de enero, del Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares.

Entendiendo la asociación indicada que tales obras podrían producir un grave impacto ambiental con el consiguiente deterioro de la zona, denunció estos hechos ante la Agencia del Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid, no adoptándose medida alguna al respecto.

Iniciada la correspondiente investigación, la referida Agencia del Medio Ambiente nos informó que a me-

diados del mes de junio de 1988 RENFE comenzó obras de movimientos de tierras, excavación de trincheras y depósito de materiales en el paso de la red ferroviaria por la zona de transición del parque regional en el término municipal de Las Rozas, sin haber solicitado el previo informe del Patronato del parque regional (artículo 9.1.c) de dicha Ley.

Tales hechos fueron puestos en conocimiento del referido Patronato en su reunión de la Comisión Permanente de fecha 22 de junio de 1988, acordándose dirigir escritos a RENFE, al Ayuntamiento de Las Rozas y a la Consejería de Política Territorial, comunicándoles que por parte de la indicada empresa se debía solicitar el oportuno informe del Patronato, previa remisión del proyecto oportuno.

En el Pleno del Patronato celebrado el 20 de septiembre de 1988, se adoptó el acuerdo de que fuese la Agencia del Medio Ambiente quien recabase información y, posteriormente, en sesión celebrada el 14 de diciembre de 1989, la asociación ecologista propuso que se iniciasen trámites de denuncia formal contra RENFE por las obras ilegales realizadas.

Concluía dicho informe manifestando que, pese a las diversas reiteraciones efectuadas, no se había recibido comunicación alguna por parte de dicha empresa pública, en relación con el escrito dirigido requiriéndole para que se solicitara informe del Patronato, previa remisión del proyecto oportuno.

Ante los hechos expuestos, esta Institución se dirigió de nuevo a la precitada Agencia del Medio Ambiente, solicitando que nos informara acerca de las actuaciones que correspondía adoptar una vez que RENFE le hubiese remitido la información solicitada.

Ante la falta de respuesta a dicho informe, cuya solicitud fue efectuada el 3 de junio de 1991, se requirió nuevamente a la indicada administración pública el 27 de agosto de 1991, interesando la remisión urgente del mismo.

Hasta la fecha no se ha tenido conocimiento por esta institución de la información solicitada. (8920440.)

3.17. Defectuosa insonorización de una discoteca, e inactividad de la Administración al respecto, en Gandía

Se formuló queja acerca de las molestias ocasionadas por una discoteca, dado el altísimo nivel sonoro de la actividad, que funciona hasta altas horas de la madrugada. Las numerosas denuncias, efectuadas desde hace más de seis años, no habían provocado actuación eficaz alguna por parte del Ayuntamiento de Gandía.

De la información facilitada por dicho ayuntamiento, se desprendía que la actividad en cuestión disponía de licencia municipal como sala de baile, otorgada por resolución de la alcaldía de fecha 3 de noviembre de 1982 e, igualmente, de autorización definitiva de apertura como sala de fiestas, por resolución del Gobierno Civil de fecha 16 de junio de 1983.

Sin embargo, carecía de la preceptiva licencia de actividad clasificada, en su modalidad de molesta, dado el tenor literal del artículo 3 del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, y de la inclusión del tipo de actividad de que se trate en el Nomenclator Anexo, al citado Reglamento.

El ayuntamiento entendió, no obstante, que dicha actividad estaba regulada en el Reglamento de Espectáculos Públicos de 3 de mayo de 1935 y exenta de calificación como molesta.

El Defensor del Pueblo no compartió el anterior criterio, por no considerarlo ajustado a derecho, dados los inequívocos términos al respecto del Reglamento General de Policía de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de 27 de agosto de 1982, del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, de 20 de noviembre de 1961, y de la ley 3/1989, de 2 de mayo, de Actividades Clasificadas de la Comunidad Valenciana.

Se formuló, por tanto, una sugerencia a la corporación municipal actuante, en el sentido de que se estudiara la conveniencia de adecuar la actividad dedicada a discoteca, mediante la instrumentación de procedimiento establecido a la mencionada Ley 3/1989, de 2 de mayo, así como a inspeccionar la cafetería existente entre el citado local y la vivienda del formulante, a los efectos que procedieran.

En cuanto a los ruidos excesivos denunciados por el formulante, en octubre de 1991, se efectuó, finalmente, después de más de seis años desde la denuncia inicial, una medición acústica en el dormitorio del formulante, en la madrugada de un sábado, arrojando unos resultados en decibelios muy superiores al nivel máximo establecido.

Este dato dio lugar a una visita de asesores de la institución, en noviembre de 1991, al propio Ayuntamiento de Gandía, a quien se le expuso la gravedad de la denuncia y la ineficacia de los servicios técnicos municipales competentes en la materia, y se manifestó que la queja iba dirigida contra el funcionamiento, sin la correcta insonorización, de la discoteca, y no respecto a la cafetería existente entre aquella y la vivienda del formulante.

El Secretario del ayuntamiento, que afirmó desconocer la cuestión, prometió adoptar medidas urgentes que diesen satisfacción a la justa pretensión del formulante de la queja.

Tales medidas se han concretado, según nos ha comunicado dicha alcaldía con posterioridad, en la adopción de un decreto por el que se ha resuelto realizar una nueva visita al domicilio del interesado mientras funciona la actividad de la mencionada discoteca ante la presencia simultánea de todas las partes interesadas y, en función del contenido del informe técnico sobre medición de ruidos, se aplicarán las medidas correctoras precisas y, en su caso, la sugerencia efectuada por esta institución. (Queja 8806661).

3.18. Concentración de bares y molestias a los vecinos, en Medina del Campo, Valladolid

Se dirigió nuevamente a esta institución, el presidente de una comunidad de Medina del Campo, Valladolid, con motivo de la queja que tenía planteada en relación con las molestias producidas por una serie de bares, tanto por su falta de adecuación, como por la instalación de terrazas y música exterior, presumiblemente, sin autorización municipal.

Admitida y tramitada la queja por el Defensor del Pueblo, se procedió a solicitar el oportuno informe al Ayuntamiento de Medina del Campo, quien nos comunicó el 16 de agosto de 1990, que los bares de referencia habían sido amonestados y no constaban, desde entonces, nuevas denuncias de los vecinos. La presente queja fue objeto de referencia en el informe de 1990.

Sin embargo, a finales de 1990, el interesado insistió en que el problema que dio lugar a su queja continuaba subsistiendo, al persistir las molestias denunciadas originalmente, puesto que los bares de referencia no habían adoptado las medidas correctoras necesarias y, además, continuaban instalando terrazas en la calzada de la calle, lo que dificultaba en gran manera el tránsito por la misma.

En contestación a los reiterados escritos del Defensor del Pueblo, el alcalde, pidiendo disculpas, en primer lugar, por la demora en la contestación manifestó a la institución que se habían realizado todas las gestiones posibles para tratar de coordinar y compatibilizar el derecho al ejercicio de una actividad empresarial (artículo 38 de la Constitución) con el derecho a un medio ambiente adecuado (artículo 45 de la Constitución), con múltiples reuniones en el despacho de la alcaldía con los vecinos y los propietarios de los bares; con escritos a estos propietarios sobre la moderación en los ruidos; con iniciación de expedientes sancionadores que se encuentran en trámite, e, incluso, con el cierre de algún establecimiento por un incumplimiento de la legislación de actividades clasificadas; con un bando de la alcaldía para que se respetara el horario de cierre y se redujesen los ruidos a límites tolerables, controlando totalmente las licencias de terrazas que se concedieron durante la temporada de verano.

Las medidas adoptadas contribuyeron, en definitiva, a reducir de forma sustancial las molestias denunciadas en el escrito de queja, por lo que se dieron por concluidas nuestras actuaciones. (Queja 8807708).

3.19. Ruido procedente de sirenas de ambulancias y actividad de hostelería clandestina, en Madrid

En las referidas quejas se denunciaba, respectivamente, la instalación, sin licencia municipal, de una cafetería-restaurant, que ocasionaba graves y constantes molestias al vecindario; y el funcionamiento de un parque de ambulancias que, además de carecer de li-

cencia, producía asimismo ruidos y molestias a los vecinos.

En ambos casos, las comunidades de propietarios afectadas se habían dirigido repetidamente al Ayuntamiento de Madrid sin que se adoptasen las medidas legalmente previstas en el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas y en la Ordenanza General de Protección del Medio Ambiente Urbano, aprobada por el Ayuntamiento Pleno en sesión de 24 de julio de 1985, que, entre otras materias, regula específicamente las perturbaciones producidas por los ruidos, estableciendo los niveles tolerables, tanto en el ambiente exterior en función de las distintas zonas contempladas por el Planeamiento Urbanístico, como en los interiores en razón al uso de cada edificio, haciendo especial referencia a las medidas de aislamiento acústico.

En el caso de las ambulancias, los vecinos afectados alegaban que durante todo el año, desde las 7.00 horas de la mañana hasta las 1.30 de la madrugada, eran insoportablemente percibidas las estridentes sirenas de los mencionados vehículos.

Por su parte, la comunidad de propietarios denunciante de la cafetería-restaurant alegó que en 1985 habían dirigido escritos a la Junta Municipal del Distrito de Salamanca oponiéndose a la apertura e instalación de un negocio de hostelería en el local denunciado, negocio que, a la postre y después de un traspaso del inicial propietario del local, se estableció de forma clandestina. Ocurrieron, en suma, varias incidencias al respecto y los vecinos fueron atendidos por funcionarios de la mencionada Junta Municipal. Sin embargo, la falta de una eficaz medida en relación con su pretensión, les hizo acudir al Defensor del Pueblo.

Tras la intervención de la institución se adoptaron, finalmente, por la administración municipal las dos siguientes medidas:

- Decreto de clausura de la actividad de parque de ambulancia, por no encontrarse aquella amparada por la preceptiva licencia de apertura y no ajustarse a lo dispuesto en las Ordenanzas Municipales.

- Decreto de clausura del local destinado a cafetería-restaurant y su posterior precintado, por cacer, asimismo, de licencia dicha actividad.

A la vista de la actuación favorable en relación con las quejas referenciadas, por parte del Ayuntamiento de Madrid, dimos por concluidas nuestras actuaciones. (Quejas 9014462 y 9022430).

4. URBANISMO Y VIVIENDA

4.1. Incumplimiento del deber de urbanizar una calle en el polígono 39 A, del Plan General de Ordenación Urbana de Alcalá de Henares, Madrid

La formulante alegó, en 1986, la deficiente urbanización del entorno ciudadano en que vivía, carente, en-

tre otras infraestructuras, del adecuado alumbrado público.

Dicha situación era consecuencia del incumplimiento, por parte de la sociedad promotora de la urbanización del Polígono 39 A, de Alcalá de Henares, de las obligaciones y cargas que al respecto impone la legislación urbanística.

En el curso de la tramitación de la queja, expresamos al citado ayuntamiento, entre otras observaciones de legalidad, que el derecho a edificar sólo es predicable cuando están cumplidos los correlativos deberes y cargas o, al menos, está asegurado su cumplimiento satisfactoriamente, no debiendo existir un abandono de la tutela y control de la administración competente en materia de gestión y disciplina urbanística.

Para asegurar el cumplimiento de los deberes impuestos por el planeamiento urbanístico o asumidos en virtud de convenios con la administración pública actuante, la Ley del Suelo establece, como requisito previo y «sine que non» para la aprobación definitiva de los planes y proyectos de urbanización de iniciativa privada, la consignación de las garantías suficientes para el exacto cumplimiento de las obligaciones del promotor y el señalamiento, a tal fin, de los medios económicos de toda índole.

Finalmente, dirigimos al Ayuntamiento de Alcalá de Henares un recordatorio de deberes legales tendente a que por los propietarios de los solares y terrenos afectados por la urbanización se cumpliesen y ejecutasen los deberes urbanísticos asumidos con la aprobación del planeamiento correspondiente; o que, en caso de incumplimiento, se procediese a la ejecución de las garantías depositadas para asegurar el cumplimiento de tales obligaciones.

En su respuesta, la Comisión de Gobierno en noviembre de 1991 informó al Defensor del Pueblo de la efectiva ejecución de obras de urbanización de la calle en que habitaba la formulante de la queja, y de otras actuaciones urbanísticas en la zona. (Queja 8510138).

4.2. Obras sin licencia en Madrid

Compareció ante esta institución un vecino de Madrid exponiendo que, desde el año 1985, había remitido diversos escritos a la Junta Municipal de Distrito de Salamanca, en los que se instaba la resolución del expediente sancionador 79-246-85, relativo a unas obras realizadas sin licencia en un edificio que afectaban a su seguridad y salubridad, sin haber obtenido contestación expresa a los mismos ni haberse adoptado las medidas oportunas al respecto.

Una vez admitida a trámite la queja, de la información facilitada por el Ayuntamiento de Madrid se dedujo que, efectivamente, se habían realizado obras sin licencia para acondicionar un local en dicha finca, con destino a la venta de antigüedades, y que el expediente, iniciado en 1986, se encontraba, cinco años después, en fase de propuesta de resolución.

Esta circunstancia y otros datos de trascendencia jurídica extraídos del examen del referido expediente, dio lugar a la siguiente sugerencia:

«Primero. El expediente sancionador número 79-246-85 se inició el 29 de enero de 1986, por tanto, han transcurrido más de cinco años sin que se haya dictado aún la correspondiente resolución. En este sentido, hay que tener en consideración que el artículo 61 de la Ley de Procedimiento Administrativo, que establece un plazo máximo de 6 meses de duración de los expedientes administrativos, plazo que, obviamente, no ha sido respetado, por lo que de conformidad con el contenido del precepto señalado se puede, incluso, exigir responsabilidad al funcionario instructor del expediente citado. En iguales términos se expresa el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales.

Segundo. Igualmente se desprende que no se ha dado respuesta expresa a los numerosos escritos que el interesado ha venido remitiendo a la Junta Municipal de Distrito de Salamanca, ni se ha atendido adecuadamente su contenido, por lo que no se ha respetado lo establecido en los artículos 83, 89 y 94 de la Ley de Procedimiento Administrativo; 180 y 181 del ROFRJEL; y artículo 185 de la Ley del Suelo.

Tercero. Como quiera que la realización de esas obras ha sido con el fin de ampliar una actividad que se venía desarrollando en un local preexistente, la Junta Municipal del Distrito de Salamanca también ha debido exigir la solicitud de modificación de la anterior licencia de funcionamiento, máxime si esta actividad consiste en un almacenaje, exposición y venta de antigüedades y pinturas, ya que ello podría considerarse como peligroso, con lo que sería susceptible de ser incluida en el nomenclator del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas.»

Por lo expuesto, procedimos a formular la siguiente sugerencia:

«Que, se considere la conveniencia de ordenar a la Junta Municipal del Distrito de Salamanca que, a su mayor brevedad posible, adopte las medidas adecuadas a fin de resolver, conforme a derecho proceda, el expediente sancionador 79-246-85, iniciado el 29 de enero de 1986.

Que, de acuerdo con el artículo 185 de la Ley del Suelo, se proceda a restablecer el orden urbanístico en la finca y a amparar la actividad que realmente se viene desarrollando en esa tienda de antigüedades con la oportuna modificación de la licencia de actividad clasificada como peligrosa o, en otro caso, inocua.

Que, a los efectos de lo previsto en el artículo 20 de la Ley Orgánica de esta institución, se facilite la identificación del funcionario instructor del expediente sancionador citado y que se dé cuenta al promovente de la queja del resultado de las distintas actuaciones que se adopten.»

El Alcalde de Madrid aceptó la sugerencia de que se procediese con la mayor celeridad a resolver el expediente sancionador iniciado el 29 de enero de 1986, y en consecuencia el ayuntamiento inició las actuaciones previstas en los artículos 185 de la Ley del Suelo y 23 de la Ley de la Comunidad de Madrid de Disciplina Urbanística, tendentes al restablecimiento de la legalidad urbanística vulnerada por la realización de las obras denunciadas. (Queja 9027157).

4.3. Ejecución de obras ilegales en Las Rozas, Madrid

El Ayuntamiento de Las Rozas dictó un Decreto de fecha 6 de julio de 1989, ordenando la demolición de obras, por ser ilegales e ilegalizables, en una Urbanización.

Posteriormente, ante el incumplimiento del referido Decreto, con fecha 5 de octubre de 1989, se incoó expediente sancionador contra el propietario de la finca denunciada, sin que desde esta fecha se hubiese tenido notificación alguna al respecto.

El referido ayuntamiento alegó ante el Defensor del Pueblo que el expediente instruido en virtud de la denuncia presentada por el reclamante se encontraba en fase de inspección técnica de las obras ejecutadas, cuya realización estaba pendiente de que el denunciado permitiese el acceso a la finca, o, alternatively, se obtuviese el preceptivo mandamiento judicial de entrada domiciliaria.

Con posterioridad, y como consecuencia de la intervención del Defensor del Pueblo, en fecha 17 de diciembre de 1990, dictó resolución tipificando como muy grave la infracción cometida por el sancionado, consistente en la ejecución de obras en contra de la expresa denegación de la licencia de obras solicitadas por aquél, a la vez que se acordaba la demolición de las mismas a costa del infractor y se ratificaba la multa por importe de 200.000 pesetas, impuesta por Decreto de dicha Alcaldía de 6 de julio de 1989.

El cumplimiento de la resolución dictada en todos sus términos fue, posteriormente, objeto de supervisión por parte del Defensor del Pueblo. En concreto la demolición decretada por resolución de fecha 6 de junio de 1991, no se había efectuado por haberse interpuesto recurso de reposición.

En razón de lo expuesto, se ha formulado un recordatorio de deberes legales al Ayuntamiento de Las Rozas, en el sentido de que a la mayor brevedad posible se proceda a dictar resolución en el indicado recurso y, de acuerdo con ella, en su caso, se impulse de forma inmediata las actuaciones necesarias a fin de que se ejecute sin más dilación la orden de demolición de las obras ilegalmente construidas; aplicando, si ello fuera necesario, la ejecución subsidiaria de las mismas, de conformidad con lo dispuesto en la normativa aplicable. (Queja 8920501).

4.4. Desprendimientos de rocas que afectaban a la seguridad de unas viviendas en Cartagena, Murcia

El propietario de una vivienda situada en la Playa del Portús, en Cartagena, en la ladera del Monte de la Casilla, denunció que la misma y otras más se encontraban amenazadas por los desprendimientos de rocas que esporádicamente se producen de dicho monte.

El Ayuntamiento de Cartagena, había decretado, con fecha 14 de febrero de 1989, el desalojo inmediato de las once viviendas afectadas, sin que se haya realizado ninguna actuación sobre los propietarios del citado monte para que obren de acuerdo con las obligaciones impuestas en el artículo 181 de la Ley del Suelo y 10 del Reglamento de Disciplina Urbanística.

Solicitado al Ayuntamiento de Cartagena un informe en el que se contestara, entre otros extremos, a los hechos alegados por el promovente de la queja, se pudieron deducir las siguientes consideraciones:

— Los propietarios del Monte no habían llevado a cabo la obligación de mantener las adecuadas condiciones de seguridad del mismo, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 181.1 de la Ley del Suelo, de 9 de abril de 1976, y 10.1 del Reglamento de Disciplina Urbanística, de 23 de junio de 1978.

— No se había incoado ningún expediente sancionador a los propietarios del monte, con la imposición de la correspondiente multa, al no haber cumplido con lo ordenado por la Alcaldía en su Decreto de 20 de abril de 1989.

— Por último, debe tenerse en cuenta que no solamente se estaba privando a los propietarios de las viviendas afectadas del uso y disfrute de las mismas sino que, también, se estaba privando a cualquier ciudadano del uso y disfrute de la zona de la playa, que se encontraba clausurada desde el mes de agosto de 1989.

Por razón de lo anteriormente expuesto, se formuló un recordatorio de deberes legales al Ayuntamiento de Cartagena sobre la urgente adopción de las medidas previstas en el artículo 10.3 del Reglamento de Disciplina Urbanística, a fin de que cesara definitivamente la situación de peligro por desprendimiento de rocas sobre las casas y usuarios de la playa, así como para que se pudiera restablecer el uso y disfrute de las casas y zona de las playas afectadas.

En la contestación dada por el ayuntamiento con fecha 1-7-91, se aclaró que el plazo de un mes dado a los propietarios lo fue para que adoptaran medidas de precaución y seguridad y no para que realizaran las actuaciones pertinentes que aseguraran la consolidación definitiva del monte.

También se refería dicha corporación en su último informe a que se estaba a la espera de obtener la financiación suficiente que permitiera ejecutar el proyecto de obras redactado por el ayuntamiento para evitar los peligros de desprendimientos de rocas.

Ante el contenido de la información facilitada esta

institución comunicó al Ayuntamiento de Cartagena que procedía a concluir las actuaciones iniciadas con motivo de esta queja, ya que se consideraba que no se aportaban elementos nuevos que alteraran el fundamento de nuestro recordatorio de deberes legales por cuanto después de dos años no se había dado una solución al problema continuando el interesado y otros vecinos con sus viviendas clausuradas y porque seguía sin ser incoado ningún expediente sancionador a los propietarios del monte que incumplieron sus deberes legales de conservación y la orden dada por el ayuntamiento el 20 de abril de 1989.

Por último, se indicó al ayuntamiento que la demora en ejecutar el proyecto de ejecución de las obras de consolidación redactada en junio de 1990 podía conllevar que el mismo quedase desfasado en cuanto a su presupuesto. (Queja 9003395).

4.5. Ejecución subsidiaria de demolición de obras ilegales, en Madrid

Ante esta institución compareció un vecino de Madrid, exponiendo que, mediante un Decreto de fecha 1 de junio de 1990, el Concejal Presidente de la Junta de Distrito de La Latina había ordenado suspender la eficacia de su anterior Decreto de 7 de mayo, por el que se iba a proceder a la demolición por vía sustitutoria de unas obras ilegalmente construidas, y para lo cual un juzgado de instrucción de los de Madrid había dictado un auto por el que se autorizaba la entrada en el domicilio del vecino infractor.

Las obras se habían realizado en el año 1983 y tras la tramitación del expediente sancionador, por el Gerente Municipal de Urbanismo se desestimó el recurso de reposición presentado por el interesado contra la resolución de 13 de marzo de 1985, por la que se ordenaba la demolición de lo ilegalmente construido y se le imponía la correspondiente multa.

El Ayuntamiento de Madrid remitió un informe en el que, de forma pormenorizada, se relacionan las actuaciones municipales que se habían venido produciendo desde el 7 de febrero de 1983, en que se denunciaron tales obras, hasta el presente.

A la vista del contenido de esas actuaciones, la institución puso de manifiesto ante el Ayuntamiento de Madrid el carácter escasamente eficaz de los servicios municipales encargados de resolver el asunto planteado en la queja, ya que, después de los decretos de paralización de las obras, órdenes de la legalización de las mismas, incoación y tramitación del correspondiente expediente sancionador, órdenes de demolición por el infractor, procedimiento de contratación de una empresa para ejecutar subsidiariamente la demolición, reiterados intentos de entrada en el domicilio y consecución de una autorización judicial para ello, en la actualidad la situación permanecía en el mismo estado que en el año 1983, a pesar de haber transcurrido

más de ocho años desde la ejecución de las obras ilegales.

Por tal motivo, sugerimos al Alcalde de Madrid el inmediato restablecimiento de la legalidad urbanística infringida.

La sugerencia fue aceptada y el ayuntamiento comunicó al Defensor del Pueblo la ejecución de las obras de demolición por acción sustitutoria previa solicitud de una nueva autorización judicial de entrada en domicilio o de rehabilitación del auto anteriormente dictado. (Queja 9028926).

4.6. Infracciones urbanísticas en una urbanización de iniciativa particular, de Paracuellos del Jarama, Madrid

Ante esta institución se formuló una queja referente a las irregularidades urbanísticas que se estaban desarrollando en una urbanización, enclavada en el municipio madrileño de Paracuellos del Jarama.

Esta urbanización tiene su origen en un parcelación de suelo calificado como rústico por el Plan General del Area Metropolitana de Madrid.

Dado su carácter ilegal, fue incluida en el anexo de la Ley de la Comunidad de Madrid 9/85, de 4 de diciembre, especial para el tratamiento de las actuaciones urbanísticas ilegales.

Por la inspección urbanística de la Comunidad de Madrid se denunciaron las obras de ejecución de infraestructuras urbanizadoras que estaban llevando a cabo en terrenos respecto de los cuales todavía no se había aprobado el preceptivo plan parcial ni el correspondiente proyecto de urbanización. Tampoco contaban con la necesaria licencia municipal.

La Consejería de Policía Territorial, procedió a la suspensión de tales obras, por subrogación, ya que el ayuntamiento no las paralizó en el plazo establecido cuando se le comunicó la posible infracción urbanística que se estaba realizando.

Como quiera que a pesar de la orden de suspensión las obras continuaron ejecutándose, el Consejero ordenó el inmediato precinto de los materiales, maquinarias e instalaciones.

Una vez que el Ayuntamiento de Paracuellos del Jarama aprobó el proyecto de urbanización correspondiente, se procedió al levantamiento de la suspensión.

A la vista del contenido de la queja y de la información facilitada por el ayuntamiento citado, se recordó a éste la obligación de ejercer las competencias que en materia urbanística le han sido conferidas entre las que están, la tutela de la actuación de la junta de cooperación de la urbanización, la participación en los órganos rectores de ésta en defensa de los intereses del municipio, la inspección urbanística con la imposición de las sanciones que procedieran, entre otras.

También se le indicó que esta institución no compartía su pretensión de que siguiera actuando la Comunidad de Madrid hasta el total restablecimiento de la

legalidad urbanística vulnerada. La razón de ello estribaba en que según los artículos 184, 225 y 226 de la Ley del Suelo y los artículos 21 y 19 de la Ley de Disciplina Urbanística de la Comunidad de Madrid, la competencia originaria para hacer cumplir la normativa urbanística en vigor la tiene atribuida el ayuntamiento, más concretamente el alcalde, y sólo se produce la subrogación por la Consejería de Política Territorial cuando tales competencias municipales no han sido debidamente ejercitadas. De aquí que se recordara al Ayuntamiento de Paracuellos del Jarama que no podía hacer una dejación de sus competencias e inhibirse por completo en esta materia para que fuera la comunidad autónoma la que siguiera interviniendo.

Por último, se le formuló una sugerencia en el sentido de que incrementara la vigilancia y tutela de las actividades de la junta de compensación de la urbanización, a fin de que se adecúen en todo momento a lo previsto en la normativa urbanística aplicable, y cumpla con los deberes que le han sido impuestos a la misma por el plan parcial y proyecto de urbanización del polígono en que se encuentra enclavada.

El ayuntamiento todavía no ha contestado a esta sugerencia a pesar de haber sido requerida la remisión de un informe en el que refleje su posicionamiento al respecto. (Queja 9027914).

4.7. Infracción urbanística en Madrid

En 1988 un vecino de Madrid se dirigió a esta institución para poner de manifiesto que por parte del ayuntamiento, tanto de la Gerencia Municipal de Urbanismo, como de la Junta Municipal de Chamartín, no se habían adoptado las medidas necesarias para corregir las infracciones urbanísticas cometidas en un inmueble al proceder a su reforma, infracción que consistió, entre otras cosas, en demoler uno de los jardines de la casa, cortando y arrancando árboles y setos sin la preceptiva licencia municipal.

A la vista de lo manifestado por el reclamante, procedió la administración de la queja, oficiando al organismo de referencia para que nos informase al respecto.

Recibida la contestación del ayuntamiento, y no obstante la misma, se procedió a girar visita a la Junta Municipal del Distrito de Chamartín para precisar algunos aspectos del expediente administrativo. En concreto, todos los informes técnicos obrantes en el mismo consideraban que la conversión del jardín en aparcamiento constituía una infracción del planeamiento vigente, salvo el evacuado finalmente por la Gerencia Municipal de Urbanismo, considerando que tales obras se hallaban amparadas en una licencia otorgada para construir en la indicada finca una cámara bufa, razón por la que finalmente no se cuestionó la legalidad de las obras.

Ahora bien, la investigación realizada arrojaba como resultado una de estas dos posibilidades:

- a) O bien la licencia otorgada, de 15 de julio de 1986,

no ampara las obras del aparcamiento, debiendo procederse a su demolición conforme al artículo 184 de la Ley del Suelo.

b) O bien la licencia se otorgó en contravención de las determinaciones del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid (determinaciones de carácter obligatorio a tenor de la Ley del Suelo), ya que tanto el edificio como la parcela de referencia se encuentran protegidos con el nivel 2 del catálogo de edificios del Plan, lo que implica la extensión de la protección no sólo al inmueble, sino al arbolado y jardinería existentes en ella (artículos 8.2.5 y 8.3.3).

Por otra parte, una nueva comparecencia del denunciante, así como la propia visita girada a la Junta Municipal, puso de manifiesto que en la misma finca la promotora antes indicada había realizado, durante el verano de 1983, obras interiores consistentes en la unión de cuatro viviendas y su conversión en planta diáfana con destino a oficinas sin haber obtenido la preceptiva licencia.

En consecuencia, con fecha 19 de junio de 1989, se formuló una sugerencia al Ayuntamiento de Madrid del siguiente tenor literal:

a) Que se den las órdenes oportunas en orden al cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 184 de la Ley del Suelo, procediendo a la legalización de las obras interiores realizadas sin licencia.

b) En cuanto a las obras de conversión del jardín en aparcamiento, que se acuerden las resoluciones pertinentes para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 187 de la Ley del Suelo.

Sin embargo, la sugerencia formulada no fue aceptada por el Ayuntamiento de Madrid, sobre la base de una serie de consideraciones que giraban en torno a un argumento básico y dos afirmaciones categóricas, a saber:

a) Las obras interiores de unión de cuatro viviendas para su conversión en planta diáfana fueron ejecutadas antes del 31 de octubre de 1980, razón por la que había que considerar prescrita la infracción urbanística por transcurso del plazo de un año del artículo 230 de la Ley del Suelo, al no ser aplicable el plazo de cuatro años previsto en el artículo 9 del Real Decreto Legislativo 16/1981.

b) Las obras del exterior, consistentes en la conversión del jardín de la finca en aparcamiento, están amparadas en la licencia número 528/86/12023, concedida el 25 de junio de 1986.

c) En todo caso, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid admitió a trámite, con fecha 13 de diciembre de 1989, recurso contencioso-administrativo interpuesto por el reclamante contra la resolución del recurso por obras sin licencia, por lo que, en aplicación del artículo 17.2 de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo, deberían ser paralizadas las presentes actuaciones.

Las afirmaciones contenidas en el informe del ayuntamiento mostraban claramente una voluntad escasamente coincidente con la recomendación de esta Institución, además de una plena conciencia de las infracciones cometidas sin la intención de enmendarlas, ya que la contestación denotaba la decisión firme e irrevocable de mantener actos administrativos dictados contra la ley.

En tales circunstancias esta institución comunicó al ayuntamiento la inclusión de este asunto en el presente informe anual, sobre la base de las siguientes consideraciones:

1.º Frente a la sugerencia formulada en el sentido de proceder a la revisión de oficio de la licencia otorgada para las obras de conversión del jardín en estacionamiento para vehículos, no se ofrece argumento alguno que se oponga al esgrimido por esta institución, según el cual, puesto que la parcela sita en dicha dirección se encuentra incluida con el nivel 2 en el catálogo de edificios protegidos del Plan General de Madrid, la licencia ampara una infracción grave a tenor del artículo 326 de la Ley del Suelo, en relación con los artículos 54, 75 y siguientes del Reglamento de Gestión Urbanística.

En este sentido sólo puede estimarse que la Junta Municipal ha obviado sus facultades de revisión de oficio de una licencia otorgada contra las previsiones del Plan con pleno conocimiento de causa y sin argumento legal alguno que ampare su inactividad.

2.º En relación con el plazo de prescripción de la infracción cometida por realización de obras interiores, estima la Junta Municipal que las obras se concluyeron antes del 30 de octubre de 1981, por lo que no es aplicable el plazo de prescripción de cuatro años previsto en el artículo 9 del Real Decreto Ley 6/1981, sino el de un año conforme a la antigua redacción del artículo 185 de la Ley del Suelo.

Sin embargo, según consta en diversos documentos del expediente que conoce perfectamente esa Junta Municipal, las obras interiores fueron realizadas en el verano de 1983, por lo que es perfectamente aplicable el plazo de cuatro años de prescripción para exigir la legalización de las obras, conforme al artículo 9 del Real Decreto Ley citado. Como quiera que desde el 17 de octubre de 1984 se están produciendo denuncias del interesado y desde tal fecha no ha sido paralizada la actividad administrativa, no cabe considerar prescrito el plazo para exigir la legalización de las obras. Ha sido la propia administración municipal la que ha estado consintiendo la permanencia de la infracción denunciada.

3.º Añade la Junta Municipal que el Tribunal Superior de Justicia de Madrid ha admitido a trámite, con fecha 13 de diciembre de 1989, recurso contencioso-administrativo interpuesto por el interesado contra la resolución del recurso por obras sin licencia, por lo que se considera que, en aplicación del artículo 17.2 de la

Ley Orgánica del Defensor del Pueblo, «deberían ser paralizadas las presentes actuaciones».

Debe recordarse en este sentido que la formulación del recordatorio de deberes legales se efectuó en junio de 1989, y, por tanto, con anterioridad a la interposición del recurso contencioso-administrativo, y que, si bien paralizamos nuestras actuaciones en razón de lo dispuesto en el artículo 17.2 de nuestra Ley Orgánica reguladora, ahora que tan insistente como rápidamente se solicita por el ayuntamiento, también procedemos, de conformidad con el artículo 30 de la Ley Orgánica 3/1981, y dentro del máximo respeto a las decisiones de los jueces y tribunales que integran el poder judicial, a incluir este asunto en el informe anual a las Cortes Generales, dando cuenta al interesado.

Finalmente, sobre el litigio planteado recayó, el 2 de julio de 1991, Sentencia núm. 417, de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, cuya copia fue atentamente remitida a esta institución por el propio Tribunal Superior y en cuyos fundamentos puede literalmente leerse lo siguiente:

«CUARTO: ... Es cierto que una mínima coordinación del quehacer administrativo y una resolución en un plazo prudente de la acción ejercitada por el demandante ante la Administración hubiese impedido la consumación de una tan manifiesta infracción urbanística, pero lo cierto es que los inexplicables retrasos, la confusión y la desidia administrativa desembocaron en un acto de concesión de una licencia en contra del planeamiento porque se fundaron en un hecho irreal, cual es la inexistencia del jardín, cuando su realidad y características se demostraron en el propio expediente administrativo...

QUINTO: Al ser manifiestamente ilegal la licencia de obras, otorgada por la Gerencia Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Madrid, no puede limitarse éste, al resolver la acción ejercitada por el demandante, a la apreciación en uno de sus fundamentos de tal hecho, limitándose a dirigir una nota interior de servicio para que, en su caso, se proceda conforme a lo dispuesto por los artículos 224.2 del Texto Refundido de la Ley de Régimen del Suelo, y 91.1 del Reglamento de Disciplina Urbanística, sino que, en cumplimiento de lo dispuesto concordadamente por los artículos 187.1 y 224.2 del citado Texto Refundido, 109 y siguiente de la Ley de Procedimiento Administrativo, y 36 a 39, 44 y 91.1 del Reglamento de Disciplina Urbanística, debió incoar cualquiera de los procedimientos previstos por el artículo 110 de la Ley de Procedimiento Administrativo con el fin de restablecer la legalidad urbanística, y, al no haberlo llevado a cabo, pues cuando se ejercitaron las pertinentes acciones por el demandante no habían transcurrido cuatro años desde la fecha de concesión de la mentada licencia ilegal, la Sala debe ordenar al Ayuntamiento demandado que incoe tal procedimiento con el fin de revisar y anular la licencia concedida

hasta llegar a la demolición de las obras realizadas que constituyeron infracción urbanística, con las demás consecuencias legales y reglamentariamente previstas en los citados preceptos, estimando así parcialmente y con el referido alcance la súplica del escrito de demanda.

SEXTO: La actuación municipal, tanto durante la tramitación del expediente administrativo, como al sostener la conformidad a Derecho de su proceder en este juicio, ha sido manifiestamente temeraria, pues, a pesar de aceptar la manifiesta infracción urbanística que supuso la concesión de la licencia de obras, que amparó las ejecutadas anteriormente sin licencia y contra el planeamiento vigente, no dio satisfacción a las pretensiones del demandante, obligándole injustificadamente a acudir a los Tribunales, lo que le hace merecedor de la imposición de todas las costas causadas en este juicio, conforme a lo dispuesto por el artículo 131.1 de la Ley de esta jurisdicción.»

Consecuentemente con los anteriores fundamentos la sentencia, estimando en parte la demanda ordena al Ayuntamiento de Madrid «que incoe el procedimiento pertinente, previsto legalmente, con el fin de revisar y anular la licencia de obras concedida por la Gerencia Municipal de Urbanismo con fecha 25 de junio de 1986, en el expediente administrativo núm. 528/86/12023, al constituir esta licencia una manifiesta infracción urbanística, hasta llegar, si procediese, a la demolición de las obras realizadas, sin perjuicio de las responsabilidades que fuesen exigibles legalmente, y, asimismo, debemos condenar y condenamos al Ayuntamiento de Madrid, al pago de todas las costas procesales causadas en este juicio por su manifiesta temeridad».

Con la anterior sentencia ha venido a confirmarse plenamente el criterio y sugerencias del Defensor del Pueblo que el ayuntamiento se negó tan pertinaz como inexplicablemente a aceptar, consintiendo una situación de ilegalidad urbanística manifiesta.

Es este el momento de que a la vista de la resolución judicial y el expediente administrativo se recuerde a la administración municipal la posibilidad de que inicie las actuaciones legales oportunas para corregir el daño causado y en todo caso para depurar las responsabilidades funcionariales que pudiesen decantarse de toda la tramitación de este expediente. (Queja 8801457).

4.8. Permuta urbanística de solares en Las Palmas de Gran Canaria

En 1990 compareció ante esta institución una vecina de Las Palmas de Gran Canaria exponiendo su oposición al expediente de permuta de la parcela 211 de la Avda. Marítima, por la finca denominada «El Moral», sita en la Barriada de San Juan. Aquella parcela, afirmaba la formulante, está destinada, según el planeamiento en vigor, al uso de equipamiento, y era utilizada de forma cotidiana desde hacía más de veinte años co-

mo aparcamiento público por cientos de ciudadanos, dada su situación estratégica en el centro de la ciudad.

La permuta denunciada, objeto del expediente número 1.469, incurría, según el escrito de queja, en presuntas infracciones legales, destacando al respecto la falta de causa del contrato (se niega la supuesta paralización de obras ya iniciadas, y correlativos perjuicios en la finca «El Moral», por parte de determinada promotora, como elemento motivador de la permuta), y el criterio utilizado para valorar los bienes permutados, valoración que implicaba, dado el sucesivo aumento del volumen edificable de la parcela 211 y su cambio de calificación urbanística (de uso para equipamiento a uso residencial), un claro perjuicio económico para la hacienda municipal. En todo caso, y es esto lo esencial, la formulante manifestaba su oposición al destino residencial previsto para la parcela en cuestión, alegando en tal sentido que los propios técnicos urbanistas del Ayuntamiento desaconsejaron el cambio de uso y que, con ocasión de la exposición pública del proyecto de Plan General de Ordenación Urbana de la ciudad, los correspondientes planos de situación indicaban que la parcela mencionada era y seguiría siendo de equipamiento.

Tras diversas vicisitudes, y recibido finalmente el informe solicitado al Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, nos manifestó lo siguiente:

1.º Las fincas que iban a ser objeto de permuta, finca «El Moral», y las parcelas números 211 y 307 de la Avda. Marítima del Norte, de titularidad municipal, tenían una valoración similar según informes técnicos: 61.783.190 la primera, y 59.513.550 las de la Avda. Marítima.

2.º Sin que se hubiese formalizado la permuta, el Ayuntamiento instó la revocación de la permuta de la parcela 307 con el fin de negociar la misma con los propietarios de una estación de suministro de carburantes existente junto al Teatro Pérez Galdós. Ello obligó, dentro del trámite de revisión del Plan General de Ordenación Urbana, a concentrar la edificabilidad prevista para la parcela 307 en la 211, liberando a aquella de la edificabilidad prevista para permitir la construcción de una estación de combustible.

3.º La resolución definitiva del Plan General por la Consejería de Política Territorial del Gobierno de Canarias, que estableció las determinaciones urbanísticas definitivas para la parcela 211, fue recurrida en reposición por un colectivo de vecinos, entre ellos la interesada, siendo estimado parcialmente y otorgando una nueva ordenación urbanística para la indicada parcela.

4.º Con fecha 27 de julio y 28 de septiembre de 1990, el Pleno del Ayuntamiento acordó suscribir con los representantes de la finca «El Moral» un convenio por el que consideraban concluidas las cuestiones derivadas del expediente de permuta con el objetivo de poder formalizarlo en escritura pública.

Estimando formalmente adecuada la información obtenida, esta institución procedió al cierre de las actuaciones, dando cuenta de ello a la interesada y al Diputado del Común. (Queja 9001281).

4.9. Denuncia de infracciones legales de las normas de planeamiento de Llanes, Asturias

En el mes de mayo de 1991 tuvo entrada en esta institución una queja suscrita por el presidente de la agrupación de vecinos y amigos de Llanes en la que, en nombre de la asociación, denunciaba determinadas irregularidades que afectaban a las Normas Subsidiarias de Planeamiento Urbanístico aprobadas por el Ayuntamiento de Llanes y, al parecer, sometidas a la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio del Principado de Asturias para su aprobación definitiva.

Las irregularidades alegadas podían clasificarse básicamente en dos grupos, a saber: aquellas que afectan al procedimiento de elaboración y aprobación de las Normas Subsidiarias, y aquellas otras que aparentemente contravienen prescripciones materiales del ordenamiento aplicable, esto es, las Directrices Regionales de Ordenación del Territorio emanadas del Principado y las prescripciones contenidas en la vigente Ley de Costas y Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976.

La gran cantidad de aspectos planteados en la queja determinó que esta institución solicitara sendos informes sobre las cuestiones planteadas tanto del ayuntamiento como de la Consejería de Medio Ambiente y Urbanismo del Principado.

El primer informe recibido —evacuado por la Consejería—, ponía de manifiesto que las normas de Llanes no habían podido ser aún objeto de estudio por problemas formales de la documentación remitida por el ayuntamiento, de modo que la Comisión todavía no había podido pronunciarse sobre su aprobación definitiva. Por su parte el Ayuntamiento, respecto del cual, e igualmente de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio del Principado, conviene resaltar la máxima colaboración ofrecida a esta institución durante la tramitación de la queja, solicitaba el establecimiento de un término flexible para evacuar la información solicitada dado su volumen y complejidad (planos de gran formato, etc.).

Debido a tales razones se acordó realizar una visita a las mencionadas entidades comprobándose sobre el terreno la conformación urbanística que las referidas Normas Subsidiarias asignan al ámbito territorial de aplicación.

De la visita indicada, así como del examen de las Normas y de los terrenos afectados, pudieron extraerse diversas conclusiones que a continuación se exponen.

La configuración territorial, en primer lugar, que las Normas Subsidiarias prevén para el Consejo de Llanes ha variado sustancialmente a través de los sucesivos trámites de elaboración —aprobación inicial, provisional

y definitiva— como consecuencia de las alegaciones formuladas por los particulares y de las observaciones que, en última instancia, ha realizado la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio del Principado de Asturias. En este sentido cabe señalar que se ha reducido considerablemente la intensidad de usos y tipología inicialmente previstos tanto en suelo urbano (Posada, Barro, Celorio, Llanes) como en el suelo apto para urbanizar, especialmente: Celorio, La Talá, Pancar, La Portilla, Posada, etc.

En este punto, sin embargo, debe mencionarse que se han observado diversos enfoques de los organismos competentes en cuanto a las observaciones de fondo realizadas por la Comisión de Urbanismo para la aprobación definitiva de las Normas. La cuestión estriba en determinar si, además de las observaciones de mera legalidad, el órgano de la comunidad autónoma puede formular antes de la aprobación definitiva observaciones de oportunidad, sin que ello invada la competencia municipal en cuanto a la aprobación de Planes. Pues bien, debe manifestarse que en este punto de actuación de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio del Principado de Asturias coincide con jurisprudencia casi unánime según la cual el urbanismo constituye una competencia compartida, no exclusiva, de los municipios, pudiendo los órganos competentes de las comunidades autónomas introducir modificaciones en el Planeamiento respecto de aquellas determinaciones urbanísticas que no afecten al mero interés local.

En cuanto a los vicios formales que pudieran haberse producido a lo largo de la tramitación administrativa de las normas, efectivamente han podido detectarse mínimas deficiencias en lo que se refiere a los sucesivos trámites de información pública, debido sobre todo a la complejidad y alto grado de participación ciudadana en el procedimiento y a los sucesivos cambios que las mencionadas Normas han ido sufriendo a lo largo de este proceso. En todo caso este dato no debe, a juicio de esta institución, empañar la diligencia y buen hacer de la corporación municipal en cuanto al deseo de informar a la ciudadanía (incluso propietarios residentes en el continente americano) sobre las determinaciones contenidas en las Normas y la definición del contenido urbanístico de la propiedad de los directamente afectados por el plan.

En este mismo sentido, el Acta de la Reunión celebrada por la Comisión de Urbanismo del Principado de Asturias de 5 de diciembre de 1991 pone claramente de manifiesto que «no cabe apreciar en las mismas (se refiere a las diversas informaciones públicas) deficiencia formal que pueda constituir causa invalidante».

Con independencia de ello, debe llamarse la atención sobre las características del acuerdo de aprobación definitiva, cuyo contenido, en algunos aspectos, no deja de plantear un problemático encaje dogmático. Señala el Acta citada: «... El Pleno acuerda la aprobación definitiva de la Revisión de las Normas Subsidiarias de Planeamiento de Llanes con el alcance previsto en el

artículo 56 de la Ley del Suelo, a reserva de la obligación municipal de introducir las modificaciones y corregir las deficiencias que este Acuerdo determina y señala, siendo necesario elaborar de inmediato un texto único del documento que deseche las partes del mismo que han quedado sin efecto a raíz de los sucesivos Acuerdos aprobatorios, que ensamble los elementos normativos ahora dispersos en diferentes lugares y que recoja con claridad la ordenación resultante...»

Añade el Acta, que la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio del Principado de Asturias considera necesario que «se abra en y por el Ayuntamiento un período de información pública durante el cual se expondrá al público el expediente y la totalidad del documento con las modificaciones y correcciones dimanantes del presente Acuerdo, a fin de que quien lo estime conveniente pueda manifestar su opinión y sugerencias sobre cualquier extremo que considere de interés o sobre la totalidad del documento».

En todo caso, y al margen de lo peculiar de esta declaración, a cuyo tenor se aprueban definitivamente las Normas que, sin embargo, han de someterse de nuevo al trámite de información pública, parece indudable que las dudas que pudiera haber sobre la tramitación de las normas quedan obviadas por el acuerdo citado.

Relacionado con las cuestiones anteriores queda pendiente el capítulo del respeto de las Normas Subsidiarias al conjunto de normas materiales que con carácter general o sectorial producen una ordenación o tienen un impacto sobre el territorio, a saber: la legislación urbanística general, las Directrices Regionales de Ordenación del Territorio y la legislación de costas.

En realidad, este punto podría no tener una contestación unívoca por esta institución si contemplara las diversas fases de elaboración de las Normas que, sin embargo y como ya se ha señalado, han ido ofreciendo modelos territoriales y urbanísticos sensiblemente diferentes.

Ahora bien, como quiera que es la configuración definitiva de las Normas la que, lógicamente, tiene que ser objeto de estas conclusiones, debe decirse que el Acuerdo de la Comisión Regional no deja lugar a dudas sobre el ajuste a la legalidad de las Normas; acuerdo que se apoya además en los diversos informes del Ayuntamiento, de la Demarcación de Costas y de la propia Comisión, entre otros, que han ido jalonando su elaboración y que obran en el expediente.

Así en cuanto un análisis pormenorizado de las Normas Subsidiarias con las prescripciones de la Ley del Suelo y las Directrices Regionales arroja una correcta adecuación de aquéllas a éstas. En definitiva las posibles discrepancias planteadas han podido derivar el intento de aplicar normas o directrices propias de suelo urbanizable y no urbanizable a lo que con claridad constituye suelo urbano. En cuanto a la legislación de costas el informe de 26 de noviembre de 1991 de la Demarcación de Costas del Estado en Asturias es concluyente al informar favorablemente las meritadas Normas Subsidiarias.

Sobre la base de la investigación realizada y tras las conclusiones expuestas esta institución dio por conformes las diversas actuaciones administrativas informando de ello a los interesados. (Queja 9113892).

4.10. Daños producidos con ocasión de la construcción de un aparcamiento subterráneo en Madrid

La presente queja fue iniciada de oficio ante las graves perturbaciones que los residentes en una edificación unifamiliar estaban sufriendo como consecuencia, presumiblemente, de las obras de construcción de un aparcamiento subterráneo colindante con aquélla. De estas perturbaciones tuvo conocimiento esta institución mediante la intervención de una asociación de vecinos de Campamento y se concretaban en los siguientes hechos:

— Que, presuntamente, las obras de referencia produjeron a la edificación indicada, que con anterioridad y pese a su antigüedad de más de 20 años no presentaba daño alguno, entre otros daños, numerosas grietas en parámetros verticales; roturas de solados y alicatados; desajustes de puertas y ventanas; rotura de las instalaciones de calefacción, electricidad, agua y saneamiento; y agrietamiento de la cubierta con aparición de goteras.

Tras dos requerimientos dirigidos al Ayuntamiento de Madrid, éste remitió informe desde el Gabinete Técnico de la Alcaldía Presidencia en el que indicaba, en esencia:

1. Que las referidas obras de construcción contaban con la preceptiva licencia municipal.
2. Que las deficiencias existentes en la finca no fueron producidas directamente por las obras de construcción, «sino por el lógico asentamiento que se produce al vaciado del mismo».
3. Que no obraba en poder del municipio informe técnico presentado por la parte afectada sobre las deficiencias denunciadas.

De las anteriores manifestaciones, esta institución entendió que la causa directa de los daños de referencia, según reconocía el propio Ayuntamiento de Madrid, fue el vaciado del terreno necesario para las obras de construcción del aparcamiento y que de no haberse realizado dicho vaciado no habrían aparecido los desperfectos en la vivienda de referencia, por lo que era clara la relación de causa-efecto entre el vaciado (obra necesaria para la construcción) y los daños aparecidos, así como la responsabilidad de los promotores y titulares de la obra en aquéllos.

Por ello, en base a lo anterior y ante la manifestación administrativa de carácter de informe pericial de los afectados y obrando éste en esa institución, se continuó la investigación de la presente queja solicitando del

Ayuntamiento de Madrid un nuevo informe que pusiese de manifiesto, de un lado, las actuaciones emprendidas a fin de exigir a los responsables de los daños ocasionados por el vaciado del aparcamiento o, en su caso, de la compañía aseguradora que cubra tal riesgo, la reparación de la vivienda y, de otro, la situación actual de la red de alcantarillado en la zona del aparcamiento y su conexión con la vivienda afectada, todo ello acompañado de copia de los informes técnicos de ese municipio sobre los hechos denunciados.

A lo anterior el Ayuntamiento de Madrid remitió nuevo informe en el que se ponían de manifiesto, fundamentalmente, las siguientes circunstancias:

1. Que las obras de construcción del aparcamiento de referencia son de iniciativa privada, cuentan con la preceptiva licencia municipal de obras y, en todo momento, han estado supervisadas por los técnicos municipales.
2. Que la red de saneamiento en la zona de las obras indicadas, y de la vivienda afectada por éstas, se encuentra en perfecto estado y no recibe, por falta de conexión debida a la propiedad de la citada vivienda, las aguas residuales de ésta.

Por ello, al tratarse de actuaciones privadas y al ser concedidas las licencias municipales «salvo el derecho de propiedad y sin perjuicio de tercero», como indica el artículo 12 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, esta Institución tuvo que, en cumplimiento de la Ley 3/1981, de 6 de abril, por la que nos regimos, dar por concluidas sus actuaciones al no poder entrar a conocer relaciones privadas entre particulares. (Queja 9024760).

4.11. Urbanización privada clandestina en Piedrahita, Avila

Compareció ante la institución la comisión de vecinos de una urbanización de Piedrahita, Avila, formulando queja en relación con la inactividad por parte del ayuntamiento de la mencionada localidad ante las diversas reclamaciones efectuadas con motivo de las irregularidades existentes en la urbanización, consistentes, fundamentalmente, en la falta de alumbrado público, así como otras deficiencias de infraestructura, pavimentación de las calles, alcantarillado, etc.

Recibido el informe municipal solicitado al respecto, resultó que la urbanización de que se trata se había desarrollado de forma ilegal o clandestina por un promotor actualmente en paradero desconocido.

Dicha situación puso en evidencia el inadecuado funcionamiento de los servicios municipales encargados del control y cumplimiento de la disciplina urbanística, ya que, se permitió el surgimiento de una urbanización en suelo no urbanizable con manifiesta infracción, entre otros, de los artículos 86, 52 a 54 y 57 de la Ley del Suelo.

No obstante, partiendo de este hecho y ante la venta

de las parcelas ilegalmente configuradas a terceros adquirentes, parece que lo que procedía era legalizar dicha situación, debiéndose entender que son los propietarios de los terrenos afectados por la actuación urbanística quienes, a tenor de lo establecido, entre otros, en el artículo 120 de la Ley del Suelo, deben sufragar los costes de la Urbanización en los términos precisos que se detallan en el artículo 122 de la mencionada ley; obras de viabilidad, saneamiento, suministro de agua y energía eléctrica, alumbrado público; debiendo entenderse, al respecto, que tales propietarios han de subrogarse en el lugar y puesto del promotor de la edificación, en razón de lo establecido, por analogía, en el artículo 88 de la Ley del Suelo.

Otro aspecto de la cuestión suscitada, según se pudo apreciar del indicado informe remitido por el Ayuntamiento de Piedrahita, fue la ejecución de obras por parte de algunos propietarios de parcelas edificadas, consistentes en la construcción de un jardín en la parte delantera de la casa, zona destinada, según proyecto del constructor, a acera.

Tales actuaciones que fueron efectuadas sin licencias y, al parecer, en terrenos eventualmente destinados a su cesión obligatoria, exigen, frente al criterio de dicho ente local que sostiene el carácter reglamentario de la licencia municipal de obras, cuya concesión, por tanto, ha de otorgarse sin perjuicio de terceros, actuaciones complementarias de raparación de la legalidad urbanística, por infracción de lo establecido en el artículo 178 de la ya citada Ley del Suelo, debiendo, en consecuencia, dicho Ayuntamiento proceder en los términos prefijados en el artículo 184 de la tan repetida normativa.

Por consiguiente, y en razón de lo expuesto, procedimos a formular al Ayuntamiento de Piedrahita la siguiente sugerencia:

«1.º Que se proceda a la legalización de la urbanización ilegal ordenando, por tanto, salvo que procediese su demolición, la finalización de las obras de urbanización, a costa del promotor o, por subrogación, de los actuales adquirentes.

2.º Que, mediante las inspecciones oportunas, se inicien, en sus casos, expedientes sancionadores por la construcción de obras abusivas no prescritas y, asimismo, si no fuese posible su legalización, se ordene la demolición de las obras a costa de los interesados, en cumplimiento todo ello de lo establecido en el artículo 184 de la Ley del Suelo, y artículo 29 del Reglamento de Disciplina Urbanística.»

Al no recibirse contestación sobre la aceptación o no de esa sugerencia se incluye la queja en el presente informe. (Queja 8920477).

4.12. Obras ilegales en Sacedorbo, Guadalajara

Compareció en esta Institución una vecina de Sacedorbo, Guadalajara, señalando que el día 14 de marzo

de 1989 denunció ante el citado ayuntamiento la realización, por parte de un vecino colindante, de ciertas obras que no contaban con la preceptiva licencia municipal, sin que pese a ello, y a las reiteradas denuncias de la interesada, dicho municipio realizase actuación alguna tendente a corregir la citada irregularidad urbanística.

El Ayuntamiento de Sacedorbo, tras varias reiteraciones desde esta institución, remitió el informe preceptivo acerca de la queja planteada, del cual se pudo constatar la realidad de la infracción denunciada y la falta de actuación municipal ante la misma; alegando, asimismo, que se encontraba con graves dificultades para poner en conocimiento del vecino autor de las obras sin licencia las diferentes resoluciones administrativas dictadas a raíz de la intervención del Defensor del Pueblo, dado el defecto físico de sordomudez padecido por le citado vecino.

En cuanto a la cuestión de fondo, el ayuntamiento manifestó que las obras ejecutadas eran legalizables, por ajustarse a la legislación urbanística, tras la presentación del oportuno proyecto técnico, razón por la que, tras sugerirse al ayuntamiento la legalización de aquellas y procederse a la misma, se dieron por concluidas nuestras actuaciones. (Queja 9015801).

4.13. Deficiencias en una urbanización en Mijas, Málaga

La reclamante, en representación de determinados propietarios de viviendas adosadas en una urbanización de Mijas (Málaga), expuso ante esta institución las deficiencias que afectan a dichas viviendas, las cuales, pese a haber sido objeto de reclamación ante el Ayuntamiento de Mijas y la Confederación Hidrográfica del Sur de España, desde el momento en que empezaron a ser habitadas, no habían sido aún resueltas.

Tales anomalías denunciadas fueron las siguientes:

— Deficiencias de saneamiento producidas porque la red de saneamiento y alcantarillado existente no son capaces de absorber ni el agua de lluvia ni las aguas fecales al no disponer de un colector del diámetro suficiente para dicha recogida, lo que provoca un rebosamiento por las arquetas que se encuentran en los semisótanos de las indicadas casas.

En relación con ello, el ayuntamiento había efectuado obras de infraestructura para la canalización de las aguas hacia la depuradora, si bien, a juicio de los afectados, no habían sido eficaces, toda vez que con motivo de las nuevas lluvias caídas, se volvieron a inundar los sótanos de aguas fecales a través de las arquetas.

— Contaminación de las aguas, producida por las aguas residuales provenientes de la red de alcantarillado, así como falta de presión de la misma, debido esto último a que el diámetro de la tubería general es menor del que le corresponde en función del volumen de aquéllas.

— Falta de alumbrado de la calle, haciéndola intran-sitable por la noche.

— Existencia de roedores y mosquitos alrededor de las precitadas viviendas, debido a la deficiente infraestructura de saneamiento y a la proximidad de la zona de residuos urbanos a las viviendas afectadas.

La Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de Mijas acordó requerir a la entidad mercantil, promotora de la urbanización de que se trata, para que subsanara todas las anomalías detectadas, de acuerdo con los informes técnicos municipales y, a su vez, ordenar la paralización de las obras que se estaban ejecutando, hasta tanto quedasen subsanadas tales deficiencia o se garantizasen convenientemente.

No obstante lo anterior y pese a los numerosos intentos de los propietarios afectados de llegar a un acuerdo con la Alcaldía mencionada, no se ha solucionado el asunto planteado.

Ante tal situación, se han iniciado investigaciones con el Ayuntamiento de Mijas y, de otro lado, con la Confederación Hidrográfica del Sur de España ante la presunción de que los locales comerciales que se estaban construyendo en la urbanización ocupen la cuenca de un arroyo. (Queja 9026155).

4.14 Obras ilegales sobre zona verde en Jávea, Alicante

La reclamante denunció ante esta institución que por parte de ciertas empresas constructoras se estaban realizando obras de movimientos de tierra y urbanización en la zona verde situada entre una urbanización de Benitachell y Granadella, con el consiguiente grave deterioro de la referida zona, sin que pese a ello y a la denuncia que la interesada realizó personalmente en el Ayuntamiento de Jávea, este hubiese procedido a impedir tales obras y conseguir la restauración de la zona verde dañada, haciendo, con ello, dejación de sus competencias urbanísticas.

El Ayuntamiento de Jávea informó al Defensor del Pueblo que, tras la inspección de las obras denunciadas, decretó la paralización de las mismas en agosto de 1990.

Sin embargo, la institución constató la falta de resolución del expediente sancionador incoado con motivo de los hechos denunciados, habiéndose incumplido en exceso por el Ayuntamiento de Jávea los plazos legalmente previstos en los artículos 61.1 y 133 a 137 de la Ley de Procedimiento Administrativo.

Por lo expuesto, sugerimos al alcalde de Jávea que repusiese la zona verde a la situación existente antes que sobre la misma se efectuasen las obras irregulares, y se dictase la procedente resolución en el expediente sancionador iniciado al efecto.

La mencionada sugerencia, pese al tiempo transcurrido y al requerimiento enviado desde esta institución, aún no ha merecido respuesta del ayuntamiento. (Queja 9025265).

4.15 Actuaciones de legalización de una Urbanización en Pulpi, Almería

La queja referenciada, relativa a ciertas deficiencias e irregularidades de una urbanización situada en Pulpi (Almería), se admitió a trámite, solicitándose el preceptivo informe al Ayuntamiento de Pulpi.

El ayuntamiento hizo llegar a la institución el informe preceptivo sobre las irregularidades y deficiencias denunciadas, en el cual se señalaban los pasos procedimentales que se habían dado a fin de aprobar los instrumentos urbanísticos que afectaban a dicha urbanización, así como el estado de conservación en que se encontraba la misma.

Del estudio detenido de la documentación aportada por el ayuntamiento y por el reclamante, se apreciaron infracciones del ordenamiento urbanístico, las cuales se pusieron de manifiesto ante el ayuntamiento en el recordatorio de deberes legales que se formuló el día 6 de marzo de 1990 y que, en esencia, se transcribió en el informe de 1990.

En dicho recordatorio se señalaba, entre otros extremos, la ilegalidad que, a juicio de esta institución, suponía la construcción de chalets sin las preceptivas licencias municipales, las cuales cabía presuponer inexistentes al no haberse aportado por el ayuntamiento justificación de su libramiento.

En todo caso, aun existiendo formalmente aquellas licencias, las mismas estaban afectadas de un vicio de anulabilidad, por incumplimiento del artículo 41 del Reglamento de Gestión Urbanística, cuyo párrafo primero obligaba a que estuviese aprobado el proyecto de reparcelación o compensación como condición previa para poder edificar en suelo urbanizable antes de concluir las obras de urbanización, proyecto que no fue aprobado sino hasta junio de 1989, con lo que lo hasta entonces construido, existiesen o no licencias de obras, contradecía la vigente legalidad.

Posteriormente, el ayuntamiento discrepó de esta interpretación, alegando que al tratarse de una promoción relativa a un solo propietario no era necesario el proyecto de compensación. Sin embargo, pudo apreciarse que el propio municipio conocía la necesidad del citado proyecto y el hecho de que existían varios propietarios de los terrenos afectados por el plan parcial.

Tras recibir el informe municipal en el que se indicaba que el ayuntamiento había iniciado actuaciones ante la promotora tendentes a conseguir la adecuada finalización de la urbanización, se consideró oportuno, proceder a la suspensión de nuestras actuaciones, ya que el Ayuntamiento de Pulpi estaba adoptando medidas legales y materiales para regularizar la situación y, de esta manera, corregir las deficiencias urbanísticas denunciadas.

Con posterioridad a la inclusión de la presente queja en el informe de 1990 a las Cortes Generales, se giró visita de inspección a la citada urbanización y al propio Ayuntamiento de Pulpi, en el cual fueron atendidos

los asesores de esta institución, en entrevista personal, por el alcalde y el secretario general de la corporación.

En dicha entrevista, los representantes municipales explicaron que su actuación fue guiada por el propósito de no perjudicar las legítimas expectativas de terceros adquirentes, y que existía la firme voluntad municipal de concluir definitivamente las obras de la citada urbanización, a cuyo efecto se había firmado recientemente un convenio con los promotores de aquella, quienes se comprometieron a tener concluida la obra que aún falta por realizar, en el plazo máximo de un año.

Cabe concluir, que, a pesar de los escasos medios presupuestarios y humanos con que cuenta el Ayuntamiento de Pulpi, la entrega de sus concejales y funcionarios, con su alcalde a la cabeza, en la resolución de los problemas urbanísticos de aquella localidad, hace ser ciertamente optimista al respecto y ello debe ser destacado especialmente. (Queja 8800456).

4.16. Deficiencias urbanísticas y otras cuestiones en una urbanización de Vilaseca y Salou, Tarragona

Se inició la queja por denuncia del presidente de la entidad urbanística de conservación de la urbanización señalando la falta de dotación de los servicios mínimos imprescindibles (alumbrado, recogida de basuras, vigilancia, etc.) por parte del citado municipio a la urbanización representada, así como la existencia de ciertas irregularidades en el cobro de las tasas y contribuciones municipales relacionadas con la urbanización.

Tras el estudio de los informes municipales solicitados, que hubieron de ser varios ante la falta de concreción y la escasez de los primeramente recibidos, y de la documentación complementaria enviada por el reclamante, pudieron constatar los siguientes hechos:

- La citada urbanización contaba desde 1982, con la oportuna entidad urbanística de conservación.
- El Ayuntamiento de Vilaseca y Salou no había recepcionado definitivamente las obras de urbanización de la misma, si bien se había hecho cargo, por acuerdo plenario de 30-6-88, del alumbrado público.
- Se prestaban a la citada urbanización los servicios de limpieza viaria, vigilancia y recogida de basuras, al tiempo que la red de saneamiento se encontraba enlazada con la municipal de igual tipo.
- La mayoría de los propietarios deseaban mantener en funcionamiento la entidad urbanística de conservación de la urbanización hasta tanto el municipio se hiciese cargo definitivo de las obras de urbanización y de los servicios comunes esenciales.
- En la revisión del Plan General de Ordenación Urbana se preveía la apertura de nuevos accesos de la urbanización al núcleo urbano de La Pineda.
- El suministro de agua ya se realizaba desde la red municipal y que habían sido firmados los necesar-

rios contratos con la entidad concesionaria de aquel suministro.

— No constaba que se hubiese resuelto expresamente el recurso de reposición del reclamante de fecha 20 de mayo de 1989.

— No se había dado respuesta al escrito de aquél de fecha 23 de junio de 1990 que había tenido entrada en la corporación, como acreditaba el sello de fechas que en el mismo figura.

De todo ello se apreció que por parte del citado municipio se estaban realizando actuaciones tendentes a lograr una adecuada dotación de medios y servicios a la urbanización, si bien aquéllas parecían desarrollarse de forma lenta, y en cierta medida descoordinada, sin lograr la recepción definitiva de las obras de urbanización, a fin de conseguir su plena integración en el núcleo urbano.

A este respecto se señaló al ayuntamiento que tanto la legislación estatal (artículos 46 del Reglamento de Planeamiento, 53 del de Gestión Urbanística) como la autonómica (Ley sobre Protección de la Legalidad Urbanística y su Reglamentación de Desarrollo) prevén la suficiente concreción de los compromisos entre promotores (o propietarios futuros) y la administración actuante (ayuntamientos básicamente) en orden a la necesaria conservación de las obras de urbanización, las cuales han de ser recepcionadas por los ayuntamientos (artículo 180 del Reglamento de Gestión Urbanística).

Y que dicha recepción pone fin a la obligación de conservar las obras de urbanización, recepción que no puede ser demorada indefinidamente en el tiempo, si no que ha de tener una duración máxima determinada, según ha señalado la jurisprudencia (S. T. S. de 5 de febrero de 1985), por lo que era conveniente que el municipio de Vilaseca y Salou concretase tal plazo y su desarrollo temporal.

En otro orden de cosas, se reseñó, en orden a lo dispuesto en los artículos 70 y 94.3 de la Ley de Procedimiento Administrativo, que por la administración local habían de resolverse expresamente, tanto el recurso de reposición interpuesto el 20 de mayo de 1989, contra el acuerdo de la entidad urbanística de conservación del 25 de marzo de igual año, como el escrito del interesado del 23 de junio de 1990.

Por todo ello se creyó conveniente formular al municipio la siguiente sugerencia:

«Primero. Que como continuación a la labor que ese municipio viene desarrollando en torno al adecuado equipamiento de la urbanización, se realicen las actuaciones precisas tendentes a recepcionar las obras de urbanización en el plazo y mediante los acuerdos que se precisen.

Segundo. Que se resuelva expresamente el recurso de reposición planteado por el interesado el 20 de mayo de 1989 contra el acuerdo de la entidad urbanística de Conservación del 25 de marzo de igual año y el escrito del 23 de junio de 1990.»

A esta sugerencia el Ayuntamiento de Vilaseca y Salou respondió indicando que aceptaba la misma y procedería a su cumplimiento, por lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones ante la favorable acogida de la resolución de referencia. (Queja 8805954).

4.17. Deficiencias urbanísticas en urbanización privada de Fuentenovilla, Guadalajara

Se inició la presente queja, por denuncia del presidente de la comunidad de Propietarios de una urbanización ante el Ayuntamiento de Fuentenovilla (Guadalajara) por las deficiencias urbanísticas que denunciaba, entre las que cabe destacar:

- deficiente suministro de agua potable;
- falta de alcantarillado;
- falta de asfaltado de las calles;
- deficiente alumbrado público.

Ante la anterior denuncia se ofició al ayuntamiento citado, el cual tras ser requerido desde esta institución, evacuó un informe de contenido impreciso, lo que obligó a solicitar del municipio un nuevo informe sobre las garantías que se exigieron en su día al promotor de la urbanización, así como informe pericial sobre el estado real del residencial, desde el punto de vista urbanístico y dotación de servicios.

El resultado de la información fue el siguiente:

1. El Ayuntamiento de Fuentenovilla, ante el incumplimiento por parte del promotor de sus obligaciones urbanísticas recogidas en el artículo 53 de la Ley del Suelo y concordantes del Reglamento de Planeamiento Urbanístico, no hizo uso de las facultades previstas en los artículos 181 y 223 de la Ley del Suelo, ante los incumplimientos citados, ordenando la ejecución de las obras necesarias, utilizando incluso, la vía de apremio para hacer efectivas dichas obras.

2. El citado municipio era conocedor de la falta de potabilidad del agua que se suministraba, sin que, a pesar de ello, adoptase las soluciones pertinentes a pesar del peligro que para la salud representa tal falta de potabilidad. Estando esta falta de actuación en contra de lo preceptuado en la Reglamentación Técnico-sanitaria de 18 de junio de 1982, de abastecimiento y control de calidad de las aguas potables de consumo público.

En base a todo ello, se envió al Ayuntamiento de Fuentenovilla la siguiente sugerencia:

«Que se adopten las resoluciones que en derecho procedan a fin de conseguir, de un lado, la dotación, por parte del promotor, de los servicios mínimos previstos incluso mediante la vía de apremio; y, de otro, la necesaria potabilidad del agua que se consume en dicho núcleo urbano, todo ello en cumplimiento de la vigente legislación.»

Al mismo tiempo se ofició a la Consejería de Política Territorial de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, a fin de conocer si ésta había o no ejercitado, ante el incumplimiento constatado del ayuntamiento, las potestades urbanísticas de forma subsidiaria a tenor de lo dispuesto en los artículos 213 y 218 de la Ley del Suelo.

La mencionada Consejería remitió escrito señalando que no consideraba oportuno, por desproporcionado e inadecuado, el hacer uso de las facultades previstas en los citados preceptos de la Ley del Suelo.

Por último, tras un detenido estudio de las razones alegadas por la mencionada administración autonómica de la importancia de los hechos denunciados y de las posibilidades reales de actuación de la administración autonómica, se ofició nuevamente a ésta para que informase al Defensor del Pueblo sobre las medidas de colaboración y asesoramiento que hubiese emprendido o pudiesen ser iniciados, para la resolución de los problemas a que se contrae la presente queja.

A esta nueva solicitud de informe no se ha obtenido, hasta el momento de redactar esta memoria, respuesta de la administración autonómica, lo que ha obligado a requerirle el envío de la misma. (Queja 8911782).

4.18. Obras ilegales en Vigo, Pontevedra

La presente queja, que data de 1986, se inició por denuncia del reclamante sobre la falta de actuación del municipio de Vigo ante sus reclamaciones contra la realización de obras irregulares realizadas por un vecino de su inmueble que vulneraban la normativa urbanística vigente en tal fecha.

Admitida a trámite la denuncia del interesado, se recibió informe del Concejo de Vigo en el que se daba cuenta de las infracciones urbanísticas en que incurrieron las citadas obras (falta de licencia municipal y de retranqueos a linderos) y de que se habían incoado los correspondientes expedientes sancionadores y de demolición de lo indebidamente construido, los cuales estaban pendientes de la resolución definitiva que iba a ser dictada en breves fechas.

Ante las manifestaciones anteriores, que denotaban la voluntad decidida del ayuntamiento de solucionar el tema planteado, esta institución procedió a dar por concluidas sus actuaciones.

No obstante lo anterior, posteriormente volvió a remitir escrito el reclamante (abril de 1988) señalando que pese a las manifestaciones de la alcaldía de Vigo, las obras ilegales continuaban sin ser demolidas. Por ello, se reiniciaron las actuaciones ante el citado ayuntamiento, el cual envió nuevo informe en el que se indicaba:

- que al sujeto infractor se le había impuesto multa pecuniaria por la realización de obras ilegalmente, concluyendo así el expediente sancionador;
- que la Comisión de Gobierno de la corporación

había adoptado el 23 de junio de 1986 acuerdo de demolición de lo indebidamente construido.

Dicho informe, no obstante, no indicaba los motivos o causas por los cuales el acuerdo citado no había sido ejecutado, motivo por el cual desde esta institución se requirió a la corporación actuante información sobre tales extremos.

La mencionada información no fue facilitada sino hasta enero de 1990, tras múltiples requerimientos formulados por el Defensor del Pueblo, lo que denotaba una clara actitud poco colaboradora con esta institución por parte del Ayuntamiento de Vigo.

En dicha información se manifestaba que:

«El estado actual de lo indebidamente construido es exactamente igual al que constaba en el año 1985, es decir, no ha sido derribado.

Examinado el expediente, se observa que la notificación del acuerdo de demolición no ha sido efectuada de una forma personal y directa como exige la Ley vigente, sino a través de la correspondiente diligencia de notificación por cédula.

La sanción impuesta en el expediente sancionador ha sido satisfecha por el interesado.

En el momento de su realización la parcela no estaba calificada como Suelo Urbano regulado por la Ordenanza 4.A. del Plan General de Ordenación Urbana, en la que se permite el aprovechamiento secundario de garajes o construcciones auxiliares o posteriores sin retranqueos pero sólo de una planta de 3 m. de altura máxima y superficie no superior del 20% de la ocupada por el edificio principal.

En la actualidad, con la aprobación del Plan General de Ordenación Urbana de 1988, los terrenos se encuentran calificados como urbanos e incluidos dentro de un PERI, por lo que, en definitiva, tanto la edificación principal como la auxiliar se encuentran fuera de ordenación.

Por último, se recuerda que ante el pequeño grado de desarrollo del Plan General de 1971 en la zona, el conjunto de infracciones urbanísticas leves como la que nos ocupa es muy elevado en su número y, ante los impedimentos que todos los administrados ponen a la acción inspectora prohibiéndoles el acceso a sus viviendas, en los casos en que ya existe una infracción consolidada en el momento de la denuncia, la administración municipal no ejecuta en sus propios términos los acuerdos de demolición, posibilitando, eso sí, a los denunciantes que en defensa de sus derechos ejerciten la acción que le otorga el artículo 236 de la vigente Ley del Suelo para exigir la demolición ante los tribunales ordinarios.»

De la lectura del informe enviado se apreció que ese ayuntamiento no había procedido a ejecutar en sus propios términos el acuerdo de la Comisión de Gobierno de 23 de junio de 1986, por el que se ordenaba la demolición de las obras de referencia, lo que suponía una alteración del ordenamiento aplicable.

Asimismo, de dicho escrito se desprendía que el concejo de Vigo, en este caso, había hecho una dejación de sus obligaciones y competencias al no proceder a realizar una actuación de policía urbanística adecuada y necesaria en todo el municipio para impedir y, en su caso, corregir determinados actos urbanísticos ilegales, al tiempo que se hacía incurrir en onerosos gastos a particulares al obligarles a recurrir a los tribunales ordinarios a fin de incentivar la actuación administrativa.

A este respecto, el artículo 101 de la Ley de Procedimiento Administrativo indica claramente que los actos y acuerdos de las autoridades y organismos de la Administración serán inmediatamente ejecutivos, lo que viene ratificado por el artículo 208 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales.

En este orden de cosas, el artículo 25.d) de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, indica que el municipio ejercerá en todo caso competencias en materia de disciplina urbanística, lo que obliga al mismo a realizar todas aquellas actuaciones necesarias para reparar el orden urbanístico conculcado cuando ello suceda.

Por lo expuesto, se formuló al citado municipio la siguiente sugerencia:

«Que por los servicios competentes del ayuntamiento de la digna presidencia de V. I. se tomen las medidas oportunas para proceder a dar cumplimiento concreto al acuerdo señalado en el cuerpo de este escrito, al tiempo que se realiza una adecuada labor de disciplina urbanística a fin de restablecer el orden jurídico conculcado.»

Nuestra sugerencia fue aceptada por el Ayuntamiento de Vigo, el cual, incluso, comunicó a esta institución la fecha prevista para efectuar el derribo de las obras indebidamente construidas, por lo que procedimos a concluir nuestras actuaciones ante la resolución, en principio, definitiva de la queja planteada por el reclamante en su día.

No obstante, éste ha comunicado últimamente al Defensor del Pueblo que la mencionada demolición aún no se ha llevado a cabo, por lo que se han tenido que reactivar las investigaciones ante el Ayuntamiento de Vigo, que, en este tema, está mostrando una actitud poco conforme con la vigente legislación urbanística, al no dar cumplimiento a una resolución firme de 1986 (queja 8603544).

4.19. Incumplimiento del plan parcial de una urbanización, en el Rincón de la Victoria, Málaga

En su día compareció ante la institución el presidente de la comunidad de propietarios de la urbanización formulando queja en relación con las presuntas infracciones urbanísticas que se habían producido, al haber-

se incumplido por los promotores el Plan Parcial y el Proyecto de Urbanización, respectivamente, consistente, fundamentalmente en las siguientes irregularidades:

- Práctica inexistente de aceras.
- Red de saneamiento incompleta.
- Viales del Plan Parcial no ejecutados e invadidos.
- Mala ejecución de la red de administración del suministro de agua y electricidad, en numerosos puntos coincidentes, paralelas o superpuestas.
- No se han efectuado reservas sociales, dotaciones comunitarias de la urbanización, ni cesión del ayuntamiento de las viales, zonas verdes, etc.

De otro lado, manifestaba que la referida corporación local no había accedido a recepcionar las obras de infraestructura del señalado complejo urbanístico al no reunir éste las condiciones exigidas, extremo éste con el que los interesados muestran su disconformidad, en tanto en cuanto son los promotores quienes están obligados a llevar acabo los compromisos adquiridos.

Según indicaba el representante de la referida urbanización, la última actuación efectuada por la alcaldía referenciada fue en fecha 8 de mayo de 1984, mediante la cual se notificaba al anterior presidente de dicha comunidad, que se había solicitado informe a la Mancomunidad de Municipios de la Costa del Sol oriental.

Tales hechos motivaron que esta institución, considerando que parecía haber quedado incumplido el artículo 45 del Reglamento de Disciplina Urbanística, en cuanto a las competencias que tiene la administración de realizar el control e interpretación de la legalidad urbanística y la determinación y calificación de las infracciones, en relación con los artículos 51 y siguientes del citado Reglamento, iniciase investigaciones con el ayuntamiento de Rincón de la Victoria y, a su vez, con la Delegación Provincial de Málaga de la Consejería de Obras Públicas y Transportes.

Por su parte, el Ayuntamiento del Rincón de la Victoria nos informó en su día que, de conformidad con el acuerdo adoptado por la Comisión de Gobierno de fecha 18 de abril de 1990, se había solicitado de la Diputación Provincial de Málaga la ayuda técnica necesaria para proceder a la investigación de las irregularidades presuntamente cometidas, significando que una vez que se tuviera conocimiento exacto de las indicadas deficiencias, se actuaría de conformidad con lo dispuesto en la normativa aplicable.

Recibido el informe municipal, tras haber sido requerido con fecha de octubre de 1990 y abril de 1991, comunicándonos que aún no se había podido determinar las infracciones denunciadas ni por tanto adoptar las medidas oportunas, toda vez que la Diputación Provincial de Málaga no le había remitido el estudio de las infracciones y anomalías existentes en las infraestructuras de la urbanización procedimos a dirigirnos nuevamente a la ya mencionada corporación local en fecha 5 de julio de 1991, solicitando que tan pronto obrase

en su poder el estudio mencionado, nos comunicase el resultado del mismo, así como las medidas que procede adoptar para subsanar las irregularidades objeto de queja.

Al propio tiempo, enviamos escrito a la Diputación Provincial de Málaga, sugiriéndole que en función de las competencias que tiene atribuidas por la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local, se facilite al ayuntamiento mencionado la ayuda solicitada, con el fin de que por el mismo se impulsen las actuaciones necesarias tendentes, en su caso, a restablecer el orden jurídico infringido.

A la vista del informe evacuado por el Servicio de Vías y Obras de la indicada Diputación Provincial, acerca del estado de la urbanización citada, en el que se señalan las deficiencias observadas tanto en el estado físico de las obras como en su correspondencia con las obras proyectadas y soluciones técnicas a adoptar, se ha solicitado del Ayuntamiento de Rincón de la Victoria que nos comunique las medidas que se han adoptado tendentes a subsanar las anomalías comprobadas en dicha urbanización.

Igualmente, nos hemos dirigido a la Delegación Provincial de Málaga de la Consejería de Obras Públicas y Transportes, dándole cuenta del resultado de las últimas actuaciones realizadas, a los efectos que procedan (queja 9018429).

4.20. Actuación irregular en edificio protegido, en Madrid

Los arrendatarios de un local comercial ubicado en un edificio incluido en el Catálogo de edificios protegidos de Madrid, denunciaron ante la Institución el desalojo que habían sufrido como consecuencia de la realización de ciertas obras, en principio, de consolidación del edificio.

De la investigación efectuada se constató el continuo y reiterado incumplimiento, por los titulares de la propiedad, de las distintas órdenes que el Ayuntamiento de Madrid dictó para la corrección de las actuaciones irregulares emprendidas y la definitiva conclusión de unas obras de acondicionamiento que permitiesen la reapertura de la cafetería de la reclamante, desalojada por orden de la Gerencia Municipal de Urbanismo desde el 24 de junio de 1987.

Todas las distintas actuaciones municipales llevadas a cabo, tales como orden de realización de obras de forma subsidiaria de 26 de abril y 28 de junio de 1988; de paralización de obras abusivas de 18 de julio de 1988; de precinto de las obras de 5 de octubre de 1988, 12 de enero y 26 de junio de 1989; no lograron conseguir que la propiedad del edificio de referencia concluyese las obras de acondicionamiento que desalojaron a la reclamante de su negocio de cafetería por un plazo, inicialmente, de un mes y medio; ni tampoco lograron impedir los graves perjuicios irrogados a los titulares de

la cafetería y demás comuneros, al extenderse el plazo de desalojo durante más de tres años.

De otro lado, se comprobó que con fecha 9 de agosto de 1989, más de dos años después del inicio de las obras, y en contra del parecer de la sección técnica de licencias de la zona del plan especial, se concedió a la propiedad del inmueble licencia de obras para la adaptación y legalización de obra de reestructuración parcial, constatándose, asimismo, que la promotora de las obras incumplió diversas determinaciones de la licencia concedida, realizando obras no amparadas por aquélla, sin que lo señalado supusiese la adopción, por parte del Ayuntamiento de Madrid, de las necesarias medidas de reparación de la legalidad conculcada.

Por las razones expuestas, se sugirió al Ayuntamiento de Madrid que por los servicios competentes se estudiaran y adoptasen las resoluciones necesarias para, en primer lugar, reponer a la interesada en su situación anterior de titular de una actividad de cafetería y, si procediese, se le reparasen los daños causados; y, en segundo, se recondujesen a la vigente legislación urbanística las obras en ejecución en el edificio, corrigiendo los usos abusivos y demás irregularidades comprobadas.

La anterior sugerencia no fue aceptada por el Ayuntamiento de Madrid alegando para ello diversos preceptos de la Ley del Suelo (arts. 181.1, 181.2, 183.4 y 183.5) y del Reglamento de Disciplina Urbanística (arts. 10.3 y 11.1) a fin de señalar que el municipio estaba legitimado para ordenar el desalojo de los ocupantes del local comercial de cafetería, al tiempo que adolecía de falta de competencia para reponer, a los titulares de la cafetería de referencia, en el uso de la cafetería que por orden municipal se había tenido que abandonar.

Asimismo, el Ayuntamiento de Madrid entendía correcta su actuación de vigilancia y corrección de las diferentes irregularidades urbanísticas comprobadas en las obras efectuadas y no compartía la sugerencia remitida por lo que se instaba a la Corporación madrileña a iniciar acciones que reparasen de forma rápida y eficaz la legalidad vulnerada.

Al considerar esta institución que las alegaciones presentadas por el Ayuntamiento no desvirtuaban el contenido de nuestra sugerencia, se procedió a dar por concluidas las investigaciones iniciadas en su día, comunicando al citado municipio la inclusión de las mismas en el presente informe (queja 8909710).

4.21. Obras de consolidación en un edificio, en Madrid

La presente queja fue formulada con posterioridad al seguimiento de un proceso contencioso-administrativo por el que la propiedad de un inmueble de Madrid solicitó la revisión de unas resoluciones de 17 de enero y 20 de junio de 1980. La segunda, desestimatoria de un recurso de reposición, de la Gerencia Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de

Madrid, denegando la solicitud de declaración de ruina de la casa en que habita la formulante de la queja.

La Sala de lo Contencioso-Administrativo de la extinguida Audiencia Territorial de Madrid, en fecha 7-12-83, declaró contrarias a derecho tales resoluciones y las anuló, reconociendo, en su lugar la ruina del inmueble en cuestión.

Apelada la sentencia, el Tribunal Supremo, por sentencia de 30-6-87, revocó dejando sin efecto la anterior sentencia y confirmando las resoluciones de la Gerencia Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Madrid de 17 de enero y 20 de junio de 1980, denegatorias de la declaración de ruina, amparada en el artículo 183. 2 c) de la Ley del Suelo, solicitada por la propiedad del inmueble.

Con posterioridad a dicha sentencia, se dictó, en fecha 7-6-88 una orden de ejecución de obras dirigida a la propiedad del inmueble, cuya falta de ejecución dio lugar a la formulación de una queja ante el Defensor del Pueblo.

La intervención de la institución dio lugar a que, en mayo de 1991, el Ayuntamiento de Madrid comunicase al Defensor del Pueblo que ante la reiterada desobediencia y falta de cumplimiento de lo ordenado por parte de la propiedad del inmueble, se había propuesto la apertura de expediente sancionador y la actuación sustitutoria en la adopción de las medidas de seguridad más urgentes, con cargo a la propiedad, con objeto de evitar riesgos y daños a personas o cosas (queja 8800973).

4.22. Adjudicación de una vivienda municipal a familia gravemente afectada por las deficientes condiciones de salubridad e higiene de su vivienda, en Murcia

Ante esta institución compareció un vecino de Espinardo, manifestando las deficientes condiciones de salubridad e higiene que existían en la vivienda en que habitaba, la cual había sido alquilada a éste por el Ayuntamiento de Murcia.

Igualmente manifestaba que, desde 1985 venía solicitando de ese ayuntamiento una vivienda de protección oficial, dadas las penosas condiciones de habitabilidad y falta de espacio que se daban en la que vivía, sin que se hubieran aceptado las reclamaciones que había presentado por disconformidad con las puntuaciones que le habían ido asignando en esos años.

Admitida a trámite esta queja, nos dirigimos al Ayuntamiento de Murcia en solicitud de la correspondiente información al respecto.

En el informe remitido por esa corporación local se exponían las circunstancias que habían concurrido en la tramitación de la solicitud de una vivienda de protección oficial, de promoción pública municipal, formulada por el interesado, y la puntuación obtenida por el mismo, la cual resultó insuficiente para ser adjudicada.

catario de una de las 226 viviendas de que constaba la referida promoción.

Por su parte, el formulante de la queja envió otro escrito a esta institución, al cual se acompañaba de un vídeo grabado de una emisión que sobre su problema de vivienda, efectuó un programa regional de televisión en el que se insistía en las peculiaridades que concurrían en su caso.

Ante tales datos, esta institución remitió un escrito al Ayuntamiento de Murcia, en el que se expusieron unas consideraciones sobre esta situación, las cuales se transcriben a continuación.

«Ciertamente nos encontramos ante una situación en la que ha confluído una deficiente actuación del interesado que, por ignorancia o por confianza en el actuar de las personas intervinientes en el proceso de adjudicación, no ha reflejado en su solicitud, y posterior reclamación, las reales circunstancias que tenía y que podían haber sido objeto de una mayor puntuación; y, por otra parte, se ha producido una deficiente actuación de la Administración que no ha suplido esa ausencia de adecuada defensa de sus intereses por el propio solicitante y, tal vez, le ha perjudicado.»

Así, por ejemplo, en el informe emitido por URBA-MUSA se expone que el solicitante «no hace constar en su solicitud el motivo por el cual precisa la vivienda, ya que ha dejado todos los casilleros de este apartado en blanco». Pues bien, ante este error del solicitante se debió haber actuado conforme establece el artículo 10 del Real Decreto 38/1985, de 28 de mayo, de la Consejería de Política Territorial y Obras Públicas, que regula la adjudicación de viviendas de promoción pública en la Región de Murcia, otorgándose un plazo de diez días para la subsanación de los errores u omisiones que presentaba dicha solicitud. De esta forma, quizá, el interesado habría obtenido una mejor puntuación.

Otro ejemplo lo tenemos en la intervención de la asistente social y el técnico municipal que verificó las condiciones de la vivienda ocupada por el solicitante.

Según afirma el formulante de la queja, la asistente social tenía suficiente conocimiento de su verdadera situación, hasta tal punto que le sugirió que ella cumplimentaría el contenido de la solicitud de acuerdo con tal situación.

Sin embargo, no informó adecuadamente de la composición familiar o de las condiciones de convivencia de esa familia.

Así, se observa que no han sido puntuadas dos personas (el suegro y la cuñada) que hubiese supuesto 20 puntos, ni los dos puntos que se asignan en el Anexo II del Decreto 38/1985 por cada ascendiente que conviva con el cabeza de familia.

Igualmente, se podría haber informado de que las cinco personas que habitan en esa vivienda usaban un único dormitorio, con los consiguientes problemas que ello conlleva.

Aunque este aspecto no puede ser objeto de puntua-

ción, sí es de tener en cuenta para calificar las peculiaridades del presente caso.

En cuanto a la actuación del técnico municipal que verificó las condiciones de la vivienda, hay que manifestar que se limitó a lo alegado por el formulante de la reclamación, es decir, a medir la superficie útil de la casa pero no informó de las condiciones de deficiente habitabilidad que se daban en uno de los dos dormitorios, lo que motiva que no pueda usarse por los moradores.

De otra forma, se computaron como superficie útil unos metros que en realidad no eran objeto de uso, dada la humedad y el estado de las paredes.

Al haber informado que la superficie útil de la vivienda era de 43,26 m², se privó al interesado de 200 puntos, ya que para cinco personas el límite estaba en 43 m², según el baremo.

Ciertamente la vivienda sobrepasa en 26 m² el límite computable, pero ello no es sino otro ejemplo del cúmulo de coincidencias negativas que se han producido en este caso.

A la vista de cuanto se ha expuesto, y teniendo presente que en el proceso de baremación de las solicitudes y adjudicación de las viviendas han intervenido personas que desconocían la situación real del solicitante, y no tenían porqué investigar las circunstancias no alegadas por el mismo ni, hasta cierto punto, suplir las deficiencias en que hubiera incurrido el propio interesado, es por lo que esta institución formula una sugerencia en vez de señalarle a esa administración las posibles irregularidades administrativas que pudieran existir en este caso.

Reconociendo la ingente labor que han tenido las personas intervinientes en el estudio, selección y baremación de las numerosas solicitudes que han debido presentarse para esa promoción de viviendas, y teniendo en cuenta que, en gran medida, la falta de una mayor puntuación es imputable al propio interesado, lo cierto es que esa familia se encuentra en la situación anteriormente descrita que es, cuando menos, merecedora de una atención urgente.

Por todo lo anteriormente expuesto procedimos a formular la siguiente sugerencia:

«Que, por los servicios competentes del Ayuntamiento que V. I. preside, se estudie la conveniencia de revisar la puntuación obtenida por el interesado, a fin de adecuar la misma a su situación real y a las circunstancias familiares actuales, con los consiguientes efectos que de ello se deriven en cuanto a su posición en la lista de espera; o bien entregarle, mientras tanto, otra vivienda más adecuada; o proceder a la revisión de su reclamación por sí, de esta forma, resultara adjudicatario de esa promoción, por tener una puntuación suficiente para ello.»

Con fecha 24 de septiembre de 1991, el Ayuntamiento de Murcia informó que, por acuerdo de la Comisión de Gobierno de 28 de febrero, se le había adjudicado

al interesado una vivienda municipal, en la cual se había constatado que residía con su familia, y ello atendiendo a la sugerencia formulada en su momento por el Defensor del Pueblo (queja 9007009).

4.23. Obras de conservación de vivienda en alquiler, en Madrid

Compareció ante la institución una vecina de Madrid, formulando queja en la que exponía que en virtud de denuncia presentada en el año 1985 contra la propietaria de la vivienda que habitaba en calidad de arrendataria, se iniciaron actuaciones por la Junta Municipal del Distrito de Chamberí a fin de que aquélla procediera a la ejecución de determinadas obras de conservación.

Como quiera que dicha propietaria hacía caso omiso a la orden de obras decretadas, con fecha 28 de septiembre de 1989, se incoó expediente sancionador a la titular de la indicada vivienda, formulándose el 22 de diciembre de 1989, previos los trámites reglamentarios, propuesta de resolución por la que se imponía una sanción pecuniaria más la obligación de realizar las obras en su día ordenadas.

Con posterioridad a dicho trámite, al parecer, se produjo la paralización del indicado expediente sancionador, toda vez que la interesada no había tenido conocimiento de la correspondiente resolución y, en consecuencia, las obras ordenadas seguían sin ejecutarse.

De las investigaciones efectuadas con el Ayuntamiento de Madrid, se pudo conocer que, efectivamente, se había producido paralización en el procedimiento seguido contra la denunciada debido a que ésta se encontraba ausente de su domicilio. Una vez localizada, sin embargo, se procedió con fecha 16 de abril de 1991 a notificarle dicha propuesta.

En relación con la posibilidad legalmente prevista de proceder a la ejecución subsidiaria en caso de incumplimiento de la resolución dictada, se nos ha informado por el Ayuntamiento de Madrid que la Junta Municipal de Chamberí no puede hacer frente a dicha medida sustitutoria, dada la falta de presupuesto habilitado a tal efecto.

De los últimos datos facilitados por la mencionada corporación local, se desprende que la orden de ejecución de obras no se ha cumplido, por lo que se había procedido a notificarle a la obligada a ello un Decreto del Concejal Presidente de la citada Junta ordenando la realización de las obras de referencia y la imposición de una multa por valor de 150.000 pesetas, de conformidad con el contenido de la propuesta en su día dictada. Dicha resolución no fue objeto de recurso alguno por parte de la sancionada, por lo que se ha elevado a definitiva.

A la vista de los antecedentes expuestos, hemos formulado una resolución al Ayuntamiento de Madrid, in-

dicándole que si la propietaria de la vivienda objeto de queja sigue manteniendo su actitud de hacer caso omiso a los requerimientos efectuados en orden a la ejecución de obras, se proceda a dar cumplimiento a la resolución dictada, realizando las obras ordenadas por cualquiera de los medios establecidos en el artículo 104 de la Ley de Procedimiento Administrativo (queja 9004581).

4.24. Obras de conservación en viviendas sociales, de titularidad municipal, Madrid

El interesado presentó queja en relación con los graves daños que se aprecian en las viviendas de una colonia municipal, consistentes en el mal estado de infraestructura de tejados, cristalerías, etc., habiéndose efectuado numerosas reclamaciones y denuncias.

Admitida a trámite la misma, se iniciaron las correspondientes investigaciones tendentes al esclarecimiento de los hechos alegados por el promovente ante la presidencia del Ayuntamiento de Madrid.

A este respecto, con fecha 22 de septiembre de 1988 se solicitó que informara sobre el contenido de la queja, del cual el propio ayuntamiento dio traslado a la empresa municipal de la vivienda el 30 de septiembre.

A la vista de la información facilitada, esta Institución comunicó al Ayuntamiento, el 25 de enero de 1989, que se suspendían las actuaciones hasta tanto se remitiera un nuevo informe con el resultado de la visita de inspección que se iba a realizar a las viviendas y del informe del control de calidad de las obras que había llevado a cabo una empresa.

Según consta en la documentación obrante en esta queja, en varias ocasiones esta institución ha requerido al ayuntamiento y, a su vez, éste a esa entidad a que remitiera el informe que estaba pendiente.

En concreto, con fecha 31 de enero, 8 y 22 de junio, 26 de septiembre, 27 de octubre y 28 de noviembre de 1989, se dirigieron a la Gerencia desde el Ayuntamiento de Madrid otras tantas notas de servicio interior requiriendo el citado informe. Igualmente sucedió con las enviadas los días 9 de febrero, 25 de marzo, 1 de octubre y 20 de diciembre de 1990, así como las remitidas el 8 de febrero y 11 de abril de 1991.

A pesar de la insistencia demostrada por el Gabinete Técnico de la alcaldía de Madrid, la cual respondía a la mostrada por esta institución, hasta la fecha no ha cumplimentado la Empresa Municipal de la Vivienda la información recabada.

Por otro lado, en nuevos escritos que el interesado ha presentado ante esta institución se expone que el problema que dio lugar a su queja continúa subsistiendo, ya que no se han realizado las correspondientes inspecciones y reparaciones de los graves daños aparecidos en las viviendas de la colonia municipal consistentes en el mal estado de la infraestructura de los tejados, cristalerías, etc. (queja 8807868).

5. TRAFICO URBANO, RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL Y OTRAS CUESTIONES

5.1. Multas por incumplimiento de la obligación de identificar al conductor responsable de una infracción de tráfico, en Madrid

Con ocasión de una infracción de tráfico por indebido estacionamiento en una calle de Madrid, el Ayuntamiento requirió a la entidad mercantil propietaria del vehículo, para que identificase al conductor responsable de la infracción con la advertencia legal de que, en caso de incumplir dicha obligación, sería sancionada con una multa de 50.000 pesetas.

Tal requerimiento no fue adecuadamente cumplimentado, según el ayuntamiento, por la empresa titular del vehículo denunciado, razón por la cual se impuso a la misma una sanción de 50.000 pesetas.

Contra la indicada resolución sancionatoria se interpuso el oportuno recurso de reposición que fue objeto de desestimación por resolución del Jefe del Departamento de Gestión Integrada de Multas de fecha 25-4-91.

La cuestión planteada en la queja afectaba al principio de proporcionalidad en el ejercicio de la potestad sancionadora de la administración, ya que habiéndose impuesto a la infracción principal, consistente en el indebido estacionamiento en la vía pública, una multa de 25.000 pesetas, la infracción adjetiva, relativa al incumplimiento de la obligación de identificar al conductor responsable, fue sancionada con una multa de 50.000 pesetas.

Al respecto, el Defensor del Pueblo manifestó al Ayuntamiento de Madrid que el artículo 67.1, en relación con el artículo 72.3 del Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por Real Decreto legislativo 339/90, de 2 de marzo, establece una graduación de las multas para el supuesto de infracciones graves de hasta 50.000 pesetas, por lo que lo más equitativo en el caso planteado en la queja sería no superar, en ningún caso, la cantidad de 25.000 pesetas impuestas por la sanción principal de estacionamiento indebido en la vía pública.

Frente a la postura mantenida por esta institución, el Ayuntamiento de Madrid argumentó en esencia lo siguiente:

— La infracción tipificada en el mencionado artículo 72.3, no es accesoria, sino que tiene entidad propia e independiente y afecta a objetivos fundamentales de la ley, teniendo, por tanto, perfiles propios que serán los que, en definitiva, sirvan de pauta a la administración para graduar las sanciones. Prueba de carácter autónomo de la infracción es el hecho de estar tipificada como grave, con independencia de la graduación de la infracción de la que trae su origen.

— El concejal responsable del área, en ejercicio de las atribuciones que le fueron delegadas por el alcal-

de presidente, por decreto de 25 de abril de 1990, fijó la cuantía provisional de esta infracción en 50.000 pesetas (ésta es también la cuantía fijada para la infracción por la Dirección General de Tráfico), en cumplimiento de lo previsto en el párrafo 2.º del núm. 1 del artículo 67 de la Ley de Seguridad Vial. La fijación de dicha cuantía en su grado máximo, tiene su justificación en la necesidad de evitar que mediante el incumplimiento premeditado de la obligación prevista en el artículo 72 se traten de evitar los rigores legales de infracciones que pudieran tener prevista una sanción más elevada.

— La cuantía de la sanción, por incumplimiento a la obligación prevista en el tan citado artículo 72.3, no debe estar condicionada, de forma esencial, por la cuantía de la sanción que la origina.

— En el caso que nos ocupa, aunque exista un escrito con apariencias de cumplimiento, de su simple lectura parece que se deduce un deliberado propósito de entorpecimiento de la actuación de la administración contra el responsable de la infracción, actitud que impidió la tramitación del correspondiente expediente contra el presunto infractor, que, de esta forma, se verá libre de las consecuencias previstas en el artículo 69, a la hora de verse involucrado en otro posible expediente sancionador.

Un caso similar al referenciado se planteó en la queja 9120872, en la que se impuso al conductor del vehículo una multa de 5.000 pesetas por estacionar en lugar reservado señalizado con placas y al propietario del vehículo 50.000 pesetas por incumplir la obligación de identificar en tiempo y forma al conductor responsable.

En ambos supuestos, y al margen de los casos concretos planteados en las quejas, el Defensor del Pueblo expresó que la cuantía de la sanción por no identificar al conductor infractor podría afectar, en determinados supuestos, al principio de proporcionalidad en el ejercicio de la potestad sancionadora de la administración (queja 9113541).

5.2. Retirada indebida de un vehículo por el servicio de grúa municipal, en Madrid

El reclamante compareció ante esta institución denunciando que el día 2 de junio de 1991 dejó debidamente aparcado su vehículo, poseedor de la tarjeta de residente que le permite el estacionamiento sin la limitación temporal de la Ordenanza Reguladora del Aparcamiento, sin que en sus alrededores existiese indicación alguna de prohibir aparcar.

Al día siguiente, comprobó que su vehículo seguía convenientemente aparcado, sin que tampoco existiesen indicios o señales de aparcamiento prohibido.

Al ir a retirar su vehículo el día 4 por la tarde, advirtió que el mismo no estaba allí, por lo que procedió a denunciar su sustracción ante la comisaría de policía competente, la cual inició el correspondiente atestado

y procedió a recabar información de la grúa municipal por si ésta había retirado el vehículo, actuación que resultó negativa.

No obstante, en veces sucesivas, a lo largo de la tarde del día 4, volvió a recabar informe al servicio de la grúa municipal sobre el paradero de su vehículo, el cual informó en todo momento que el citado vehículo no había sido retirado por el mencionado servicio.

Más tarde, informado por el portero de un edificio cercano al lugar de estacionamiento, supo que en una cercana legación diplomática, la noche del lunes, se había celebrado una recepción y por ello la grúa municipal había retirado los vehículos aparcados en sus proximidades.

A la vista de la anterior información, volvió a recabar información del servicio de grúa municipal, el cual, tras ser advertido de la citada recepción oficial en la embajada, comentó: «que el vehículo había ido de paseo al fútbol», queriendo indicar que estaba situado frente al estadio.

De todo lo anterior pudo apreciarse que el servicio de grúa municipal procedió a retirar, sin previo aviso de la celebración de la mencionada recepción, un vehículo adecuadamente aparcado, al tiempo que no sólo no informó de ello cuantas veces fue requerido, sino que tampoco, con posterioridad, retornó el vehículo a su lugar de origen, dejándolo abandonado en otra localización, además de contestar de forma inadecuada al ciudadano que se dirigió a dicho servicio.

Ante los anteriores hechos, el Defensor del Pueblo recabó del Ayuntamiento de Madrid la preceptiva información como trámite de admisión de la queja planteada por el denunciante.

Por su parte, el municipio madrileño remitió extensa documentación acompañada de informe, del que pudo constatar que el Ayuntamiento de Madrid consideraba correcta su actuación en base a determinadas circunstancias que acaecieron en torno a la retirada del vehículo del reclamante de las proximidades de la embajada, puesto que indicaba que no se señaló con la antelación necesaria la prohibición de estacionar en el lugar donde se hallaba el vehículo del reclamante, debido a la premura con que se solicitó el servicio para despejar los alrededores de la citada legación extranjera, a fin de poder celebrar en ella, con las debidas garantías de seguridad, ciertos actos conmemorativos.

Manifestando que dicha falta de antelación se debió, según el propio Concejal Presidente de la Junta Municipal, a cierta impericia del personal a su servicio, es decir, que una falta de coordinación de los servicios municipales ocasionó que no se avisara con la debida anticipación a los titulares de los vehículos estacionados y que éstos no pudiesen retirar sus vehículos, provocándoles, con ello, molestias y perjuicios que deberían haber sido evitados con una diligente actuación administrativa.

En segundo lugar, se señalaba, por parte del Ayuntamiento de Madrid, que no puede constatar una ina-

decuada atención de los servicios de información telefónica, los cuales, según el interesado, no le informaron debidamente sobre la situación de su vehículo y, según el Ayuntamiento, actuaron adecuadamente al no haberse probado la deficiente atención indicada por el reclamante.

Si bien es cierto que en este caso no puede probarse la exactitud de las manifestaciones del reclamante, no es menos cierto que la propia policía municipal reconoce que en ocasiones se producen deficiencias en la información facilitada a los ciudadanos que solicitan información sobre la localización de sus vehículos retirados de la vía pública, lo que en cierta medida podría dar verosimilitud a lo denunciado por el interesado.

En tercer lugar, la corporación madrileña hacía hincapié en la necesidad de retirar los vehículos estacionados junto a la embajada extranjera en base a criterios de seguridad y en aplicación del artículo 292, apartado III, b) 11) del Código de la Circulación, el cual señala la literalmente que podrá retirarse un vehículo:

«Cuando se halle estacionado en el itinerario o espacio que haya de ser ocupado por una comitiva, desfile, procesión, cabalgata, prueba deportiva u otra actividad de relieve, debidamente autorizada.»

El contenido del anterior precepto parece pensado, y así lo ratifica el artículo 44.5 de la Ordenanza de Circulación para la Villa de Madrid al referirse a «actos públicos» en lugar de a «actividades de relieve», fundamentalmente, para supuestos en que la vía pública haya de ser ocupada ella misma por alguno de los eventos citados o por alguna actividad de relieve debidamente autorizada que haya, igualmente, de efectuarse en la propia vía pública, lo que no se compadece debidamente con la celebración de un acto conmemorativo en el interior de un edificio (supuesto de la recepción en la legación extranjera).

Por último, el ayuntamiento relataba que la actuación de la policía municipal en los hechos denunciados se realizó con el mayor celo y prontitud para garantizar la seguridad de cuantas personalidades asistieron al acto celebrado en la embajada, y con sujeción a los principios de actuación contenidos en el artículo 4 de la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Al respecto hubo de significarse por parte de esta institución que, según el precitado artículo, la actuación de las fuerzas de seguridad se realizará con la decisión necesaria y sin demora cuando de ello dependa evitar un daño grave, inmediato e irreparable, circunstancias que no parecen concurrir en el supuesto de que no se retire un vehículo debidamente estacionado y cuya presencia es constatada por la policía municipal muchas horas antes, lo que permite realizar las necesarias investigaciones, de que se realice el acto conmemorativo que, presuntamente, pueda resultar afectado por tal vehículo.

El precepto indicado continúa señalando que la ac-

tuación de las fuerzas de seguridad se basará en los principios de congruencia, oportunidad y proporcionalidad de los medios a su alcance, principios que exigen que se utilicen todos los medios disponibles, como son, archivos en que constan los titulares de los vehículos, traslado de los vehículos a calles adyacentes y próximas a aquellas en que se presta el servicio, como propiamente indica la circular 11/21/05/87/3 de la policía municipal en su punto 22.b, devolución de los vehículos a los lugares de los que fueron retirados, etc.

Por todo lo anterior, se recomendó al Ayuntamiento de Madrid que en posteriores actuaciones similares a la que era objeto de la presente queja, se adoptasen las medidas necesarias para evitar molestias y perjuicios, similares a los ahora denunciados, a los vecinos afectados, entre las que pueden señalarse:

- Aviso anticipado, en todos los casos con un mínimo de 48 horas, de todos aquellos eventos que obliguen a despejar vías públicas, dado que el artículo 40 de la Ordenanza de Circulación para la Villa de Madrid permite el estacionamiento continuado durante 48 horas en el mismo lugar de la vía pública.

- Utilización de los diversos registros municipales a fin de conocer los titulares de los vehículos que hayan de ser retirados, y notificarles, individualmente, la necesidad de desplazar el vehículo de su lugar de estacionamiento.

Traslado, en cumplimiento de las propias normas municipales, de los vehículos retirados a calles o a estacionamientos públicos cercanos a aquella en que se preste el servicio de la policía municipal.

- Señalización, mediante el correspondiente anuncio, de que el vehículo ha sido trasladado, con indicación del lugar de destino de aquél.

- Devolución, transcurrido el evento que obligó a la retirada de los vehículos, de éstos a su lugar originario, mediante el uso de los mismos medios utilizados para su retirada.

La anterior recomendación aún no ha recibido contestación por parte del Ayuntamiento de Madrid, por lo que al cierre del presente informe no es conocida la postura de la citada Corporación (queja 9117221).

5.3. Procedimiento de adjudicación de puestos de helados y refrescos en la vía pública, en Madrid

La denominada asociación de vendedores profesionales de helados y refrescos, compareció ante la Institución denunciando la falta de coordinación y uniformidad de los procedimientos para la adjudicación de puestos para la venta de helados y refrescos en la vía pública.

Como alegaciones concretas, al respecto, la queja manifestaba lo siguiente:

1.º No se cumple la vigente Ordenanza, de 26 de junio de 1986, reguladora de la venta de helados y refrescos en la vía pública.

2.º No se exigen los mismos requisitos en las diversas juntas municipales encargadas de la adjudicación de los puestos. Así, en algunas juntas se exige estar dado de alta en la Seguridad Social como trabajadores autónomos y tener licencia fiscal, y en otras se omite este requisito.

3.º El sistema de adjudicación tampoco es único para todas las juntas, ya que en algunos casos el criterio determinante es la antigüedad; en otros el sorteo, y, finalmente, a veces, un baremo.

Admitida la queja y solicitado el preceptivo informe del Ayuntamiento de Madrid, quedó acreditado que las reivindicaciones formuladas fueron tratadas personalmente en innumerables ocasiones con representantes de la asociación reclamante, dando lugar a una instrucción de servicio dirigida a las Juntas Municipales de Distrito, por la que se unificaban los criterios para la selección de adjudicatarios de los indicados puestos de venta, valorando sus condiciones socioeconómicas y, a partir de las mismas, utilizando el sistema de sorteo como el más ecuánime e imparcial posible para las adjudicaciones solicitadas cuando el número de emplazamientos esté limitado y exista un número de peticionarios mayor al de los mismos.

En cuanto a la denuncia según la cual gran parte de los adjudicatarios de los puestos para la temporada 91-92 no cumplía, una vez adjudicado el puesto, el pliego de condiciones, ocupando, superficies diferentes a las autorizadas, manifestó el ayuntamiento que no se ajustaba a la realidad por cuanto las autorizaciones que se expiden en materia de puestos de helados van referidas al puesto en sí, sin especificar superficies, que se condicionan a las generales para todos los situados en vía pública (queja 8804345).

5.4. Control del ganado sin dueño conocido en zonas rurales de La Coruña, en Galicia

La existencia de ganado vacuno salvaje en la zona montañosa que abarca parte de los términos municipales de Lousame, Dodro, Rianxo y Rois, todo ellos pertenecientes a la provincia de La Coruña, dio lugar a las formulación de una queja al Defensor del Pueblo en la que se alegaba la pasividad de la Administración pública frente a los daños que las llamadas reses mostrenas o sin dueño conocidos causaban en las propiedades ajenas.

El problema tenía largos antecedentes y ya el Real Decreto de 24 de abril de 1905, todavía vigente, estableció medidas concretas para solucionarlo.

En el caso concreto de la queja, con posterioridad a la intervención de la institución, se adoptaron las siguientes medidas:

La Consejería de Agricultura, Ganadería y Montes de la Junta de Galicia, dictó la Orden de 2 de enero de 1991

por la que se establecen las normas para el desarrollo de las Campañas de Saneamiento Ganadero, y en cuya virtud se hizo obligatoria la identificación y saneamiento de todo el ganado vacuno, ovino y caprino de Galicia, prohibiéndose la circulación y asistencia a ferias y mercados del que carezca de número individual de identificación y documentación acreditativa de su saneamiento.

Por otra parte, se reiteró la previsión legal de que ningún propietario de ganado de monte sin sanear pueda optar a subvención alguna de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Montes, pudiendo ser sancionado en aplicación de lo previsto en el Reglamento de Epizootias de 4 de febrero de 1955 y Real Decreto 1665/1976 de actualización de sanciones.

Ahora bien, la definitiva solución del problema correspondía a los alcaldes de los ayuntamientos, en donde existe este tipo de ganado, únicos competentes, de acuerdo con el artículo 21 de la Ley de Régimen Local y 41,13 del Reglamento de Funcionamiento de las Corporaciones Locales, para, por medio de bandos y coordinación de todas las partes interesadas o afectadas, controlar, identificar y sanear el ganado de monte.

Por ello, con independencia de la indicada orden que fue precedida de la adopción de normas complementarias sobre la campaña de saneamiento ganadero en los municipios afectados por la queja, y de la realización de una encuesta para evaluar la relevancia del problema en las cuatro provincias gallegas, se sugirió, por parte de la Junta, que se publicasen bandos en los municipios afectados, según modelo elaborado por la Dirección General de Montes y Medio Ambiente Natural.

Con fecha 20-6-91, fue publicado el referido Bando en todos los lugares y parroquias del término municipal del Concello de Rois, contra el que se había formulado la queja que nos ocupa, lo que dio lugar a la conclusión de nuestras actuaciones.

En virtud del mismo se adoptaron, entre otras, las siguientes normas:

1) Obligación de quienes se encontrasen reses sin dueño conocido, extraviadas o perdidas, de presentarlas a la alcaldía.

2) Las reses aprehendidas, que se encuentren sanas, permanecerán a disposición de sus dueños 15 días, transcurridos los cuales se procederá a su pública subasta. Para la retirada de dichos animales los que aleguen ser dueños deberán satisfacer los daños causados por tales reses, si existiesen, y en todo caso la cantidad de 500 pesetas por día y res, en concepto de gastos de mantenimiento.

3) Las reses enfermas serán sacrificadas previo acuerdo de la Junta Local de Sanidad.

4) Excepcionalmente, si las reses por su peligrosidad presentasen especiales dificultades para su captura, podrán ser sacrificadas donde se encuentren.

5) En base al Real Decreto 1.372/86, de 13 de junio, específicamente los artículos 94 y ss., se estableció que las reses capturadas en bienes comunales, que no per-

tenezcan a los vecinos con derecho a aprovechamiento de los mismos, permanecerán únicamente 8 días a disposición de quienes aleguen ser sus propietarios (queja 8804248).

5.5. Ocupación de hecho, sin indemnización de unos terrenos de propiedad particular, en Níjar, Almería

La compareciente denunció ante el Defensor del Pueblo que el Ayuntamiento de Níjar, Almería, por vía de hecho y sin contar con autorización de la interesada, había procedido a ocupar parte de su propiedad, sita junto al Camino Viejo de Vera, con las obras de ampliación del mismo, causando graves daños en el arbolado y destruyendo el cerramiento existente.

Ante sus reclamaciones, la alcaldía reconoció los hechos acaecidos, al tiempo que prometió indemnizar los daños ocasionados en el arbolado.

En cuanto al cerramiento afectado por las obras, el ayuntamiento se resistió a su reparación y, a la postre, sustituyó el existente por otro de altura insuficiente y de menor longitud de la debida.

Las anteriores alegaciones, en trámite de admisión, fueron trasladadas al Ayuntamiento de Níjar quien no desvirtuó las alegaciones de la interesada, puesto que no justificó la ocupación de la propiedad privada, el título jurídico que el municipio de Níjar pudiese ostentar sobre la misma, ni dio cuenta de la reparación de los daños causados, pese al ofrecimiento por escrito que la alcaldía remitió a la reclamante.

Así pues, pudo apreciarse que la corporación municipal había conculcado la vigente legislación, tanto por la ocupación de hecho de terrenos particulares, como por la falta de reparación de los daños ocasionados en aquéllos.

En efecto, al no existir título jurídico para ocupar los terrenos de la interesada, se vulneró el artículo 33.3 de la Constitución, así como la Ley y el Reglamento de Expropiación Forzosa que obligan a que cualquier privación singular de la propiedad privada haya de realizarse a través del correspondiente expediente expropiatorio y mediante el correspondiente indemnización, lo que en el presente caso no había tenido lugar, puesto que se habían ocupado terrenos propiedad de la interesada sin su consentimiento expreso; sin haberse incoado el oportuno expediente; y sin que hubiese mediado la necesaria indemnización.

De otro lado, también el Ayuntamiento de Níjar obvió lo preceptuado por el artículo 106.2 de la Constitución, los artículos 40 y 41 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado y los artículos 121 y 122 de la Ley de Expropiación Forzosa, que establecen la responsabilidad administrativa por causa del funcionamiento de los servicios públicos y el correlativo derecho de los titulares de los derechos lesionados a exigir su indemnización y resarcimiento.

Por lo expuesto, se sugirió al municipio que por los

órganos competentes del mismo se procediese a incoar el correspondiente expediente expropiatorio a fin de abonar a la interesada la indemnización que le corresponde por la ocupación de su propiedad; y que, asimismo, se procediese a reparar los daños ocasionados, como consecuencia de las obras de ampliación del Camino de Vera, en la finca de la reclamante, reponiendo el cerramiento destruido e indemnizando el valor de los árboles arrancados.

Dicha sugerencia no fue aceptada por el citado municipio, el cual entendía, sin argumentos que desvirtuaran nuestra resolución, que tal indemnización no debía tener lugar al tratarse de la ampliación de un camino público de uso general (queja 9029042).

5.6. Responsabilidad patrimonial por daños personales a un ciudadano de Valladolid

Un vecino de Valladolid alegó ante el Defensor del Pueblo que desde el año 1985 venía reclamando de la administración pública la indemnización de los daños y perjuicios ocasionados como consecuencia del accidente sufrido en las inmediaciones de un hipermercado; accidente que se produjo al caer en un pozo de registro, situado en dicho lugar, que no contaba con protección alguna ni señalización de su existencia.

Los órganos y entes administrativos a los que se había dirigido el formulante de la queja declinaron su responsabilidad al respecto.

El pozo a que hacía referencia el interesado formaba parte de un colector de desagüe proveniente del estadio; colector que entroncando con el existente en una autovía cercana, efectúa el desagüe de la zona del hipermercado.

El terreno donde se encontraba ubicado el pozo causante del accidente era de titularidad municipal, según se desprendía de la amplia documentación remitida y, en particular, en escrito firmado por el Delegado de Gobierno en la Comunidad de Castilla y León en el que se le comunicaba al interesado que el Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria había informado que los terrenos de que se trata forman parte de las instalaciones del nuevo estadio del titularidad municipal.

Llegados a este punto, estimamos que podría apreciarse la existencia de responsabilidad patrimonial de la administración pública en los hechos acaecidos, dada la relación de causa-efecto producida entre el hecho que se le imputaba y el daño ocasionado, pues, de haber estado señalizado el pozo de registro o debidamente protegido mediante una rejilla o tapa de hormigón el accidente no se hubiese producido, circunstancia que constituye condición indispensable para que pueda atribuirse a aquélla el deber de resarcir dicho daño. En consecuencia, la administración debía proceder al pago de la indemnización debida en cumplimiento del principio consagrado en nuestra norma fundamental, artículo 106, en relación con los artículos 40 y siguientes de la Ley de Régimen Jurídico de la administración del Estado.

Así pues, una vez admitida la existencia de responsabilidad administrativa por daños, la cuestión que se planteaba era conocer a qué administración concreta correspondía asumir tal responsabilidad, ya que el ayuntamiento, aun siendo titular del terreno donde se había producido el hecho desencadenante de los posteriores acontecimientos, alegaba en su descargo que la controvertida obra fue recibida el 25 de enero de 1988 y, por tanto, hasta esa fecha sería la Comunidad de Castilla-León la titular de la misma y, consiguientemente, quien venía obligada a resarcir al interesado en los términos debidos.

A la vista de ello, si bien una definitiva declaración de esta naturaleza sólo puede venir determinada por una resolución judicial firme, cabría no obstante la posibilidad de considerar, en todo caso, sobre la base de los hechos expuestos a la corporación municipal como responsable, junto con la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla-León, de los daños producidos al reclamante, en cumplimiento del mandato constitucional contenido en el artículo 103, relativo a los principios de coordinación y colaboración que han de presidir las relaciones entre las diferentes Administraciones Públicas, no pudiendo en caso alguno perjudicar a los particulares la descoordinación administrativa.

Por consiguiente, formulamos una sugerencia al Ayuntamiento de Valladolid y a la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla-León, en el sentido de que por ambos órganos públicos, presuntamente implicados en la cuestión debatida en la queja, se considere la posibilidad, en función del principio de coordinación y colaboración que han de presidir las relaciones de las diferentes administraciones públicas, según viene contemplado en el artículo 103 de la Constitución Española y asimismo regulado en el artículo 55 de la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local, de examinar de forma conjunta la cuestión suscitada a los efectos de poder llegar a una solución que dé cumplida satisfacción al derecho que asiste al perjudicado de ser resarcido debidamente por los perjuicios causados, de conformidad con el artículo 106 de nuestra norma fundamental, en relación con los artículos 40 y siguientes de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado.

La Consejería de Fomento no ha aceptado la sugerencia formulada, insistiendo, una vez más, en su falta de responsabilidad en relación con los daños derivados del accidente sufrido por el reclamante.

En cuanto al Ayuntamiento de Valladolid, se le ha requerido, por segunda vez, a fin de que nos remita el preceptivo informe sobre la aceptación o no de la citada resolución (queja 8903118).

5.7. Actuación de la policía municipal ante un caso de mendicidad, en Madrid

El formulante alegó ante el Defensor del Pueblo que habiendo encontrado una persona tirada en la calle por

la noche en Madrid, llamó telefónicamente a la policía municipal, ya que en otras situaciones había atendido las llamadas de auxilio realizadas por el reclamante en favor de personas en situación de pobreza y marginación, que se encontraban en idénticas circunstancias. Sin embargo, en el caso concreto de la queja, le comunicaron que el citado servicio ya no era realizado por la policía municipal, proporcionándole el teléfono 900-100333 del Servicio de Información y Emergencia de la Comunidad de Madrid, organismo, según la policía municipal, competente para las situaciones como las narradas en la presente queja.

Solicitada información a la Consejería de Integración Social de la Comunidad de Madrid, ésta informó que no ostentaba competencia en el traslado de personas.

Ante lo anterior, que podría, en su caso, denotar una inactuación de la policía municipal, se solicitó del Ayuntamiento la emisión de un informe acerca de la queja planteada, a fin de contrastar las alegaciones formuladas por el promovente.

La Concejalía del Área de Seguridad y Policía Municipal informó lo siguiente:

En el libro/registro existente en el «092» no existe constancia alguna, en las fechas indicadas, de la llamada telefónica del formulante, aunque al tratarse como parece de una información sin posterior intervención de patrulla no quedan registradas tales incidencias, no existiendo tampoco la grabación de esta llamada al haber sido reutilizada la cinta soporte, dado el tiempo transcurrido.

Con fecha 17 de mayo de 1990 desapareció la Unidad de Asistencia Social, encargada de tales servicios, al ser estas funciones asumidas por el Área de Servicios Sociales de este ayuntamiento, lo que se da a conocer a todo el cuerpo por su publicación en la Orden General núm. 109/1990, de 16 de mayo, concretamente en su artículo 2.º, que además en su párrafo segundo añade: «En cuanto a casos de recogida de traslados de indigentes se pondrá el caso en conocimiento de SITADE, teléfono 900/100333, calle Ruiz, 9.

El servicio creado por dicha área, consiste en una unidad móvil de emergencias sociales (UMES) que entre otras misiones tiene especialmente encomendado la atención de «personas adultas que se encuentran mendigando, durmiendo en la calle, el metro o pasos subterráneos», según aparece en el prospecto facilitado a tal efecto y cuya fotocopia se acompaña, servicio que «recoge las llamadas de los ciudadanos durante las 24 horas del día».

Que la UMES se requerirá a través del Servicio Social de Información Telefónica y Atención de Emergencia (SITADE), llamando al teléfono 900/100333.

Que todo lo dicho no es óbice para que los servicios de esta policía municipal presten cuanta colaboración sea precisa a los funcionarios de SITADE, quienes establecerán en cada caso, las medidas a tomar, ajustándose estas actuaciones/colaboraciones a las instrucciones que aparecen en la Circular de Secretaría Ge-

neral 28.01.09.89SG y sus dos Anexos, que se remitieron al Defensor del Pueblo.

A la vista de la respuesta y previa sugerencia de que situaciones como las descritas en la queja no vuelvan a producirse, damos por concluidas nuestras actuaciones.

6. Personal al servicio de las Corporaciones Locales

Como ya se ha indicado al hablar del personal al servicio de la Administración del Estado y asimismo al tratar los temas relativos al personal al servicio de las comunidades autónomas, las quejas recibidas en la materia son frecuentes y afectan a casi todos los aspectos, de la vida profesional de estos servidores públicos.

Como particularidad puede afirmarse que en el ámbito local se da una mayor incidencia de quejas que tienen como objeto las pruebas selectivas de ingreso en las corporaciones locales que en otros sectores, teniendo como elemento común casi todas ellas la disconformidad de los interesados con la actuación de los tribunales o comisiones de selección.

Los motivos de este fenómeno son variados, pero quizá la raíz del problema estriben en la proximidad de estas administraciones públicas —especialmente las de menor tamaño— a las personas que pretenden incorporarse a ellas, con situaciones próximas muchas veces al conocimiento personal, y en la falta de instrumentos técnicos que objetiven la selección de personal, como serían las relaciones de puestos de trabajo, una mayor publicidad de las convocatorias y un mejor asesoramiento técnico-jurídico.

En cualquier caso, a todo ello se hará referencia en los epígrafes que a continuación se desarrollan, en los cuales se analizan algunos problemas de carácter general que, a nuestro entender, tienen una particular significación en la problemática que afecta al personal que presta servicios en las corporaciones locales.

Finalmente, ha de advertirse que dentro de esta sección se incluyen los temas relativos al régimen de protección social del personal funcionario al servicio de las corporaciones locales, aún cuando la gestión de las prestaciones protectoras corresponda en su mayor parte a órganos pertenecientes a la Administración del Estado y en concreto a la Mutualidad Nacional de Previsión de la Administración Local (MUNPAL), organismo dependiente del Ministerio para las Administraciones Públicas. Sin embargo, a pesar de esta dependencia orgánica, por razones sistemáticas a nuestro entender evidentes se ha considerado oportuno incluir aquí esta materia.

6.1. Personal funcionario

6.1.1. Ausencia de relaciones de puestos de trabajo en las Corporaciones Locales

En el informe del pasado año destinábamos un epígrafe específico —el número 17.4.1— a reiterar los pro-

blemas derivados de la falta de aprobación de las preceptivas relaciones de puestos de trabajo por parte de las corporaciones locales, problemas que a su vez habíamos puesto de manifiesto en los informes de años anteriores.

En concreto, por las quejas recibidas en esta institución se había detectado que la ausencia de las relaciones de puestos de trabajo se estaban utilizando en ocasiones para laborarizar discrecionalmente puestos de trabajo que, según los criterios fijados en la sentencia del Tribunal Constitucional núm. 99/87, dictada con ocasión del recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley 30/1984, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, deberían estar atribuidos para su desempeño a funcionarios públicos, contrariándose así el criterio jurisprudencial y legal en la materia. Asimismo, la ausencia de relaciones de puestos de trabajo estaría imposibilitando la propia promoción interna de funcionarios de las propias corporaciones locales, mecanismo éste que viene expresamente reconocido en el 169.2 del texto refundido de la legislación vigente en materia de régimen local. Por último, también se estaría impidiendo el ejercicio del derecho de movilidad horizontal que se reconoce a los funcionarios de la Administración local en el artículo 17 de la Ley 30/1984, de Medidas para la Reforma de la Función Pública.

Tras una amplia referencia a las nocivas consecuencias de la falta de aprobación de las citadas relaciones de puestos de trabajo dejábamos constancia de las respuestas recibidas del Ministerio para las Administraciones Públicas, órgano a quien corresponde tanto la iniciativa para el desarrollo reglamentario en esta materia como la vigilancia del cumplimiento de las normas estatales que resultan de aplicación y, en concreto, nos referíamos a una primera respuesta de fecha 26 de junio de 1990 del siguiente tenor:

«Primero. El Ministerio para las Administraciones Públicas está desarrollando una serie de actuaciones para establecer los criterios que, en lo concerniente a Relaciones de Puestos de Trabajo, provisión de los mismos, movilidad y carrera administrativa, faciliten el cumplimiento por las Corporaciones Locales, de los artículos 90.2 de la Ley de Bases de Régimen Local y 126.4 del Texto refundido.

Entre otras actuaciones destacan las siguientes:

1. Se está trabajando en la elaboración de un proyecto de Real Decreto sobre selección, que se encuentra ya bastante avanzado.

Esta normativa contendrá las reglas básicas y los programas mínimos a que debe ajustarse el procedimiento de selección de los funcionarios locales.

2. Se han iniciado ya los estudios necesarios para la preparación de otro Real Decreto, en el que se establecerán las normas básicas reguladoras de las plantillas y la carrera administrativa en el ámbito de la Función Pública Local, con inclusión de preceptos relativos a puestos de trabajo, distribución de funciones, estructura de la función pública, provisión y carrera.

Segundo. Finalmente, y en lo relativo a las Relaciones de Puestos de Trabajo, el criterio del Ministerio para las Administraciones Públicas es el de abordar con una mayor prudencia, la elaboración de una normativa sobre el particular, ya que ésta deberá tener en cuenta no sólo la complejidad y heterogeneidad de nuestra Administración Local, sino también la concurrencia competencial que existe en materia de Régimen Local.

Entretanto, el criterio del Ministerio para las Administraciones Públicas es el de que las Corporaciones Locales se atengan a lo establecido en la normativa estatal sobre la materia y que, a pesar de no tener carácter básico, sirve de pauta y orientación para la confección de relaciones de puestos de trabajo en la Administración Local.

A este respecto, no cabe argumentar que las obligaciones que sobre este particular atribuye la legislación básica en materia de régimen local a las Corporaciones Locales se encuentran diferidas hasta que el Gobierno apruebe los Reglamentos correspondientes, ya que la normativa estatal no básica sobre función pública tiene, en todo caso, carácter supletorio respecto del personal al servicio de otras Administraciones Públicas.»

Del contenido del informe transcrito, y especialmente de lo manifestado en el apartado segundo del mismo se deducía la coincidencia de la posición del Ministerio para las Administraciones Públicas con la mantenida por esta institución según la cual, y con arreglo a las normas actualmente vigentes, existe la obligación de las corporaciones locales de aprobar sus relaciones de puestos de trabajo, con arreglo a los criterios fijados en el artículo 15 de la Ley 30/1984.

Como consecuencia de lo anterior, correspondería al citado ministerio, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 4-2.º de la Ley 30/84, adoptar las medidas necesarias para velar por el cumplimiento de dicho deber, y ello sin perjuicio de las medidas que pudieren adoptarse para el desarrollo reglamentario de los preceptos legales ahora en vigor, que como se ha dicho resultan ya directamente aplicables.

No obstante, y dado que por parte de algunos de los ayuntamientos implicados en las quejas tramitadas por esta Institución se mantenía una postura de resistencia a aprobar las relaciones de puestos de trabajo alegando la inexigibilidad de tal actuación en tanto no se desarrollaron reglamentariamente los artículos 90.2 de la Ley de Bases de Régimen Local y el artículo 126.4 del Texto Refundido, nos dirigimos nuevamente al Ministerio para las Administraciones Públicas en solicitud de información complementaria, especificando las instrucciones dadas en orden a la fiscalización de la actuación de las corporaciones locales en esta materia, así como sobre la actividad del propio departamento en orden al desarrollo reglamentario que le compete según los preceptos antes mencionados de la legislación sobre régimen local.

Este segundo informe, de fecha 29 de enero de 1991, decía literalmente lo que sigue:

«El artículo 16 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, impone a todas las administraciones públicas el deber de elaborar las relaciones de puestos de trabajo existentes en su organización. No obstante, tal y como manifiesta el Ayuntamiento de Leganés, el artículo 15 de la misma ley carece de carácter básico, por lo que no es de aplicación ni a las comunidades autónomas ni a las corporaciones locales.

Por otra parte, el carácter supletorio que el artículo 1 de la citada Ley 30/84 atribuye a su articulado respecto al personal de las administraciones públicas no comprendido en su ámbito de aplicación, entra en contradicción con el artículo 90.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local, que encomienda al Estado la elaboración de las normas por las cuales hayan de confeccionarse las relaciones de puestos de trabajo.

En consecuencia, aunque el Ministerio para las administraciones públicas considera que los criterios contenidos en el citado artículo 15 pueden servir a las corporaciones locales de pauta u orientación para la elaboración de sus correspondientes relaciones de puestos de trabajo, en la línea seguida ya por algunos ayuntamientos, esta posibilidad no puede concebirse como una obligación, sino como una solución transitoria hasta que el Estado dicte la normativa específica a la que se refiere la Ley de Bases del Régimen Local.

En cuanto al establecimiento por el Estado de dicha normativa, hay que señalar que se trata de una tarea compleja, no sólo por la heterogeneidad que caracteriza a la administración local española, sino porque es necesario solucionar con carácter previo algunos problemas concretos que afectan al personal al servicio de las corporaciones locales, y en particular, la selección y provisión de puestos de los funcionarios con habilitación de carácter nacional.

A este respecto, ya se ha puesto en conocimiento de la Institución que se encuentra elaborado y negociado con la FEMP un proyecto de Reglamento que solucionará este problema.

Con este tema resuelto, se estará en condiciones de iniciar, sobre la base de los trabajos que está llevando a cabo la Dirección General de la Función Pública (selección, carrera y elaboración de plantillas), las conversaciones oportunas con las comunidades autónomas y la FEMP para establecer, de forma coordinada, la normativa para la elaboración de las relaciones de puestos de trabajo en el ámbito local.»

Pues bien, transcurrido un año más, nuevamente se constata que la situación se mantiene en idénticos términos en que se encontraba al redactarse el informe del año 1990:

— De un lado sigue habiendo numerosos ayuntamientos sin aprobar sus respectivas relaciones de puestos de trabajo, como se pone de manifiesto por las

quejas que se siguen recibiendo, siendo de destacar la persistente postura del Ayuntamiento de Leganés, que como ya se dijo en anteriores informes fue uno de los primeros contra quienes se presentaron quejas en este sentido y cuya actuación durante 1991 ha dado lugar a la tramitación de una nueva queja, la número 8910871 por nombramiento indebido para cubrir eventualmente una plaza vacante, de una funcionaria que no reunía los requisitos de titulación requeridos para el desempeño del puesto en cuestión, queja que dio lugar a la formulación de un recordatorio de deberes legales reiterando nuestra postura repetidamente manifestada con ocasión de otras quejas similares.

— De otro lado siguen sin aprobarse las normas de desarrollo reglamentario previstas al efecto en los artículos 90.2 de la Ley de Bases de Régimen Local y 126.4 del Texto Refundido de las disposiciones vigentes en materia de régimen local.

— Y finalmente, no tenemos noticia alguna de que, en defecto de las normas reglamentarias a que se ha aludido en el párrafo anterior, por parte del Ministerio para las Administraciones Públicas se haya adoptado medida alguna, en ejercicio de las facultades de fiscalización que le confiere el artículo 4.2 de la Ley 30/84, para compeler a las corporaciones locales a cumplir las obligaciones que se derivan de las previsiones contenidas en las Leyes 30/84, y 23/88, respectivamente, que resultan aplicables, como ya se ha dicho repetidas veces, tanto en función de la remisión contenida en el artículo 90.2.º (inciso final) de la Ley de Bases de Régimen Local, como por su carácter supletorio respecto del régimen jurídico de todos los funcionarios no incluidos en el ámbito estricto de dichas leyes.

En consecuencia, y persistiendo la anómala situación, nos vemos en la obligación de incluir este asunto en el presente informe, en cumplimiento de las previsiones contenidas en el último inciso del artículo 30.1 de nuestra ley orgánica reguladora, por entender que siendo posible una solución positiva —y a nuestro entender necesaria por las razones repetidamente expuestas— ésta no se ha conseguido, tanto por la resistencia de las Corporaciones Locales implicadas como por la inacción del Ministerio para las Administraciones Públicas.

6.1.2. Publicación de las plantillas presupuestarias y de las relaciones de puestos de trabajo

Relacionada con el tema tratado en el punto anterior está la problemática que se planteó a raíz de la tramitación por parte de esta institución constitucional del expediente 903569 y cuyo tema de fondo era la falta de publicación íntegra, o lo que es lo mismo, la publicación tan sólo en extracto, de las modificaciones de la plantilla presupuestaria aprobadas en su momento por el Pleno del Ayuntamiento de Madrid.

El interesado puso en nuestro conocimiento en este expediente que en el Boletín Oficial del Ayuntamiento

de Madrid de 18 de enero de 1990 se habían publicado en extracto tres acuerdos del Pleno de dicha Corporación, de fecha 29 de septiembre todos ellos (acuerdos números 24, 25 y 26), sobre modificación de plantillas y consiguiente incremento de gasto, sin que dicha publicación se hubiese efectuado de forma íntegra en el Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma, contravieniéndose con ello la normativa vigente al respecto.

Esta institución considera que, ante la ausencia de relaciones de puestos de trabajo, el conocimiento público y pleno de las plantillas presupuestarias y sus modificaciones es un instrumento de extrema utilidad para objetivar tanto la selección de personal funcionario como la provisión de los diversos puestos de trabajo que figuren en las citadas plantillas. Por otra parte, se consideró conveniente tramitar la queja planteada sobre la base del tenor literal del artículo 127 del texto refundido de las disposiciones vigentes en materia de régimen local, el cual establece literalmente que «una vez aprobada la plantilla se remitirá copia a la Administración del Estado, y en su caso, a la Comunidad Autónoma respectiva, dentro del plazo de 30 días, sin perjuicio de su publicación íntegra en el Boletín Oficial de la Provincia, junto con el resumen del presupuesto».

Tras haber solicitado la pertinente información al Ayuntamiento de Madrid, éste respondió inicialmente que consideraba cuando menos discutible el que las modificaciones de la plantilla presupuestaria estuviesen sometidas al requisito de la publicación íntegra en el Boletín Oficial de la Provincia (o en este caso en el Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma) ya que, a su entender, esta obligación venía referida tan sólo a la aprobación inicial de la plantilla pero no a las modificaciones de ésta que pudiesen acordarse. Ante ello, y en base a la conveniencia de dotar a las modificaciones de plantillas, como ya se ha dicho, de la máxima publicidad, esta institución formuló al Ayuntamiento de Madrid la recomendación que a continuación se transcribe con las argumentaciones que en la misma se contienen:

«Primera. El artículo 22.2.i) de la Ley 7/1985 dispone que corresponde al Pleno Corporativo la aprobación de la plantilla de personal, plantilla que se aprueba anualmente a través del Presupuesto (artículo 90 Ley 7/1985).

Segunda. El artículo 127 del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local establece que «Una vez aprobada la plantilla se remitirá copia a la Administración del Estado, y en su caso, a la Comunidad Autónoma respectiva, dentro del plazo de 30 días, sin perjuicio de su publicación íntegra en el B. O.P., junto con el resumen del Presupuesto».

Tercera. El artículo 126.3 del propio Texto Refundido prevé que «La modificación de la plantilla durante la vigencia del Presupuesto requerirá el

cumplimiento de los trámites establecidos para la modificación de aquél».

Cuarta. La Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales señala en su artículo 160 que «2. En todo caso la aprobación de las transferencias de crédito entre distintos grupos de función corresponderá al Pleno de la Corporación salvo cuando las bajas y altas afecten a créditos de personal». «4. Las modificaciones presupuestarias a que se refiere este artículo, en cuanto sean aprobadas por el Pleno, seguirán las normas sobre información, reclamaciones, recursos y publicidad a que se refieren los artículos 150, 151 y 152 de la Ley.»

Quinta. Una interpretación lógica y sistemática de todos los preceptos anteriormente referenciados, y la concurrencia del hecho cierto de que las modificaciones de la plantilla a que se refiere el promovente de la queja han sido acordadas por el Pleno del Ayuntamiento, llevan a considerar el caso que aquí se plantea entre los supuestos del artículo 160.4.º de la Ley 39/1988.

Consecuentemente con todo cuanto antecede, y al amparo de lo previsto en el artículo 30.1 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, por la que nos regimos, se formula a V. E. la siguiente RECOMENDACION:

Que se proceda por V. E. a la adopción de las medidas que sean pertinentes para someter las modificaciones de la plantilla de la corporación a los trámites sobre información y publicidad, previstos en el artículo 150 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, de forma que se posibilite la fiscalización de tales actos por los interesados, todo ello de conformidad con lo dispuesto en el artículo 160.4 de la propia Ley reguladora de las Haciendas Locales, en relación con el resto de los preceptos a que se ha aludido en el cuerpo del presente escrito.»

A la recomendación formulada por esta Institución respondió a finales de septiembre de 1991 el Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Madrid mediante escrito en el que comunicaba que «la Concejalía de Régimen Interior y Personal acepta la recomendación formulada por el Defensor del Pueblo, y en lo sucesivo se procederá a la adopción de las medidas pertinentes para someter las modificaciones de la plantilla de la corporación a los trámites sobre información y publicidad, previstos en el artículo 150 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre.

6.1.3. Irregularidades en el acceso y cobertura de puestos de trabajo

En el informe del pasado año dejábamos constancia de la queja 9017894, admitida a trámite por presuntas irregularidades en un concurso de traslados del Ayuntamiento de Zaragoza.

La tramitación de dicho expediente ponía de manifiesto una sustancial modificación de las bases de la

convocatoria por un órgano incompetente para ello, así como otras posibles anomalías en la valoración de méritos baremables que venían a predeterminar la decisión de seleccionar a un determinado candidato, a quien se permitió concursar sin siquiera estar en posesión de la titulación requerida para el desempeño del puesto de trabajo, en detrimento de la interesada.

Las actuaciones llevadas a cabo durante 1991 nos han permitido constatar, la existencia de numerosas deficiencias e irregularidades procedimentales, algunas de las cuales sirvieron de base para que el Tribunal Superior de Justicia de Aragón dictara sentencia estimatoria de la pretensión de la promovente de la queja. Habiéndose producido resolución judicial, las actuaciones de esta institución se paralizaron de inmediato en cumplimiento de lo preceptuado al respecto en su Ley Orgánica reguladora, paralización que no se produjo con anterioridad por cuanto ni la interesada en el expediente ni el Ayuntamiento de Zaragoza, pese a las numerosas comunicaciones mantenidas, informó al Defensor del Pueblo sobre que la cuestión de fondo estuviese sometida a la decisión de los tribunales.

Al margen de ello, el contenido de los informes recibidos del Ayuntamiento de Zaragoza, en este supuesto, parciales, incompletos y sin ceñirse a las diversas cuestiones planteadas, ha evidenciado una actitud de la citada Corporación muy lejana de la que sería procedente a fin de cumplir la obligación que afecta a todos los poderes públicos de auxilio con carácter preferente y urgente al Defensor del Pueblo en sus investigaciones e inspecciones, hecho éste del que dejamos constancia, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 24.1 de nuestra Ley Orgánica.

Significativa en esta materia resulta la queja número 9027533, en la que el interesado planteaba la existencia de diversas irregularidades en el proceso selectivo convocado por el Ayuntamiento de Villaviciosa (Asturias), para cubrir una plaza de celador de la Residencia Municipal «Nuestra Señora del Portal».

El detenido análisis de todos los datos aportados por el promovente de la queja, así como de la documentación recibida del propio Ayuntamiento de Villaviciosa, ha llevado a esta institución a la convicción de que en el desarrollo de dicha prueba selectiva no se han respetado los principios de igualdad, mérito y capacidad que constitucionalmente deben regir en el acceso a la función pública. Basamos esta convicción en el análisis de los criterios utilizados para calificar los ejercicios de los diversos aspirantes, cuyo examen comparativo indica claramente la predeterminación por parte del tribunal seleccionador del candidato a quien debería adjudicarse la plaza, y que finalmente fue seleccionado, en detrimento del mejor derecho de otro de los aspirantes, el promovente de la queja, cuyos méritos demostrados en las pruebas objetivas había sido claramente superiores.

Esta queja ha puesto de manifiesto, por otra parte, el problema del excesivo margen de discrecionalidad concedido en ocasiones a los órganos de selección pa-

ra valorar las entrevistas personales, margen cuya magnitud puede desvirtuar, como así sucedió en el último caso planteado, la vigencia de los principios constitucionales que deben regir el acceso a la Función Pública, toda vez que la asignación de un alto número de puntos en la única prueba que no tiene carácter objetivo desfigura los resultados de los otros ejercicios de carácter objetivo y, mucho más, si nos atenemos a la incidencia real de dicha prueba subjetiva respecto del global de la oposición.

En concreto, en el caso de la queja de referencia, para el candidato seleccionado la puntuación obtenida en la entrevista fue prácticamente el 50 % de su puntuación total, habiendo gozado el Tribunal de un margen de maniobra tal, respecto de la puntuación comparativa de ambos candidatos, que se possibilitó finalmente asignarle la plaza a uno de ellos por una diferencia de apenas unas décimas, sobre otro aspirante que había demostrado su mejor preparación en las pruebas objetivas, aun cuando por razones que aún se encuentran pendientes de determinar y sobre las que investigamos en la actualidad, tal circunstancia no hubiere tenido su fiel reflejo en las puntuaciones.

Otro de los aspectos denunciados en las quejas recibidas es la falta de adecuación de las bases de determinadas convocatorias a los requisitos exigibles para el acceso a los respectivos cuerpos.

Como ejemplo, las quejas números 9022270 y 9111185 se admitieron a trámite por plantear el interesado su disconformidad con el contenido de las bases elaboradas por el Ayuntamiento de Madrid para el acceso a plazas de Sargentos del Servicio de Extinción de Incendios, por entender que las mismas vulneraban las previsiones de la Ley 30/1984 (art. 25), al permitir la participación en las correspondientes pruebas selectivas a candidatos que no reunían los requisitos mínimos de titulación requeridos para el desempeño de plazas del Grupo C.

Constatado lo anterior y considerando que las Bases impugnadas resultarían nulas de pleno derecho por ser contrarias a la ley, de conformidad con lo previsto en el artículo 47.2 de la Ley de Procedimiento Administrativo, en relación con los artículos 23.1.º, 26 y 28 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, se ha procedido recientemente a poner de manifiesto lo anterior ante la citada corporación, a quien se ha solicitado asimismo informe sobre los resultados de las pruebas efectuadas, con especificación de los aspirantes que finalmente hayan sido seleccionados así como de la titulación que ostente cada uno de ellos.

6.1.4. Utilización abusiva del silencio administrativo negativo

Con toda seguridad el tema más frecuentemente tratado en los informes anuales de la institución del Defensor del Pueblo desde 1983 hasta el presente ha sido la ficción jurídica del silencio administrativo, la cual,

utilizada de manera irregular, cuando no abusiva, por parte de cualesquiera administraciones públicas, ha dado origen a un volumen muy considerable de quejas y asimismo ha sido la causa de la admisión a trámite e investigación de muchas otras. Como ya se ha reiterado, la mayor parte de las quejas que plantea el personal funcionario al servicio de las administraciones públicas se tramitan, precisamente, al comprobarse que los mecanismos legales de recurso previstos por el ordenamiento para hacer valer sus reclamaciones de carácter profesional se encuentran entorpecidos por un uso indebido del silencio administrativo que dilata extraordinariamente la resolución de los problemas remitiéndolos a menudo a la lenta vía del contencioso administrativo.

La próxima reforma del régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común en todas ellas parece ser que aborda una nueva regulación de la figura del silencio administrativo tendente a evitar esta utilización irregular o abusiva. Bienvenida será esta nueva regulación puesto que, como ha ocurrido en el supuesto que a continuación se reseña, algunas autoridades públicas se niegan a aceptar que el silencio administrativo negativo nunca puede ser utilizado en perjuicio de los ciudadanos como una técnica de defensa de la propia Administración.

En el supuesto al que aquí hacemos referencia, varios funcionarios (expedientes 891721, 8918303 y 905110) del Ayuntamiento de Marín (Pontevedra) se dirigen a esta Institución solicitando su intervención a efectos de conseguir respuesta a varios escritos conteniendo peticiones o reclamaciones que habían formulado con su situación profesional al alcalde de dicho ayuntamiento.

Pues bien, fue preciso que esta institución iniciase su intervención en enero de 1990 hasta finalizarla ahora mismo con la incorporación del asunto de referencia en el texto de este informe anual, con lo cual han transcurrido prácticamente 25 meses en los cuales se han formulado diversos requerimientos y, por supuesto, se ha recordado al Alcalde de Marín el deber legal que le incumbe de responder de manera expresa a las peticiones y recursos que le sean formulados tal y como ordena taxativamente el artículo 94 de la Ley de Procedimiento Administrativo, sin que hayamos conseguido resultado positivo alguno puesto que tal autoridad no ha resuelto de manera expresa las peticiones en su momento formuladas por los interesados. Por este motivo fue preciso finalizar nuestra intervención con una comunicación recientemente remitida al Alcalde del Ayuntamiento de Marín cuyo texto, en lo que interesa, fue del siguiente tenor:

«De todos sus escritos se desprende la persistencia de esa alcaldía en considerar el silencio administrativo negativo como un derecho de la Administración frente a los administrados, y ello a pesar de los reiterados recordatorios de deberes legales que esta institución le ha dirigido en orden a conseguir la resolución ex-

presa de cuantas reclamaciones y recursos tenían presentados los promoventes de las quejas arriba reseñadas, en base a la concepción mantenida por esta institución, respecto de dicha figura procedimental y fundamentada en reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo confirmada por el propio Tribunal Constitucional.

Según esta jurisprudencia que, en nuestra opinión, debiera ser tenida en cuenta por S. S., el silencio administrativo es un mecanismo legal creado exclusivamente en beneficio de los particulares que no puede, en modo alguno, utilizarse como se está haciendo por esa alcaldía, de forma que se convierta en una carga para estos. En concreto el silencio administrativo negativo, es una ficción jurídica de carácter estrictamente procesal, creado por la ley para garantizar al administrado el acceso a la justicia frente a la pasividad administrativa, sin que pueda interpretarse tal institución jurídica de modo tal que se convierta en un arma que la administración emplee contra los beneficiarios previstos por el legislador alterando así la voluntad.

Lo anteriormente expuesto, unido a la excesiva demora en contestar a nuestras sucesivas peticiones de informe, evidencia una actitud por parte de ese ayuntamiento muy lejana a la que sería procedente, de conformidad con la obligación que afecta a todos los poderes públicos de auxiliar con carácter preferente y urgente al Defensor del Pueblo en sus investigaciones e inspecciones y, en consecuencia, procederemos a incluir este asunto en nuestro próximo informe anual a las Cortes Generales, de conformidad con lo previsto en el artículo 24.1 de nuestra Ley Orgánica reguladora.»

Quede aquí pues constancia de la actitud del alcalde de Marín

6.1.5. Protección social de los funcionarios locales

Como se advirtió al principio, la Mutualidad Nacional de Previsión de la Administración Local (MUNPAL) es un organismo dependiente del Ministerio para las Administraciones Públicas que gestiona la mayor parte de los mecanismos de prestación de los que estos funcionarios disfrutan. Sin embargo, razones elementales de sistemática nos han llevado a incluir esta materia dentro del epígrafe relativo al personal al servicio de las corporaciones locales.

Sintéticamente cabe informar que la problemática que afecta a la MUNPAL no es muy diferente de aquella que afecta a otros regímenes de protección social de funcionarios no incluidos en el régimen general de la Seguridad Social. Es decir: los expedientes que determinan el derecho a cualquiera de las prestaciones son tramitados con una lentitud en general injustificable; la intensidad de tales prestaciones es menor que la de otros colectivos de personal al servicio de las distintas administraciones públicas acogidos al régimen

general de la Seguridad Social; y, en general, la diversidad de regímenes jurídicos y las Instituciones particulares de la protección social de los funcionarios locales genera una complejidad normativa y un aparato administrativo que muy probablemente sea innecesario.

En este sentido debe tenerse en cuenta que la Disposición Final Segunda.1 de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local estableció ya en 1985 que estos funcionarios habrían de tener la misma protección social en extensión e intensidad que la que se dispensase a los funcionarios públicos de la Administración del Estado, debiendo estar además integrados en el sistema de Seguridad Social.

A estas cuestiones apuntadas y a sus perspectivas de futuro se hará referencia a continuación.

6.1.5.1. Homologación del régimen de protección social de los funcionarios locales

Ya durante el año 1990, pero especialmente durante 1991 han sido numerosísimas las quejas de funcionarios locales planteando la discriminación en su régimen de protección social, respecto de la otorgada a los funcionarios de la Administración del Estado. Discriminación que, a su vez, constituiría un incumplimiento por parte del Gobierno de las previsiones de la disposición final segunda número 1, de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local respecto de la homologación, tanto en extensión como en intensidad, de la protección social de ambos colectivos de funcionarios.

En ese sentido alegaban los reclamantes que, aun cuando anualmente las sucesivas Leyes de Presupuestos Generales del Estado contienen referencias al compromiso de equiparación total de los respectivos regímenes de previsión social, tal actuación se difiere de año en año, manteniéndose transitoriamente una situación de desigualdad gravemente dañosa para los interesados y sin justificación alguna y más a la vista del mandato contenido en la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local, a que antes se ha hecho referencia.

Asimismo afirmaban que la desigualdad de protección en contra de los funcionarios locales va acompañada, contradictoriamente, con unas superiores cotizaciones de estos respecto de los funcionarios de la Administración del Estado.

Por todo lo expuesto, esta institución resolvió plantear este asunto ante el Ministro para las Administraciones Públicas a quien se solicitó informe, entre otros extremos, sobre las previsiones existentes acerca del cumplimiento efectivo del mandato contenido en la antes referida disposición final segunda números 1 y 2 de la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local que literalmente establecen lo que sigue:

«Los funcionarios públicos de la Administración local tendrán la misma protección social, en extensión

e intensidad, que la que se dispense a los funcionarios públicos de la Administración del Estado y estará integrada en el Sistema de Seguridad Social.

La aportación de los funcionarios de la Administración local para la financiación de su Seguridad Social será la misma que se establezca para los funcionarios públicos de la Administración del Estado, cuando sea idéntica la acción protectora.»

El informe solicitado nos fue remitido el 6 de julio de 1991 en los siguientes términos:

«La Disposición Final Segunda de la Ley 7/1985, reguladora de las Bases del Régimen Local, estableció, tal y como dicen los interesados, que los funcionarios de la Administración Local han de tener la misma protección social, en extensión e intensidad que la que se dispense a los de la Administración del Estado, determinando asimismo que la contribución para la financiación de la Seguridad Social será también la misma cuando se equipare la acción protectora.

No obstante, en el momento de entrada en vigor de la Ley, el régimen de MUNPAL resultaba más beneficioso que el establecido para los funcionarios de la Administración del Estado, por lo que esta circunstancia aconsejó, teniendo en cuenta la resistencia opuesta por el colectivo afectado, que las medidas legislativas oportunas para llevar a cabo la precisión de la citada Disposición Final no se adoptasen de forma inmediata y que las adoptadas a partir de 1987 tuvieran carácter parcial, al afectar únicamente al colectivo de nuevo ingreso y reducirse exclusivamente a las pensiones.

Sin embargo, como consecuencia de las reformas producidas en los dos últimos años en el Régimen de Clases Pasivas, principalmente en lo que se refiere a la modificación de la tabla de porcentajes, y en particular, del hecho de que a partir de enero de 1990, se alcanzan con 35 o más años el 100% del haber regulador, así como a la paralela congelación de los haberes reguladores de las denominadas "mejoras" a 31 de diciembre de 1982, tanto las Entidades Afiliadas como los propios asegurados a MUNPAL, han demandado con insistencia la homologación total de este régimen con el de los funcionarios de la Administración del Estado.

A tales efectos y con la finalidad de llevar a cabo dicha homologación, por acuerdo del Consejo General de la MUNPAL, se creó a finales de 1989, una Ponencia Técnica, integrada por representantes de la Administración, Sindicatos y Federación Española de Municipios y Provincias, que ha venido estudiando los criterios, circunstancias y condiciones que han de ser tenidos en cuenta para la adopción de las medidas legislativas de reforma y cuyas conclusiones finales serán presentadas al Consejo General de MUNPAL en la próxima sesión que celebre este órgano de vigilancia y control.

De la decisión y, en su caso, de las medidas que vayan a adoptarse a propuesta del citado órgano daremos cumplida información a esa Institución.»

A la vista del informe transcrito cursamos nueva solicitud, ante el Ministerio para las Administraciones Públicas, de información sobre las medidas que se fueren adoptando en orden a la preceptiva homologación, habiéndose recibido, con fecha 3 de diciembre de 1991, el informe que a continuación transcribimos literalmente:

«De acuerdo con la Disposición Final Segunda de la Ley de Bases del Régimen Local, el régimen de previsión social de los funcionarios locales ha de tener un contenido equiparable al de seguridad social de los funcionarios de la Administración del Estado, tanto en lo que se refiere a prestaciones como a los potenciales beneficiarios y cotización. Pero ello no significa que esa identificación de contenidos deba hacerse, necesariamente, en el ámbito de un mismo régimen de seguridad social, ni menos aún, que ese régimen tenga que ser de forma obligada el de clases pasivas del Estado.

Por otra parte, la Ley General de Seguridad Social, que en su artículo 10 enumera los regímenes especiales que encuadran a diversos colectivos socioprofesionales, entre ellos, los de los funcionarios públicos, faculta al Gobierno en el apartado 5 del mismo artículo para disponer, en orden a la unidad del sistema, la integración en el Régimen General de cualquiera de los regímenes especiales, excepto los que han de regirse por leyes específicas.

Este es el caso de MUNPAL cuya regulación y, en consecuencia, su integración en el Régimen General, debe efectuarse mediante norma con rango de ley.

Esta consideración es la que ha llevado al Consejo General de la Entidad, órgano colegiado de participación en el control y vigilancia de MUNPAL, compuesto por representantes de la Administración del Estado, de las Entidades Locales y de los funcionarios, a encomendar al Director de MUNPAL la tarea de iniciar los estudios y conversaciones tendentes a definir los términos, condiciones y plazos en que podría llevarse a cabo la integración del Régimen Especial de los Funcionarios de la Administración Local en el Régimen General de la Seguridad Social.

En la misma línea de actuaciones, se inscribe la actual redacción del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1992, cuya Disposición Transitoria Tercera autoriza al Gobierno para que pueda proceder a la integración del colectivo incluido en el ámbito de aplicación del citado régimen especial en el Régimen General, en las condiciones, términos y plazos que se determinen reglamentariamente.

Hay que tener en cuenta, finalmente, que en cuanto se produzca la aprobación del citado Proyecto de Ley se iniciará un proceso que, como es obvio, presenta una serie de aspectos socioeconómicos y jurídicos cuya definición y análisis requiere un tratamiento en profundidad. En este sentido, las sucesivas decisiones que se adopten pueden exceder del ámbito de competencias de la propia Mutualidad.»

En consecuencia seguimos a la espera de que de forma definitiva se adopten las medidas necesarias para lograr la efectiva equiparación del régimen de protección social de los funcionarios locales, respecto de la reconocida al resto de los funcionarios públicos.

6.1.5.2. Tardanza en la resolución de los expedientes de prestaciones

Otro de los temas reiterados en nuestros informes anuales es el de la excesiva demora en la resolución de expedientes de prestaciones por parte de la MUNPAL, retrasos que han dado lugar en el último año, al igual que en años anteriores, a la tramitación de numerosas quejas —entre ellas las números 894056, 899645, 8920367, 9026118, 9026967, 9027140, 9027381, 913493, 914867, 917004, 918720, 9112028, 9115826, 9115883, 9116267, 9118680, 9120367, 9120548, 9120663, 9122213, 9122650— todas ellas correspondientes a beneficiarios cuyas prestaciones les han sido reconocidas tras un procedimiento que se ha dilatado por un plazo superior al año. La demora en alguno de estos expedientes ha llegado a superar los dos e incluso los tres años, en aquellos supuestos en los que hubo de procederse al cómputo recíproco de cuotas cuando el funcionario local había cotizado asimismo a la Seguridad Social.

Esta situación se agrava más si cabe cuando el beneficiario disconforme con la resolución mutual recurre en vía administrativa supuestos en los que, a la tardanza en resolver el expediente inicial, se suma la demora asimismo excesiva en resolver el correspondiente recurso de reposición.

Significativa resulta la queja 8920367, cuyo objeto de admisión lo constituía originariamente la demora en la tramitación de un expediente de jubilación iniciado el 19 de diciembre de 1988.

El primer informe recibido de la MUNPAL nos comunicaba que de conformidad con la Disposición Adicional de los Estatutos Mutuales, la MUNPAL había dictado, con fecha 9 de enero de 1990, resolución provisional, por la que se reconocía al interesado, como anticipo a cuenta, la pensión de jubilación en su cuantía mínima, establecida en 1989, para las prestaciones de igual naturaleza, en 36.140 pesetas mensuales, y se nos anuncia que dicho importe se abonaría al interesado hasta la resolución definitiva de su expediente, que sería adoptada por la Mutualidad a la mayor brevedad posible.

Dado que en la fecha de emisión de dicho informe había transcurrido más de un año desde la iniciación del expediente y éste aún no se hallaba concluido, solicitamos nueva información sobre las causas de la demora observada recibíendose nuevo informe en el cual se nos comunicaba que el 10 de abril de 1990 se había dictado resolución definitiva del expediente cuya tramitación había durado, por tanto, más de dieciséis meses.

En dicho informe, emitido el 27 de febrero de 1991

se indicaba que el interesado había recurrido en reposición con fecha de 9 de mayo de 1990 y sin que pese al tiempo transcurrido se hubiere resuelto ni se nos aclarasen los motivos de esta dilación, lo cual nos movió a solicitar nuevo informe, que fue recibido el 4 de julio de 1991, comunicándonos que la resolución del recurso había recaído el 19 de junio de 1991, es decir, más de trece meses después de su interposición, y más de treinta meses después de iniciarse el expediente.

En cuanto a las causas del retraso en la resolución, tanto del expediente como del recurso, el propio Ministro para las Administraciones Públicas nos comunicaba que: «La demora responde a las causas que se han venido poniendo en conocimiento de esa Institución, en relación con el funcionamiento de la Mutuality en general, disfunciones que dieron lugar a una Inspección Operativa de Servicios cuyas recomendaciones se encuentran actualmente en fase de implantación.»

Por poner otro ejemplo cabe citar la queja número 9115826 cuya tramitación sirvió para comprobar que el recurso de reposición interpuesto por el beneficiario de una pensión de jubilación por invalidez, con fecha 18 de octubre de 1989, no fue resuelto hasta el 28 de junio de 1991, es decir que fueron precisos más de 20 meses para obtener una resolución definitiva en vía administrativa.

En resumen puede afirmarse que la anómala situación puesta de relieve año tras año persiste aún, sin que se haya observado una mejora sustancial como consecuencia del plan que nos anunció el pasado año el Ministro para las Administraciones Públicas tendente a agilizar y mejorar la calidad del trabajo administrativo en lo relativo al trámite y reconocimiento de las prestaciones mutuales, plan entre cuyas medidas se nos adelantaban, y así lo hicimos constar en el informe del pasado año, la elaboración de un manual de procedimientos, la descentralización de la formación inicial de los expedientes, y el establecimiento de un proceso fluido entre los servicios centrales y provinciales para resolver las incidencias acaecidas en los expedientes en trámite.

6.1.5.3. Reintegro de las pólizas del seguro total

Sí se ha observado, en cambio, una sustancial mejora en la resolución de los expedientes de reintegro de las pólizas del seguro total a partir de la modificación introducida en el procedimiento para el reintegro de las mismas, como consecuencia de su preceptiva cancelación, de conformidad con la disposición transitoria sexta de la Orden de 27 de diciembre de 1984.

Dicha modificación introducida por Orden de 6 de septiembre de 1991, desarrollada por la Resolución MUNPAL de 7 de octubre de 1991, supone una agilización del proceso de devolución ya iniciado, que según reflejamos en pasados informes se encontraba colapsado, y la aprobación de ambas normas citadas ha po-

sibilitado, según el último informe recibido del Ministro para las Administraciones Públicas, la puesta en marcha de la devolución de las pólizas del seguro total, estando previsto que el grueso del proceso, aproximadamente unas 10.000 solicitudes acumuladas en la Mutuality desde la aprobación de la Orden de diciembre de 1984 hasta septiembre de 1991, quede ultimado a finales de enero de 1992.

En la actualidad estamos pendientes de comprobar que, efectivamente, se han cumplido las previsiones puestas de manifiesto por la MUNPAL.

6.2. Personal laboral

6.2.1. Selección de personal

En el año 1991, se han recibido quejas por la inclusión como mérito, en las bases de las convocatorias de las pruebas de selección de personal, de determinadas condiciones personales, que pudieran vulnerar los principios de igualdad, mérito y capacidad.

Así, un ciudadano formuló una queja porque la selección de personal laboral no permanente se realizaba por la Diputación Provincial de Badajoz sin la previa publicación de los criterios o baremos de puntuación de los méritos alegados por los aspirantes.

Acerca de esta queja, la citada Diputación Provincial informó que la selección de personal laboral de carácter temporal se realiza publicándose en dos diarios el anuncio de la convocatoria, en la que se indica el número de puestos de trabajo ofertados y la duración de los contratos.

En el caso de selección de personal no cualificado —añadía la Diputación— no se establecen pruebas selectivas, puntuándose exclusivamente las circunstancias familiares, personales y, en general, sociales y económicas de los aspirantes, sin que del informe remitido se pudiera deducir si dichas circunstancias eran valoradas en base a un baremo previo o quedaban a la libre apreciación de la comisión de valoración.

Según criterio de esta institución, la selección de personal al servicio de las administraciones públicas con carácter temporal, puede no estar sometida a los rigurosos procedimientos de selección del personal fijo, dado el carácter de urgencia que prima en los mismos y la temporalidad, generalmente muy corta, de su duración, que harían estériles esos procedimientos, pues cuando se culminaran ya no tendrían razón de ser.

Sin embargo, ello no evita que en estos procedimientos deban garantizarse, en todo caso, los principios de igualdad, mérito y capacidad, así como el de publicidad, como señalan el artículo 19.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, y el artículo 31.2 del Real Decreto 2223/1984, de 19 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso del Personal al Servicio de la Administración del Estado, de aplicación supletoria para las demás administraciones, según su artículo 1.º

Esta institución no desconoce las dificultades que, en ocasiones, pueden presentarse a la hora de establecer un baremo objetivo que facilite seleccionar, mediante el procedimiento del concurso, aspirantes a puestos de trabajo no cualificados en los que las exigencias profesionales son escasas. Por ello, el sistema de concurso no es quizás el más adecuado en estos casos para garantizar los principios de igualdad, mérito y capacidad que exige la ley, y de ahí que acaso fuera conveniente utilizar otros procedimientos.

No obstante, las circunstancias familiares y económicas, con independencia de las difíciles situaciones que en ocasiones existen y que merecen sin duda la adecuada protección por parte de los poderes públicos, no son por sí mismas acreditativas del mérito y capacidad exigido para desempeñar un puesto de trabajo en las administraciones públicas.

Al establecerse estas condiciones como único criterio de selección puede quebrantarse el principio de mérito, pues se considera como tal, por ejemplo, el número de hijos a cargo del aspirante o la situación de desempleo, cuando la selección debe atender a la concurrencia de condiciones objetivas que demuestren una mayor idoneidad para el puesto de trabajo y no exclusivamente una mayor necesidad de ingresos económicos del aspirante. De otra parte, puede conculcarse asimismo el principio de capacidad, porque las circunstancias sociales y familiares no justifican por sí solas la aptitud o suficiencia para el ejercicio de las funciones del puesto de trabajo, que es a lo que debe atender la selección. Y por último, puede vulnerarse el principio de igualdad, pues prevalece una discriminación por circunstancias personales o sociales en el acceso a un empleo público.

En atención a lo anteriormente expuesto, esta institución dirigió una recomendación a la Diputación Provincial de Badajoz para que todos los procesos de selección de personal al servicio de la misma se realicen garantizando los principios de igualdad, mérito y capacidad, así como el de publicidad, de forma que las circunstancias sociales y familiares de los aspirantes no sean el único criterio o el criterio determinante de la selección. No se ha recibido aún contestación a esta recomendación, habiéndose procedido, por tanto, a requerir nuevamente aquélla (queja 8918404).

Debe reseñarse, de otro lado, la queja formulada contra un proceso de selección de personal laboral en el Ayuntamiento de Sant Quirze del Vallés (Barcelona), convocado en septiembre de 1989, sin que hasta la fecha de presentación de la queja ante esta institución (29-7-1990) se hubieran publicado las listas de admitidos y excluidos.

En un primer informe, el citado ayuntamiento consideraba ajustado a derecho paralizar el proceso selectivo referenciado, hasta que se emitiera una resolución firme sobre la reclamación presentada, evitando así que se generasen derechos y que se conculcasen cualesquiera principios constitucionales.

Con posterioridad se informó que el ayuntamiento

en pleno había revocado definitivamente las bases para la provisión de plazas en atención a que en la determinación de los méritos a alegar por los aspirantes se primaba en exceso la antigüedad de los interinos y de los contratados (queja 9024279).

Merece también destacarse la queja de un ciudadano que mostraba su disconformidad acerca de lo que consideraba un trato discriminatorio contra los varones en la convocatoria de pruebas selectivas realizadas por la Diputación Provincial de Málaga, al amparo del programa «parados de larga duración 1990».

En dicha convocatoria, el sistema de selección era el de concurso, puntuándose los siguientes méritos: a) edad, hasta un máximo de cuatro puntos; b) antigüedad en el desempleo, hasta cuatro puntos; c) ser mujer, hasta cuatro puntos, según tiempo en desempleo, siendo compatible con la puntuación obtenida por el concepto anterior; d) experiencia en un puesto similar al convocado, hasta tres puntos.

Dado que las bases de la convocatoria de la Diputación Provincial de Málaga se ajustaban en lo fundamental, a lo previsto en el citado programa de la Junta de Andalucía, esta institución consideró necesario dirigirse a la misma.

A tal efecto, cabe comenzar indicando que el programa de ayudas para parados de larga duración de la Junta de Andalucía (Decreto 249/1987, de 14 de octubre, modificado por Decreto 104/1990, de 20 de marzo), establece unas ayudas a cargo de la Dirección General de Cooperativas y Empleo, consistentes en el 100 por 100 de los costes de la mano de obra y cotización empresarial a la seguridad social por seis meses, en favor de las administraciones públicas y entidades sin ánimo de lucro que contraten a parados de larga duración que no perciban el subsidio de desempleo, primando en especial a quienes sean mayores de 45 años o mujeres que deseen reincorporarse al mercado de trabajo.

Sin poner en duda la posibilidad de definir como no discriminatorias cualesquiera medidas especiales destinadas a compensar la situación de personas que, por diversas razones (sexo, edad, minusvalía), precisen la adopción de medidas positivas, no es menos cierto que, en lo referente a la selección de personal al servicio de las administraciones públicas, la Constitución, en su artículo 103.3, y la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública, en su artículo 19, han acotado con precisión el juego del principio de igualdad, al exigir que la selección se realice en atención exclusiva al mérito y a la capacidad de los aspirantes.

De este modo, podría considerarse, en el criterio de esta institución, que la edad, el sexo, o la condición de desempleado, difícilmente acreditan por sí mismos, y con preferencia sobre los conocimientos o experiencia profesional, el mayor mérito y capacidad de los aspirantes a un puesto de trabajo en la administración pública.

La Consejería de Trabajo de la Junta de Andalucía

informó, en relación con esta cuestión, que mediante la aprobación del Decreto 61/1991, de 12 de marzo, el criterio que había motivado la actuación de esta institución, había sido expresamente derogado (queja 9100356).

Puede asimismo citarse la queja formulada por un ciudadano que había participado en el proceso de selección de auxiliar de bombero, convocado por la Diputación Provincial de Málaga, consistente en dos pruebas, una teórica y otra práctica, valorables cada una de 0 a 10 puntos. Señalaba dicho ciudadano que había superado ambas pruebas y según la media de la puntuación obtenida le correspondería haber sido contratado. Sin embargo, el tribunal había decidido realizar la propuesta de contratación tomando en cuenta solamente el resultado del segundo ejercicio.

La Diputación Provincial de Málaga respondió a la solicitud de informe, dando cuenta que había sido resuelto positivamente el recurso presentado por el interesado y se había procedido a su contratación (queja 9026835).

También es destacable el caso de otro ciudadano que indicaba que la selección de aspirantes para cubrir una plaza de auxiliar administrativo en el Ayuntamiento de Villaescusa (Zamora) se había realizado mediante votación en el pleno de la corporación.

El informe emitido por el ayuntamiento en relación con esta queja, cuya tramitación no ha finalizado aún, indicaba que «la selección de los candidatos se llevó a efecto por el Pleno del ayuntamiento en base a unos requisitos mínimos establecidos —garantía de los principios de mérito y capacidad— según se deduce del bando de la Alcaldía de fecha 1-7-1989, en el que señala los siguientes: titulación de graduado escolar; conocimientos: cultura general y mecanografía. El pleno de la corporación, a la vista de las solicitudes presentadas y estimando que todos los candidatos reúnen los requisitos exigidos y —un dato fundamental que afecta a todos los pequeños ayuntamientos— no disponiendo del personal ni de los medios técnicos necesarios para llevar a cabo una constatación objetiva de los méritos alegados por los aspirantes, optó por el sistema de selección electiva, es decir, mediante votación» (queja 9029208).

Por último, debe dejarse constancia de la aceptación, por parte del Ayuntamiento de La Garrovilla (Badajoz), de una recomendación, de la que se dejó constancia en el informe de 1990, relativa a que en los procesos de selección para la cobertura de puestos de trabajo se eliminara como requisito la residencia de los aspirantes en el municipio (queja 8901255).

6.2.2. Retribuciones

En esta materia, puede citarse una queja formulada por unos trabajadores del Ayuntamiento de Jaráiz de la Vera (Cáceres), en la que denunciaban un significativo retraso por parte del ayuntamiento en el abono de

deudas salariales, así como la falta de cotización empresarial a la Seguridad Social y a la Mutualidad Nacional de Previsión de la Administración Local, y la falta de entrega al Ministerio de Economía y Hacienda de las retenciones por el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

El ayuntamiento citado informó al respecto que, al tomar posesión la nueva corporación el 27 de enero de 1990, se comprobó la existencia de una deuda salarial y de Seguridad Social de 300 millones de pesetas, por lo que se solicitó un crédito al Banco de Crédito Local por un importe de 30 millones de pesetas con el que se hizo frente a las cuotas sindicales descontadas a los trabajadores, y no entregadas, hasta enero de 1990, a los salarios correspondientes a enero de 1990, a los atrasos no pagados de 1989, y a otros conceptos, quedando pendiente de pago la deuda con la Seguridad Social por valor de 10 millones de pesetas, con el Ministerio de Economía y Hacienda por valor de 4 millones de pesetas y con la Mutualidad Nacional de Previsión de la Administración Local por valor de 34 millones de pesetas (queja 9004851).

CAPITULO III

EL EJERCICIO DE LA LEGITIMACION PARA CONCURRIR ANTE EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1. RECURSOS DE INCONSTITUCIONALIDAD

1.1. Sentencia recaída en el recurso interpuesto contra la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical

El 8 de noviembre de 1985, el Defensor del Pueblo interpuso recurso de inconstitucionalidad contra el párrafo segundo de la Disposición Adicional Tercera de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical, por estimar que, al remitir a la determinación reglamentaria «lo que haya de entenderse por establecimientos militares», a los efectos de la restricción de la actividad sindical establecida en el párrafo primero, podía vulnerar el artículo 81.1 de la Constitución, en relación con los artículos 53.1 y 28 de la misma.

El 13 de mayo de 1991, el Tribunal Constitucional dictó sentencia por la que decidía desestimar el recurso, declarando que dicho párrafo no es inconstitucional interpretado en el sentido que se acoge en el fundamento jurídico cuarto de la misma, que es el siguiente:

«En principio, no puede negarse cierta razón al Defensor del Pueblo cuando sostiene que la fórmula de remisión normativa que emplea el precepto legal recurrido carece, en sí misma, de términos o elementos expresivos que, de alguna forma, delimiten el ámbito

dentro del cual deba ser ejercido el poder reglamentario que se habilita, y que, por tanto, nos podemos encontrar, ante una remisión abierta que deslegaliza la materia sobre la que recae, infringiendo el artículo 81.1 de la Constitución, siendo también cierto que una definición desorbitada del concepto, cuya determinación se deja al reglamento, pudiera también vulnerar materialmente los derechos de igualdad y libertad sindical garantizados por los artículos 14 y 28.1 de la misma Constitución.

Sin embargo, no podemos compartir la tesis del Defensor del Pueblo, puesto que ésta solamente puede fundarse en una rígida interpretación literal a la que no es dable concederle prevalencia sobre la interpretación finalista y sistemática que merece el precepto legal recurrido. A tal efecto, si se pone éste en conexión con otras normas del ordenamiento positivo que se refieren a la misma materia, resulta fácil establecer que la finalidad que persigue la LOLS, al prohibir la actividad sindical en el interior de los “establecimientos militares”, es la preservación de la neutralidad sindical de las Fuerzas Armadas y así se deduce inmediatamente de las normas que regulan materias conexas dentro de la ordenación jurídica de las mismas, como son el Real Decreto-Ley 10/1977, de 8 de febrero, que expresamente prohíbe, en su artículo 1 “actividades políticas o sindicales dentro de los recintos, establecimientos, buques y aeronaves de las Fuerzas Armadas” y la Ley 85/1978, de 28 de diciembre, aprobatoria de las Reales Ordenanzas de las Fuerzas Armadas, cuyo artículo 182 obliga al militar a mantener su neutralidad, no sólo absteniéndose de participar en actividades políticas o sindicales, sino también “no tolerando aquéllas que se refieran a grupos políticos o sindicales dentro de los recintos militares”. Por lo tanto, no puede abrigarse duda alguna de que la finalidad de la limitación impuesta por la Disposición Adicional Tercera de la LOLS se asienta en el citado principio de neutralidad, que a su vez, al igual que otros particulares rasgos organizativos de la institución militar, encuentra su justificación en los fines que el artículo 8 de la Constitución encomienda a las Fuerzas Armadas (SSTC 97/85, 107/86, 161/87 y 77/88).

Por otro lado, el concepto de “establecimiento militar” no es creado por la LOLS, sino que viene consagrado en anteriores normas, como son entre otras, la Disposición Final Séptima de la Ley 89/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores, que habilitó al Gobierno para regular la prestación de trabajo del personal civil no funcionario dependiente de establecimientos militares, en forma que fuese compatible “con la debida salvaguarda de los intereses de la defensa nacional” y el Real Decreto 2205/80, de 13 de junio, dictado en uso de esa habilitación legal, cuyo artículo 1.b), matizado por el 2.1, se refiere al concepto de “establecimientos militares”.

En virtud de ello, resulta evidente que el concepto legal de “establecimiento militar” no es un concepto que pueda ser desarrollado por la potestad reglamen-

taria de forma ilimitada, sino que se trata de un concepto que, en el conjunto del ordenamiento jurídico en que se produce la habilitación, encuentra bases delimitadoras del alcance y objeto de la delegación, que constituyen un estándar discernible en atención al cual el concepto se configura como suficientemente predefinido, y permite que la remisión al reglamento tenga por objeto un desarrollo complementario de tipo técnico, que por su carácter organizativo justifica la llamada de la ley al reglamento para precisar el concepto de que se trata y, por ello, que esa remisión sea adecuada a la previsión de reserva legal del artículo 81.1 de la Constitución, según la doctrina citada.

En consecuencia, la interpretación sistemática que se deja expuesta conduce a la desestimación del recurso, sin que a esta conclusión pueda eficazmente oponerse que un eventual desarrollo reglamentario que, en uso de la habilitación legal que nos ocupa, determinase un concepto de “establecimiento militar” excesivamente amplio, más allá de los límites que se derivan de la expresada interpretación, podría vulnerar la reserva de ley orgánica, puesto que, además de los términos hipotéticos en que se mueve tal alegación, nuestra resolución ha de ajustarse a la pretensión deducida en el recurso—inconstitucionalidad del párrafo segundo de la Disposición Adicional Tercera de la LOLS por vulneración de la reserva legal prevista en los artículos 81.1, en relación con el 53.1 de la Constitución—y, en este ámbito, es claro que la posible extralimitación en el desarrollo del concepto de “establecimiento militar” en que pueda incurrir el poder reglamentario carece de incidencia en este recurso, sin perjuicio, claro está, del control jurisdiccional que, en tal caso, se recabe de los Tribunales ordinarios y, si procediere, de este Tribunal por la vía subsidiaria del recurso de amparo para proteger los derechos a la igualdad y libertad sindical, si se estimase que éstos han sido vulnerados por la determinación que de tal concepto haya hecho el Reglamento.»

Tras dictarse esta sentencia queda pendiente que el Tribunal resuelva el recurso interpuesto contra la Ley 4/1986, de 8 de enero, sobre cesión de bienes del patrimonio sindical acumulado.

1.2. Solicitudes de interposición de recursos de inconstitucionalidad

El Defensor del Pueblo, oída la Junta de Coordinación y Régimen Interior, ha decidido no interponer recurso de inconstitucionalidad en los supuestos que a continuación se relacionan, por los fundamentos que en cada resolución se indican.

1.2.1. Ley Orgánica 11/1991, de 17 de junio, del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil

Siete ciudadanos estimaban infringidos los artículos 8 y 104 de nuestra norma suprema, en cuanto que el

artículo 1 de esta ley no especifica a qué Reales Ordenanzas se refiere y no hace referencia ese mismo artículo al Reglamento Orgánico de la Guardia Civil al que sí se hace en la exposición de motivos. Contravienen a su vez los artículos 7.6 y 8.10 de dicha norma el derecho a circular libremente por territorio español, consagrado en el artículo 19 de la Constitución.

Asimismo, consideran infringidos el artículo 18.1 de la Constitución al establecerse en esta norma una sanción al guardia civil que se embriague fuera de servicio. También el derecho de sindicación establecido en el artículo 28 de la carta magna quedaría vulnerado por el artículo 9.6 que sanciona a los guardias civiles que promuevan sindicatos o partidos políticos.

A juicio de los interesados, el artículo 10 en relación con el 13 (sanción con privación de libertad) podría vulnerar el artículo 25.3 de la Constitución Española.

Se consideran también infringidos los artículos 17 y 24 de la Constitución por los artículos 18.2 y 35 de la citada Ley.

Fundamentos de la resolución

A los efectos de la presente resolución procede, en primer lugar, determinar el marco jurídico en el que se desenvuelve el nuevo Régimen Disciplinario de la Guardia Civil, y, en segundo término, a analizar las dudas de constitucionalidad planteadas por el peticionario con relación a determinados artículos del mismo.

A. Con relación al análisis global es preciso señalar la existencia de dos principios básicos que condicionan cualquier razonamiento sobre la constitucionalidad no de sus preceptos.

Estos principios son, de una parte, que la Guardia Civil es un instituto armado de naturaleza militar y, de otra, que derechos y deberes fundamentales reconocidos en la Constitución a todos los ciudadanos están limitados o sujetos a restricciones para quienes se hayan integrado en este tipo de institutos y en general, a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

Con relación al primero, es preciso decir que la naturaleza de instituto armado de naturaleza militar atribuida a la Guardia Civil viene dada, no sólo por el artículo 28 de la Constitución Española y afirmada en la propia exposición de motivos de la Ley Orgánica 11/1991, de 17 de junio, del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil, sino también, por la propia la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, que desarrolla el artículo 104.2 de la Constitución Española, y que viene avalada por el propio Tribunal Constitucional, cuando señala en su Sentencia 31/1985, de 5 de marzo (FJ5):

«... la Constitución contempla como ajustado a la misma el que la Ley pueda sujetar a la disciplina militar a los institutos armados.»

Este carácter de Instituto armado de naturaleza militar conlleva la configuración de un régimen disciplinario de carácter específico, e incide en el ejercicio de los derechos constitucionalmente reconocidos a los miembros de estos cuerpos.

Por otra parte, esa configuración específica obliga a que las relaciones de los miembros de los institutos Armados de naturaleza militar estén presididas por el concepto de la disciplina y la subordinación, como ha señalado el Tribunal Constitucional en su Sentencia 194/1989, de 16 de noviembre (FJ5):

«El mantenimiento de la disciplina en las relaciones internas de subordinación y supraordenación de un instituto armado de naturaleza militar y estructurado jerárquicamente pertenece al ámbito estrictamente castrense.»

Es, igualmente, la disciplina, el elemento imprescindible que sirve para fijar el marco en el que esas relaciones deben entenderse y que afecta al ejercicio de los derechos fundamentales de la Constitución por los miembros de los institutos armados.

Así, el Auto 375/1983, de 30 de julio, del Tribunal Constitucional dice:

«Disciplina que, indudablemente, condiciona el ejercicio por los militares de las libertades públicas...»

El reflejo práctico de este principio tiene su concreción en el hecho de que se den regímenes disciplinarios distintos en relación con el conjunto de los funcionarios públicos, de tal forma que las infracciones y sanciones vienen establecidas, precisamente, teniendo en cuenta su específica naturaleza.

Sentado estos principios generales, cabe deducir que el nuevo Régimen Disciplinario de la Guardia Civil pretende responder a las características propias del Instituto, es decir, el de ser un cuerpo de naturaleza militar, lo que ha supuesto que el legislador haya tomado como punto de referencia el Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas, regulado por la Ley Orgánica 12/1985, de 27 de noviembre. Ello, a su vez, implica admitir que se produzcan limitaciones y restricciones a determinados derechos y libertades fundamentales y que se contemplen exigencias de comportamiento que, en otros regímenes disciplinarios no pueden darse.

Efectivamente, no es lo mismo el Régimen Disciplinario para un funcionario de la Administración civil, que para un miembro del Cuerpo Nacional de Policía o un miembro de la Guardia Civil.

A cada uno de ellos se les exige un comportamiento, reflejado precisamente en los tipos de infracciones y sus correspondientes sanciones, más adecuado a las funciones que constitucionalmente le están encomendadas en orden al mantenimiento de la seguridad ciudadana y de protección del ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos.

De otra parte, en ningún momento el Tribunal Constitucional ha dudado de la constitucionalidad de la normativa específica de las Fuerzas Armadas para su aplicación a la Guardia Civil.

Lo único que el Tribunal Constitucional ha exigido ha sido la promulgación de un Régimen Disciplinario específico para la misma, como se desprende del FJ 3 de la Sentencia del Tribunal Constitucional 194/1989, de 16 de noviembre, cuando dice:

«De la no mención de la Guardia Civil en la Constitución no se sigue que el legislador tenga vedado por la misma atribuir naturaleza militar al citado instituto, sino, por el contrario, el reconocimiento de un ámbito de disponibilidad del legislador en orden a la definición y configuración de la Guardia Civil.»

B. Por todo lo anterior y en relación a la argumentación de los promoventes del recurso, caben hacer las siguientes consideraciones:

— El interesado alega presunta infracción de los artículos 8 y 104 de la Constitución española por el artículo 1.º del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil, al no especificar dicho régimen qué Reales Ordenanzas son las protegidas por el mismo, ni constar tampoco la protección por este régimen del Reglamento Orgánico de la Guardia Civil.

Esta institución entiende que en la actualidad la Guardia Civil cuenta con un marco estatutario de carácter transitorio que, lógicamente, está conformado por normas pertenecientes al ámbito de las Fuerzas Armadas. La legalidad de ese marco no puede ponerse en duda, ya que la argumentación formulada, por el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 194/1989, de 16 de noviembre (FJ4), con relación a la aplicación del Régimen Disciplinario en la Guardia Civil, es perfectamente extensible a este supuesto.

En dicha sentencia se afirma:

«La normativa aplicable a la Guardia Civil será la propia de las Fuerzas Armadas mientras no se prevea otra propia o singularidades específicas.»

Ello, en ningún caso, supondrá equiparar la Guardia Civil a las Fuerzas Armadas o que aquel instituto se encuentre integrado en la estructura de las mismas, pero dará coherencia, además, a la previsión legal del artículo 7.3 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, cuando establece: «la Guardia Civil sólo tendrá consideración de fuerza armada en el cumplimiento de las misiones de carácter militar que se le encomienden, de acuerdo con el ordenamiento jurídico».

En cuanto al argumento esgrimido de falta de referencia en el artículo 1.º al Reglamento Orgánico de la Guardia Civil, es obvio que el mismo es en este momento «lege ferenda» y que, por tanto, no puede ser objeto de protección jurídica cuando no existe en el mundo del Derecho.

No obstante, en el momento en que sea promulgado, esa protección estará garantizada por el propio artículo 1.º cuando señala que «el Régimen Disciplinario de la Guardia Civil, tiene por objeto garantizar la observancia de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, Reales Ordenanzas y demás normas que rigen la institución, así como el cumplimiento de las órdenes, de conformidad con su carácter de instituto armado de naturaleza militar y estructura jerarquizada con independencia de la protección penal que a todo ello corresponda».

En consecuencia, no cabe apreciar la inconstitucionalidad del artículo 1.º del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil, en relación con los artículos 8 y 104 de la Constitución Española.

— El interesado alega presunta infracción del artículo 19 de la Constitución Española por los artículos 7.6 y 8.10 del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil, al establecerse como infracción, en su condición de falta leve y falta grave, la ausencia del destino o residencia sin el correspondiente permiso, limitándose así la libertad de circulación por el territorio nacional.

Esta institución considera que la vulneración del derecho fundamental a la libre circulación no parece aducible en este caso, toda vez que ese principio constitucional supone el impedir a un ciudadano poderse trasladar de un lugar a otro dentro del territorio nacional. Tal circunstancia no se desprende de los artículos 7.6 y 8.10 del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil, ya que la presunta limitación es en realidad una obligación, dimanante del régimen estatutario singularizado, deducido de la condición de Instituto armado de naturaleza militar de la Guardia Civil, dentro del cual la disponibilidad para el servicio de todos sus miembros es un principio general consustancial a la dependencia y subordinación en que se desarrolla su función.

Por otra parte, la limitación o restricción de ciertos derechos fundamentales, para preservar la disciplina, ha sido declarada constitucional por el Alto Tribunal, en su Auto 375/1983, de 30 de julio, ya citado, y reconocido por la doctrina, con la sola condición de que esos límites se fijen por ley.

Por lo que se refiere al derecho contenido en el artículo 19 de la Constitución, el artículo 12.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 19 de diciembre de 1966, prevé la posibilidad de establecer restricciones al derecho de libre circulación de toda persona por el territorio del Estado, siempre que las mismas se encuentren previstas en una ley y en atención a otros bienes constitucionalmente protegidos, como la seguridad nacional, el orden público o los derechos y libertades de terceros.

No obstante lo anterior, estas limitaciones al ejercicio del derecho a circular libremente por el territorio nacional, que afecta a los miembros de la Guardia Civil, han de ser las imprescindibles para el ejercicio de las misiones constitucionalmente reconocidas a este

instituto, debiendo estar objetivadas sin que se posibilite, mediante normas reglamentarias sobre permisos, un amplio margen de discrecionalidad de la autoridad correspondiente ni vengan a instaurar estas normas una prohibición del ejercicio del derecho reconocido por la Constitución a estos ciudadanos.

No hay que olvidar que, sin perjuicio del principio de disponibilidad permanente a que antes se ha hecho referencia, estos funcionarios gozan de un ámbito de relaciones personales y familiares que ha de respetarse y que una extralimitación de este tipo de limitaciones afectaría no sólo al libre desenvolvimiento de su personalidad, y dignidad, además de al propio artículo 19 de la Constitución española, sino a terceras personas que en ningún caso están sujetas al principio de disciplina inherente a estos cuerpos.

Los promoventes utilizan, por otra parte, el argumento de la deserción en aras a poner de manifiesto la posible desigualdad en el régimen disciplinario, entre el soldado de reemplazo que presta su servicio en filas en los ejércitos, con el guardia civil auxiliar que, siendo igualmente soldado de reemplazo, cumple su servicio en el Cuerpo de la Guardia Civil.

A este respecto, hay que señalar que no pueden confundirse dos ámbitos distintos, como son el penal y el disciplinario. Efectivamente, la deserción es un delito del Código Penal Militar, previsto en el artículo 120, que tiene su fundamento tradicional en la ausencia del destino por parte del soldado, frente al tipo del artículo 119 que es el abandono de destino previsto para el oficial y suboficial.

Significa ello que cualquier modificación que se haga en estos tipos delictivos afectará por igual a un miembro de las Fuerzas Armadas, sea o no profesional, como a un miembro de la Guardia Civil, sea guardia auxiliar o no, ya que el Código Penal Militar es de aplicación tanto en las Fuerzas Armadas como en la Guardia Civil.

Sin embargo, cuando nos referimos al ámbito disciplinario, parece lógico que el tratamiento sea distinto desde el momento que constitucionalmente se ha reconocido la opción al legislador de que establezca regímenes diferentes para las Fuerzas Armadas y para la Guardia Civil.

El guardia civil auxiliar, integrado temporalmente en el Cuerpo, cumple su servicio militar bajo las condiciones de exigibilidad que el legislador ha previsto en el nuevo Régimen Disciplinario.

En todo caso, esta circunstancia no es obstáculo para que el guardia civil auxiliar reciba el mismo trato que el soldado de reemplazo en otros ámbitos de los que configuran la prestación del servicio militar, como es el caso de la cobertura de accidentes, donde el Real Decreto 1234/90, de 11 de octubre, de pensiones e indemnizaciones por accidente durante el servicio militar, engloba tanto a quienes se encuentran en los Ejércitos como a quienes prestan el servicio en la Guardia Civil.

En consecuencia, no cabe apreciar la inconstitucio-

nalidad de los artículos 7.6 y 8.10 del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil en relación con el artículo 19 de la Constitución.

— El promovente alega presunta infracción del artículo 18.1 de la Constitución por los artículos 7.20 y 8.22 del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil, al sancionar al guardia civil que fuera del servicio se embriague.

Esta institución considera que la exigencia de un especial comportamiento a los miembros de la Guardia Civil viene avalada por los argumentos ya expuestos, constituyendo esta conducta una garantía de las funciones que le encomienda la Constitución de defensa de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

En este sentido, el artículo 5.4 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, dispone que deberán llevar a cabo sus funciones con total dedicación debiendo intervenir siempre en cualquier tiempo y lugar, se hallaren o no de servicio, en defensa de la ley y de la seguridad ciudadana, por lo que parece adecuada la exigencia de un comportamiento más estricto, sin perjuicio de poderse hacer también otro tipo de consideraciones sobre el carácter de agente de la autoridad que tienen estos funcionarios, en todo caso, así como la facultad de portar armas permanentemente.

Además, esta exigencia se extiende a otros colectivos que no tienen naturaleza militar, como es el caso del Cuerpo Nacional de Policía. Así, el artículo 7.19 del Real Decreto 884/1989, de 14 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Régimen Disciplinario del Cuerpo Nacional de Policía, considera falta grave «embriagarse fuera del servicio cuando afecte a la imagen de la policía o de la función pública o consumir drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas».

No obstante, si el promovente, con su argumentación, tratase de poner de manifiesto que con los artículos 7.20 y 8.22 del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil se podría vulnerar el derecho a la intimidad como consecuencia de actos de embriaguez llevados a cabo por miembros de este Cuerpo, fuera de servicio, en su domicilio, es evidente que para la constatación de esos actos presumiblemente objeto de corrección en vía disciplinaria, habría, con carácter previo, que excepcionar el domicilio de todo guardia civil del principio constitucional de inviolabilidad del mismo.

Esta circunstancia no es considerable por cuanto el domicilio del guardia civil, esté situado o no en una casa-cuartel, se halla constitucionalmente protegido y tiene la consideración, a todos los efectos, de domicilio particular, como así lo ha reconocido a esta institución la propia Dirección General de la Guardia Civil, con motivo de la tramitación de distintas quejas y las recomendaciones que en su día se le remitieron al respecto.

En consecuencia, no parece que pueda entenderse infringido el artículo 18.1 de la Constitución por los ar-

títulos 7.20 y 8.22 del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil.

— El interesado alega infracción del artículo 28 de la Constitución Española, sobre el derecho de sindicación de la Guardia Civil, por el artículo 9.6 del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil, ya que sanciona a los guardias civiles que promuevan sindicatos o partidos políticos.

Esta institución considera que es cierto que el artículo 28.1 de la Constitución consagra el principio general de que «todos tienen derecho a sindicarse libremente». Pero este principio de carácter general es matizado en cuanto a su extensión, al añadir: «La ley podrá limitar o exceptuar el ejercicio de este derecho a las Fuerzas o Institutos Armados, o a los demás Cuerpos sometidos a disciplina militar».

La Ley Orgánica 11/1985, de libertad sindical, en su artículo 1.º, punto 3, exceptúa del ejercicio de los derechos sindicales a los «miembros de las Fuerzas Armadas y de los Institutos Armados de carácter militar».

Ello supone una concreción legislativa de la autorización contenida en el artículo 28.1 de la Constitución, para limitar el expresado derecho de sindicación, circunstancia que también se encuentra en normas similares de Derecho comparado, por razones de diversa índole, como la necesidad de garantizar la neutralidad política de dichos Institutos o la dificultad de conciliar debidamente la jerarquía y disciplina militar con la libertad sindical.

Por otro lado, el Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales, de 16 de diciembre de 1966 (ratificado por España el 27 de abril de 1977), en su artículo 8 garantiza en los apartados a) y c) el derecho de toda persona a fundar sindicatos y afiliarse al de su elección, así como el derecho de esos sindicatos a funcionar sin obstáculos, con las únicas limitaciones «que prescriba la Ley y sean necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional o del orden público o para la protección de los derechos y libertades ajenas».

Seguidamente, establece con carácter general el derecho de huelga, ejercido de conformidad con las leyes de cada país. Pero el número 2.º de ese mismo artículo 8 admite la posibilidad de someter a «restricciones legales el ejercicio de tales derechos por los miembros de las Fuerzas Armadas, de la Policía, o de la Administración del Estado».

Por su parte, el Convenio Europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, de 4 de noviembre de 1950, se refiere, con amplitud, al derecho de sindicación, sin aludir al de huelga, pero contiene referencia a «restricciones legítimas al ejercicio de aquel derecho para los miembros de las Fuerzas Armadas, Policía o Administración del Estado».

El Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, de 1948 (adoptado por la OIT el 9 de julio de 1948, ratificado por España el 29

de marzo de 1977, «BOE» de 11 de mayo), determina en su artículo 9.º:

«Uno. La legislación nacional deberá determinar hasta qué punto se aplican a las Fuerzas Armadas y a la Policía las garantías previstas en el presente Convenio.

Dos. De conformidad con los principios establecidos en el párrafo 8 del artículo 19 de la Constitución de la OIT, la ratificación de este Convenio por un miembro no deberá considerarse que menoscaba en modo alguno las leyes, sentencias, costumbres o acuerdos ya existentes que concedan a los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía garantías prescritas por el presente Convenio.»

El Convenio sobre derecho de sindicación y negociación colectiva de la OIT, de 28 de junio de 1951 (ratificado por España el 29 de noviembre de 1969, «BOE» de 28 de septiembre de 1971), preceptúa en su artículo 5:

«La legislación nacional deberá determinar el alcance de las garantías previstas en el presente Convenio en lo que se refiere a su aplicación a las Fuerzas Armadas y a la Policía.»

El Convenio número 151, referente a las relaciones de trabajo en la Administración pública, de 1978, adoptado por la OIT el 27 de junio de 1978 (ratificado por España el 12 de diciembre de 1984), contiene en su artículo 1 la determinación de que debe de aplicarse a todas las personas empleadas por la Administración pública, sin perjuicio de que la legislación nacional determine «hasta qué punto las garantías previstas son aplicables a las Fuerzas Armadas y a la Policía».

Por otro lado, el artículo 15 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado señala taxativamente que «los miembros de la Guardia Civil no podrán pertenecer a partidos políticos o sindicatos...».

Finalmente, la afirmación que los promoventes del recurso hacen sobre las Sentencias del Tribunal Constitucional 13/1985, de 5 de marzo, y 93/1986, de 7 de julio, no parecen tener en consideración que la Guardia Civil es un instituto armado de naturaleza militar y que, por tanto, su régimen disciplinario está imbuido de este carácter, lo que lleva a mantenerle, en este aspecto, fuera del ámbito de la Administración civil.

Esta afirmación se corrobora con la lectura de la Sentencia del Tribunal Constitucional número 31/1985, de 5 de marzo (FJ 5), cuando dice:

«La Constitución contempla como ajustado a la misma el que la Ley pueda sujetar a la disciplina militar a los Institutos Armados o a otros Cuerpos, por lo que no puede afirmarse que la aplicación del régimen disciplinario sancionador de carácter militar a los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado sea contrario

a la Constitución, aun cuando ello suponga excluirlos en este aspecto de la Administración Civil.»

En consecuencia, no cabe hablar de inconstitucionalidad del artículo 9.6 del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil, en relación con el artículo 28 de la Constitución.

El interesado alega infracción del artículo 25.3 de la Constitución española con el artículo 10, en relación con el artículo 13 del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil, en cuanto se imponen sanciones que, directa o subsidiariamente, implican privación de libertad.

En este sentido el FJ 8 de la Sentencia 21/1981, ya citada, determina:

«La Constitución española reconoce la singularidad de Régimen Disciplinario militar. Del artículo 25.3 se deriva a sensu contrario que la Administración militar puede imponer sanciones que, directa o subsidiariamente, impliquen privación de libertad.»

De nuevo hay que incidir en el argumento reiteradamente expuesto de que el Régimen Disciplinario de la Guardia Civil asume los principios inspiradores del Régimen Disciplinario para las Fuerzas Armadas, por ser un instituto de naturaleza militar, y que la imposición de sanciones que impliquen restricciones a las libertades lo son en función de ese carácter militar y han de responder al objetivo de preservar la subordinación jerárquica y la disciplina dentro del Cuerpo.

Como ya se ha señalado, la exclusión del ámbito de la Administración civil de este Cuerpo, en lo que se refiere al Régimen Disciplinario, no es contrario a la propia Constitución Española y permite, en consecuencia, la imposición de sanciones que restrinjan la libertad.

Por tanto, no se considera infringido el artículo 25.3 de la Constitución por el artículo 10, en relación con el artículo 13 del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil.

— El interesado alega infracción de los artículos 17 y 24 de la Constitución Española por el artículo 18.2 del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil, al poderse acordar la reclusión o detención durante 48 horas para mantener la disciplina y la subordinación, sin que quepa recurso contra esta privación de libertad.

De igual manera, entiende el interesado, en el punto 7.º de sus alegaciones, que se infringen los mismos artículos de la Constitución por el artículo 35 del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil al poder la autoridad administrativa acordar la privación de libertad preventiva, con motivo de la incoación de un expediente por falta grave sin que contra esta decisión se pueda interponer recurso, ni se le informe de la causa de la detención.

En primer lugar, y por lo que se refiere a la posible vulneración del artículo 17 de la Constitución Española, cabe señalar que el mismo es fundamentalmente el

soporte del principio penal por el que toda detención, para la averiguación de un delito, debe de ser sometida al conjunto de garantías jurídicas que el propio artículo recoge, pero no parece que pueda ser utilizado este precepto constitucional como lo hace el promovente en referencia al Régimen Disciplinario de la Guardia Civil.

La tajante diferencia entre ámbito disciplinario y ámbito penal no sólo es una consecuencia constitucional, sino que ha sido proyectada en la reserva contenida en el Instrumento de Ratificación del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, de 4 de noviembre de 1950.

De otra parte, tanto el artículo 18.2 como el 35 son una transcripción del apartado 2 del artículo 18 y artículo 45 del Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas, ya que las acciones inmediatas tendentes a «recuperar» la disciplina perdida ante una insubordinación deben contar con medios efectivos que desde el punto de vista legal siempre se han contemplado.

Por tanto, la restricción de libertad que prevén los artículos 18.2 y 35 del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil ha de entenderse como un elemento entre otros para dotar de contenido real y efectivo al concepto de disciplina militar, evitando así la posible comisión de delitos.

A este respecto, el propio Tribunal Constitucional señala, en su Sentencia 21/1981, de 15 de junio (F9), lo siguiente:

«En el ámbito militar, en el que la subordinación jerárquica y la disciplina constituyen valores primordiales, el procedimiento de carácter disciplinario no puede, por su propia naturaleza, quedar sometido a las garantías procesales, generalmente reconocidas para los procesos judiciales, pues su razón de ser reside en la prontitud y rapidez de la reacción frente a las infracciones de la disciplina militar.»

No obstante lo anterior, esta institución entiende la necesidad de que la medida prevista en el artículo 18.2 del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil sólo debe de ser tomada en aquellos casos en los que, tal como previene este artículo, haya de restablecerse la disciplina y la subordinación con un grado de inmediatez que no permita con anterioridad la normal aplicación de los procedimientos previstos para las faltas leves y graves en este mismo Régimen Disciplinario.

En este sentido, debe quedar claro que la utilización de esta medida debe conllevar siempre la correspondiente apertura, con carácter inmediato a la adopción de la misma, de un procedimiento de los previstos en el Régimen Disciplinario, al objeto de que pueda acreditarse que aquella medida fue tomada, únicamente, con el fin de evitar otro mal mayor y para que la persona corregida pueda formular las alegaciones oportunas en su defensa.

Ha de tenerse en cuenta que esa medida ha de tener una naturaleza accesoria de un procedimiento sustan-

tivo en el que se depure la presunta responsabilidad disciplinaria de un miembro de la guardia civil, sin que pueda adoptarse con carácter general, ya que ello supondría una quiebra del principio de legalidad de delitos, faltas y sanciones administrativas, al no estar vinculada a una conducta prohibida en el ordenamiento jurídico e imputable a un funcionario.

Todo ello sin perjuicio de que esta medida de corrección, desde el mismo momento de su aplicación, cuente con las garantías judiciales constitucionalmente reconocidas.

En cuanto a la posible vulneración del artículo 24, hay que poner de relieve que, si bien los artículos 18.2 y 35 del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil no contemplan la posibilidad de recursos de forma expresa, esta institución considera que, como reiteradamente ha señalado el Tribunal Constitucional, no se trata de supuestos de inconstitucionalidad, sino de interpretación y aplicación de la legalidad ordinaria, debiendo interpretarse los mismos de manera integradora con el resto del ordenamiento jurídico y, en consecuencia, afirmar la necesidad ineludible de amparar estos supuestos con las garantías constitucionalmente reconocidas. (Sentencia 101/91 de 13 de mayo.)

En todo caso, esta circunstancia no es más que el reflejo de la técnica seguida por el legislador, en el Régimen Disciplinario, al remitir de forma expresa el tratamiento de los recursos a un título específico, en concreto el VI, que bajo la denominación de Recursos señala, en su artículo 63, la posibilidad de interponer los recursos de alzada y reposición en los términos previstos en los artículos siguientes.

Por tanto, no se consideran infringidos los artículos 17 y 24 de la Constitución por los artículos 18.2 y 35 del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil, que han de entenderse siempre teniendo en cuenta la aplicación de las ineludibles garantías constitucionales para la protección de los derechos y libertades fundamentales de las personas.

— El interesado alega infracción del artículo 117.5 de la Constitución española por los artículos 64.3, 65 y 66 del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil, al someter al control de la jurisdicción militar la revisión de las sanciones establecidas en el mismo.

La Sentencia del Tribunal Constitucional número 194/1989, de 16 de noviembre (FJ 6), señala que:

«El control jurisdiccional de una sanción correspondiente a una falta por acciones contra esa disciplina, que en la Guardia Civil es la disciplina militar, está incluido en el ámbito estrictamente castrense.»

No puede olvidarse que en la actualidad el principio constitucional de unidad jurisdiccional es ya un hecho, tras la reforma operada en el ámbito militar, al haberse incardinado la organización judicial militar dentro del Poder Judicial, como lo prueba la existencia de la Sala V del Tribunal Supremo que, en razón a un criterio de especialidad en el conocimiento de los asuntos,

y conformada por magistrados y miembros del Cuerpo Jurídico Militar, la hace idónea para conocer de aquellos recursos previstos por las leyes contra las sanciones disciplinarias de carácter militar como lo son, obviamente, las del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil.

Por tanto, no se considera infringido el artículo 117.5 de la Constitución por los artículos 64.3, 65 y 66 del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil.

1.2.2. Ley 18/1990 de 17 de diciembre sobre reforma del Código civil en materia de nacionalidad

Diversas asociaciones de emigrantes exponen su disconformidad con el contenido de la Ley 18/1990, y en particular contra los artículos 24, 26 y disposición transitoria segunda y tercera.

Fundamentan su petición en primer lugar en que la pérdida de la nacionalidad española que hace la citada ley en su artículo 24, vinculada a los emancipados que residiendo habitualmente en el extranjero adquieran voluntariamente otra nacionalidad o utilicen exclusivamente la nacionalidad extranjera que tuvieran atribuida antes de la emancipación, podría conculcar el artículo 11.2 de la Constitución española por cuanto que establece este último que ningún español de origen podrá ser privado de su nacionalidad y en general los artículos 14 y 42 del citado texto.

En segundo lugar, consideran que se establece un factor de discriminación en la pérdida de nacionalidad española en los supuestos previstos en los números 1 y 2, párrafo 1 del artículo 24 respecto a la situación prevista en el segundo párrafo del número 2 del citado artículo.

Observan también que el artículo 26 establece una cierta discrecionalidad en la apreciación por parte de la Administración de las circunstancias que concurren en cada caso, cuando del texto constitucional se desprende que dicha materia debiera ser objeto de regulación por ley.

Y, por último, entienden que la fijación de plazos para la opción establecidos en las disposiciones transitorias podría resultar insuficiente dado que se trata de residentes extranjeros y que las posibilidades de opción deberían configurarse como derechos ilimitados y no condicionado su ejercicio en el tiempo.

Fundamentos de la resolución

A. Para decidir la procedencia o no de interponer recurso de inconstitucionalidad es necesario, a falta de doctrina sentada por el Tribunal Constitucional sobre la materia, y concretamente sobre el artículo 11, proceder en primer lugar a la exégesis del citado precepto.

Esta norma establece lo siguiente:

«1. La nacionalidad española se adquiere, se con-

serva y se pierde de acuerdo con lo establecido por la ley.

2. Ningún español de origen podrá ser privado de su nacionalidad.

3. El Estado podrá concertar tratados de doble nacionalidad con los países iberoamericanos o con aquellos que hayan tenido o tengan una particular vinculación con España. En estos mismos países, aun cuando no reconozcan a sus ciudadanos un derecho recíproco, podrán naturalizarse los españoles sin perder su nacionalidad de origen.»

De este precepto se desprende que la adquisición, conservación y pérdida de la nacionalidad será de acuerdo con lo que la ley establezca. Como es sabido, la remisión a la ley por parte del texto constitucional supone en términos generales una desconstitucionalización que en este caso viene justificada por la necesidad de dejar al margen de la rigidez constitucional un tema que puede estar vinculado a materias tan variables como tratados internacionales, costumbres y otras razones de oportunidad o conveniencia. Esta desconstitucionalización también parece deseable por la dificultad que adquiere la nacionalidad al multiplicarse la complejidad de las relaciones entre Estados.

Dicho esto en términos generales, lo que procede preguntarnos es si esta reserva de ley abarca toda la materia relativa a la nacionalidad o sólo un aspecto determinado de la misma.

A nuestro modo de ver, sólo se reserva a la ley la regulación de la creación y extinción del vínculo, es decir, son las causas y condiciones de adquisición o pérdida del estatus lo que debe regularse precisamente por ley, y es concretamente en el apartado 2 del artículo 11 de la Constitución donde se establecen los límites de esta remisión al decir que los españoles de origen no podrán ser privados de su nacionalidad.

Este apartado implica una prohibición que se dirige a los tres poderes del Estado, y como destinatario más importante al Poder legislativo. El mandato que contiene supone una limitación de las posibilidades del Parlamento al inhabilitarle en concreto para la creación de causas de privación a los nacionales de origen, poniendo en línea el ordenamiento español con el artículo 15.2 de la Declaración de Derechos Humanos, que veta la privación arbitraria de la nacionalidad.

Del tenor literal de este precepto, por lo tanto, se desprende y se hace necesario distinguir los supuestos de pérdida de nacionalidad de los supuestos de privación de nacionalidad, pues aunque unidos en relación de género a especie (la privación es una causa de pérdida de la nacionalidad), es precisamente la diferenciación entre ambos lo que ha justificado la aparición del apartado 2.º del artículo 11, como se pone de manifiesto en las discusiones sobre el contenido del precepto en el dictamen de la Comisión Constitucional del Senado.

La privación de la nacionalidad es un acto del Estado mediante el cual se sanciona a alguien, sin o contra su voluntad, con la pérdida de su nacionalidad. En cam-

bio el concepto de pérdida engloba también los supuestos de desnacionalización bien como pérdida legal automática a partir de un determinado acontecimiento, bien por haber adquirido voluntariamente otra nacionalidad. Hay que tener en cuenta que al ser los Estados los encargados de fijar unilateralmente y con un amplio margen de discrecionalidad los criterios de atribución y pérdida de la propia nacionalidad se producen frecuentes conflictos positivos y negativos en la materia, conflictos que, como se ha escrito autorizadamente, son simplemente de hecho, porque el derecho de toda persona a poseer una nacionalidad debe lógicamente completarse con el principio general de que normalmente no se ostenta simultáneamente más de una.

La Constitución ha consagrado como prohibición absoluta la privación de la nacionalidad a españoles de origen, dejando por contraste evidente que sí puede afectar a los naturalizados y a los demás supuestos de pérdida. En última instancia parece que se debe concluir que la privación de nacionalidad tiene siempre un cierto matiz sancionador que no puede englobar necesariamente todos los supuestos de desnacionalización, como los producidos por adquisición voluntaria de otra nacionalidad, utilización exclusiva de la nacionalidad extranjera o renuncia expresa a la nacionalidad española. En estos casos no estaríamos ante un supuesto de privación, sino de pérdida de la nacionalidad española como consecuencia de actuaciones voluntarias del ciudadano cuya determinación corresponde a la ley, según el primer apartado del artículo 11.

Por tanto, no parece posible articular la incompatibilidad del artículo 24, apartado 2.º, párrafo 1.º, de la citada norma con la Constitución, porque la aplicación de los supuestos que contempla no conllevan la privación mediante un acto voluntario del Estado de la nacionalidad a los españoles de origen, sino la pérdida se ocasiona cuando, teniendo otra nacionalidad desean no optar libremente por seguir ostentando la española. Asimismo, hay que tener en cuenta que de la interpretación literal del apartado 1.º de este artículo 24, se desprende que los emancipados que residan habitualmente en el extranjero, pueden no perder la nacionalidad española, a no ser que usen exclusivamente la extranjera.

B. En segundo lugar, consideran que la pérdida de la nacionalidad española, en los supuestos previstos en los apartados primero y segundo del artículo 24, establece un factor de discriminación no amparado constitucionalmente respecto a la situación prevista en el segundo párrafo del segundo apartado del mismo artículo.

El último apartado del artículo 11 de la Constitución, contiene directrices básicas que deben inspirar la actitud de nuestro ordenamiento frente a supuestos que se consideran especiales. Es decir, impone una excepción en el tratamiento general para diversos Estados a los que no se les aplica el principio general de la pér-

dida de la nacionalidad española por la adquisición de otra.

La Constitución, al decir «El Estado podrá...», autoriza al poder legislativo para que excepcionalmente y en países con los que tenemos tradicionales vinculaciones especiales, no se imponga para solucionar los conflictos positivos el principio general de la pérdida de la nacionalidad española a quienes adquirieron voluntariamente otra.

Ya se ha dicho que la Constitución no prohíbe al legislador establecer un régimen específico de doble nacionalidad con los países a los que se refiere el apartado 3 del artículo 11 de la Constitución, de modo que este principio de excepcionalidad concretado en el artículo 24 de la ley no puede contradecir tampoco, como invoca el Consejo, el derecho fundamental del artículo 14 de la Constitución.

El artículo 24 de la Ley 18/1990 plasma una actuación constitucional legítima del legislador democrático. El término «podrá» del artículo 11 le habilita para optar dentro del marco normativo por una serie de países frente a otros y de esta opción no puede desprenderse discriminación alguna, es decir que en sí mismo el artículo 24.2 en su último apartado no lo consideramos arbitrario, esto es, creador de una diferencia irrazonable.

Llegamos así al interrogante que suscita la determinación de los países a los que alude la citada norma. Determinación difícil, porque el constituyente utiliza conscientemente, según cabe deducir de los debates, una fórmula poco concreta en mayor medida cuando dice «países que hayan tenido o tengan una peculiar vinculación con España». Este enunciado otorga un amplio margen de competencia discrecional, que no arbitraria, al poder legislativo para que concrete los países con los que excepcionalmente podrían darse casos de doble nacionalidad.

Por otra parte, la invocación al artículo 14 y las consideraciones que hacen parecen expresar su disconformidad con que sean unos países y no otros los beneficiados por la excepción del artículo 24.2, párrafo segundo, es decir, parecen opinar que hay otros países con la misma o mayor vinculación con España que deberían incluirse en la relación.

Ante esto debemos señalar que el párrafo 3.º del artículo 11 de la Norma Fundamental no supone un mandato al legislador para que aplique la excepción a todos los españoles de origen residentes en un país que haya tenido o tenga una particular vinculación con España, sino una excepción a la regla general que el Estado podrá concretar, dentro del marco jurídico, con una cierta discrecionalidad.

Hay que tener en cuenta que la igualdad ante la ley que consagra el artículo 14 de la Constitución no implic, en modo alguno, como reiteradamente ha defendido el Tribunal Constitucional, la necesidad de que todos los ciudadanos de origen español en países con especiales vinculaciones con España se encuentren siempre y ante cualquier circunstancia en condiciones

de absoluta igualdad, pues esta igualdad real cuya procura encomienda la Constitución (art. 9.2) a todos los poderes públicos y que es una finalidad propia del Estado social y democrático de Derecho, no impide que, en la práctica y más en conflictos positivos de nacionalidad, se requiera la adopción de determinados medios por el Estado según sea el momento, el lugar o la circunstancia.

En todo caso la relación de países del artículo 24 de la Ley 18/1990 y el fin que con ella se pretende alcanzar parece razonable y enmarcable entre aquellos supuestos que no inciden en la discriminación contenida en el artículo 14 de la Constitución. No obstante el legislador podrá extender a otros Estados con características de vinculación equiparable el beneficio de la doble nacionalidad. Extensión que en modo alguno quedaría vedada ni encontraría obstáculo en el artículo 11.

Cabe concluir que el legislador puede en principio establecer diferencias de tratamiento para adquirir la doble nacionalidad a españoles de origen y a sus descendientes, fundamentalmente porque no es un derecho sino una excepción a la prohibición general, cuya aplicación requiere tener en cuenta la situación jurídica de estas personas como resultado de la aplicación de las normas internacionales que regulan las relaciones entre Estados.

Por ejemplo, la situación jurídica de nuestros residentes en las Comunidades Europeas no es equiparable a su situación en otros países. El nacional de un Estado miembro que resida o se encuentra en otro Estado miembro, sin ser un extranjero tampoco es un ciudadano nacional y si el proceso de integración comunitaria llega a consolidarse, el estatuto del ciudadano comunitario perderá todo lo que aún mantiene de excluyente respecto del nacional; por lo tanto no puede haber en el artículo 24 lesión del principio de igualdad porque éste sólo impide al legislador establecer diferencias arbitrarias e irrazonables cuando las situaciones son equiparables. Solamente hay discriminación cuando se da un trato arbitrariamente desigual a lo que es esencialmente igual.

En consecuencia ha de ser el legislador quien decida cuáles han de ser los supuestos de doble nacionalidad, con los requisitos y en los términos que se consideren pertinentes, dentro del marco del apartado 3.º del artículo 11.

C. Se invoca también el artículo 42 de la Constitución como vulnerado de forma general por el artículo 24 de la ley que comentamos. En primer término hay que reconocer 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 inconstitucional por omisión, esto es, por no atender aisladamente considerado el mandato de los poderes públicos y en especial al legislador.

Por supuesto que no cabe excluir que la relación entre algunos de estos principios y los derechos fundamentales (señaladamente el de igualdad) haga posible

un examen de este género (por ejemplo la Sentencia del Tribunal Constitucional 155/1987), ni tampoco que el principio rector sea utilizado como criterio para resolver sobre la constitucionalidad de una acción positiva del legislador, cuando ésta se plasma en una norma de notable incidencia sobre una entidad (emigrantes y descendientes) constitucionalmente protegida. Pero no es éste el caso.

La protección de los trabajadores españoles en el extranjero (art. 42 de la Constitución) es un mandato al legislador que éste debe cumplir, pero no necesariamente otorgando el mismo tratamiento jurídico a todos los trabajadores españoles en todos los países «con particular vinculación con España», ni en cada norma o institución jurídica particular relacionada con esta materia, sino procurando que del conjunto del ordenamiento jurídico aplicable a los emigrantes de cada país se consiga un resultado global de protección.

Además pudiera considerarse, como ha sido reiteradamente señalado por la doctrina, que «las salvaguardas de los derechos económicos y sociales de los trabajadores españoles en el extranjero», es un enunciado sometido para su efectividad a la concurrencia, junto a la voluntad del Estado español de la del país de residencia de nuestros emigrantes. Es decir, la tarea impuesta al Estado por el artículo 42 tiene una importancia fundamental si tenemos presente que está directamente relacionada con los artículos 93 y 96, porque el valor que los tratados y convenios internacionales alcanzan en nuestro ordenamiento jurídico una vez que son publicados (*pacta sunt recipienda*), resulta ser decisivo para realizar la finalidad del precepto constitucional que comentamos.

D. Se observa finalmente que en el artículo 26 de la Ley 18/1990 se establece una cierta discrecionalidad en la apreciación por la Administración de las circunstancias que concurren en cada caso y que la fijación de los plazos para la opción en las disposiciones transitorias podría resultar insuficiente.

Como hemos señalado, la primera característica del derecho a la nacionalidad en la Constitución española es el alto grado de desconstitucionalización de acuerdo con las modernas corrientes constitucionalistas y que el significado último de este principio de reserva de ley es el de asegurar que la regulación de los ámbitos de libertad que corresponden a los ciudadanos depende exclusivamente de la voluntad de sus representantes, por lo que tales ámbitos han de quedar exentos de la acción del ejecutivo y, en consecuencia, de sus productos normativos propios que son los reglamentos.

Por lo tanto, podría tratarse de una discrecionalidad prohibida por la Constitución si la citada ley remitiera a un reglamento la regulación de los aspectos que se consideran esenciales. Pero ello no es así.

El artículo 26 autoriza a la Administración para que en determinados supuestos y valorando las circunstancias dispense a emigrantes, hijos de emigrantes o casos particulares del requisito de residencia en España.

El citado artículo no autoriza a la Administración para que regule el requisito, sólo le autoriza a que pueda dispensarlo y esta autorización se fundamenta razonablemente en la necesidad de particularizar la aplicación del requisito de residencia en beneficio de algunos emigrantes o sus descendientes.

E. Tampoco puede considerarse como lesivo al derecho del artículo 11, los plazos que establecen las disposiciones transitorias para realizar la opción a la nacionalidad española de las personas cuyo padre o madre hubiesen sido originariamente españoles y nacidos en España o sean españoles a la entrada en vigor de esta ley. El hecho de considerarlos insuficientes no es suficiente como para tenerlos por inconstitucionales. Solamente podrían serlo si los plazos fueran tan cortos que imposibilitaran de forma general y objetiva la realización del derecho, lo que no es el caso.

En cuanto a la valoración de los plazos, ha de tenerse también en cuenta que quienes perdieron la nacionalidad española por razón de emigración en cualquier momento anterior a la Ley 51/1982, o bien durante su vigencia, pudieron haberla recuperado, o en su caso conservado, conforme al régimen excepcional que en ella se establecía durante el tiempo que dicha norma ha permanecido en vigor.

1.2.3. Ley 25/1990, de 20 de diciembre, del Medicamento

Un ciudadano estima que el artículo 88.1.a) de la Ley 25/1990, contiene una discriminación contraria al artículo 14 de la Constitución, que, en perjuicio de los farmacéuticos se derivaría del sometimiento de la apertura de las oficinas de farmacia a lo establecido en la planificación general realizada al efecto, atendiendo a criterios de distancias y habitantes en contraposición con lo que acaece respecto a otros profesionales liberales, no sujetos a planificación alguna en el ejercicio de su profesión.

Fundamentos de la resolución

A la hora de examinar la cuestión que se plantea, es menester traer a colación, como primera providencia, el párrafo noveno de la base XVI de la Ley de 25 de noviembre de 1944, de Bases de la Sanidad Nacional, que señalaba lo siguiente:

«Queda regulado y limitado en el territorio nacional el establecimiento de oficinas de farmacia, incluso con las amortizaciones que se crean precisas, dejando a salvo los intereses de la propiedad...»

Este precepto fue objeto de la cuestión de inconstitucionalidad 80/1983, promovida por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Valencia, que fue resuelta por la Sentencia del Tri-

bunal Constitucional 83/1984, de 24 de julio de 1984. Es preciso, en consecuencia, analizar el contenido de esta sentencia, ya que la doctrina en ella contenida resulta aplicable «mutatis mutandi» al supuesto que ahora se examina.

Los fundamentos invocados por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Valencia para apoyar la resolución adoptada se refieren básicamente a:

— La posible contradicción del bloque normativo examinado con el principio de igualdad y no discriminación que proclama el artículo 14 de la Constitución, al llevar el sistema a la imposibilidad de hecho de acceder todos los titulares a las oficinas de farmacia posibles, así como al acceso a las mismas, no por sistemas selectivos o de antigüedad, sino en base a las posibilidades económicas que permitan satisfacer el traspaso de la oficina.

— La posible contradicción de las limitaciones establecidas para la apertura de oficinas de farmacia, en función del número de habitantes y distancias entre los establecimientos, con lo dispuesto en el artículo 35 de la Constitución, que reconoce el derecho de todos los españoles al trabajo y a la libre elección de profesión u oficio, lo que se confirmaría con lo dispuesto en el artículo 36 del texto constitucional, ya que el mismo trata de la regulación del ejercicio de las profesiones tituladas, pero no de impedimento o restricción de su ejercicio, no pudiendo desprenderse del precepto que se pueda negar el ejercicio de una profesión titulada a quien posee el correspondiente título.

— La posible contradicción del precepto en cuestión con el principio de libertad de empresa, reconocido por el artículo 38 de la Constitución, dado que nos encontramos ante una profesión liberal.

En su sentencia, se plantea el Tribunal Constitucional, en primer lugar, la posible vulneración del artículo 14 de la Constitución, señalando al respecto que «la igualdad real, cuya procura encomienda la Constitución (art. 9.2) a todos los Poderes Públicos ... no impide que, en la práctica, el ejercicio de determinadas actividades requiera la posesión de determinados medios», añadiéndose que «configurado en la forma que hoy lo está el ejercicio de la actividad de dispensación al público de las especialidades farmacéuticas, ni puede entenderse que sea contrario al principio de igualdad ante la ley subordinar ese ejercicio a la posesión de un determinado título académico, ni afecta a tal principio el hecho de que los titulares que quieran ejercer su profesión como titulares de una oficina de farmacia hayan de contar con los medios propios para instalarla».

Seguidamente, examina el Tribunal Constitucional la posible contradicción con los artículos 35.1 y 38 de la Constitución, recordando a tal efecto que «son numerosísimas las normas de nuestro Derecho que disciplinan, regulan y limitan el ejercicio de profesiones y oficios, imponiendo para ello multitud de requisitos

diversos... Nada hay, por tanto en la Constitución que excluya la posibilidad de regular y limitar el establecimiento de oficinas de farmacia».

En tercer lugar, y por lo que se refiere a la presunta vulneración del artículo 36 del texto constitucional, se señala en la sentencia que el ejercicio de las profesiones tituladas «es impensable sin la existencia de una ley que las discipline y regule su ejercicio».

Con base en todo lo anterior, el Tribunal Constitucional declara que la base XVI, párrafo 9.º, de la Ley de 25 de noviembre de 1944, de Bases de Sanidad Nacional, es constitucionalmente legítima en cuanto dispone que «queda regulado y limitado en el territorio nacional el establecimiento de oficinas de farmacia».

Es menester, sin embargo, señalar que, en cambio, el Tribunal Constitucional considera contraria a la Constitución y derogada por ella la citada base en cuanto habilita al Gobierno para establecer libremente por vía reglamentaria esta regulación y limitación, argumentando, en este sentido, el carácter genérico de la habilitación contenida en la misma. No obstante, ni esta cuestión es invocada por el promovente, ni resulta necesario, en este momento, su examen en relación con el precepto debatido.

Examinada la sentencia del Tribunal Constitucional de 24 de julio de 1984, es preciso volver a la argumentación expuesta por el promovente, basada en la presunta vulneración del artículo 14 de la Constitución al establecer una limitación a la apertura de oficinas de farmacia, colocando así en una posible situación discriminatoria a los farmacéuticos respecto de otros profesionales liberales.

Como se ha visto anteriormente, la sentencia del Tribunal Constitucional de 24 de julio de 1984 analiza la posible vulneración del principio de igualdad no desde esta perspectiva, sino desde la diferenciación dentro de los propios farmacéuticos, primordialmente en función de la posesión de los medios económicos suficientes para instalar una oficina de farmacia.

Por el contrario, la argumentación expuesta por el promovente en su escrito se encuentra en relación con el examen que de los artículos 35.1 y 38 de la Constitución se realiza en la citada sentencia. Pues bien, como antes se ha indicado el Tribunal Constitucional señala nítidamente que «nada hay... en la Constitución que excluya la posibilidad de regular y limitar el establecimiento de oficinas de farmacia», sin que, de otro lado, el derecho garantizado en el artículo 35.1 sea el de «desarrollar cualquier actividad, sino el de elegir libremente profesión u oficio» y sin que, además, en el artículo 38 «se reconozca el derecho a acometer cualquier empresa sino sólo el de iniciar y sostener en libertad la actividad empresarial».

De todo ello se desprende que tampoco existe una vulneración del principio de igualdad proclamado por el artículo 14 de la Constitución española por el hecho de que la apertura de oficinas de farmacia esté sometida a determinadas limitaciones, que no existen para el ejercicio de otras profesiones liberales, debiéndose

además tener en cuenta a este respecto la ausencia de una identidad de supuestos, ya que los términos de comparación se centran en el ejercicio de profesiones distintas, lo que imposibilitaría, en cualquier caso, una vulneración del artículo 14 de la Constitución al no darse la premisa esencial para la violación del principio de igualdad, ya que no nos encontraríamos ante unos mismos supuestos.

Con independencia de lo anterior, y para confirmar este criterio, la tan repetida sentencia del Tribunal Constitucional de 24 de julio de 1984, tras indicar que «la regulación de las distintas profesiones, oficios o actividades empresariales en concreto, no es por tanto una regulación del ejercicio de los derechos constitucionales garantizados en los artículos 35.1 ó 38», señala que «el ejercicio de las profesiones tituladas, a las que se refiere el artículo 36 de la Constitución Española... es impensable sin la existencia de una ley que las discipline y regule su ejercicio», añadiendo que, dada la naturaleza del precepto, la reserva de ley que se deriva del artículo 36 de la Constitución española «es bien distinta de la general que respecto de los derechos y libertades se contiene en el artículo 53.1 de la Constitución Española y que, en consecuencia, no puede oponerse aquí al legislador la necesidad de preservar ningún contenido esencial de derechos y libertades que en ese precepto no se proclaman, y que la regulación del ejercicio profesional, en cuanto no choque con otros preceptos constitucionales, puede ser hecha por el legislador en los términos que tenga por conveniente».

En conclusión, de lo expuesto se desprende que, de una parte, el Tribunal Constitucional en su sentencia 83/84, de 24 de julio de 1984, declara que se acomoda a la Constitución la imposición de limitaciones al establecimiento de oficinas de farmacia, sin que, de otra parte, se estime que exista una vulneración del principio de igualdad proclamado por el artículo 14 de la Constitución por el hecho de que esta limitación conlleve una regulación diferente del ejercicio de la profesión farmacéutica y del de otras profesiones.

Por todo ello, y con pleno respeto a cualquier otra opinión diferente, no se han encontrado motivos suficientes para que esta institución, en uso de la legitimación que le confiere el artículo 162.1.a) de la Constitución española y el artículo 32.1 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, interponga recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 88.1.c) de la Ley 25/1990, de 20 de diciembre, del Medicamento.

1.2.4. Ley 26/1990, de 20 de diciembre, por la que se establecen en la seguridad social prestaciones no contributivas

El Presidente de una coordinadora de talleres de minusválidos psíquicos solicita del Defensor del Pueblo que interponga recurso de inconstitucionalidad en base a los siguientes fundamentos:

En primer lugar, afirma que la ley 26/1990 discrimina a la persona minusválida y a su independencia personal, por cuanto que «configura al minusválido como un número económico, no como una persona, al establecer su cuantificación económica dentro de lo que denomina unidad económica». Ello vulnera para el promovente los artículos 9.1 y 29 del Código civil; 1, 3, 7 y 14 de la Ley 13/1982, de Integración Social de los Minusválidos, y 10, 14 y 49 de la Constitución Española.

En segundo lugar, se produce discriminación en la invalidez, según sea contributiva o no, por la existencia de dos definiciones del mismo concepto. No cita el interesado ningún precepto constitucional.

En tercer lugar se afirma la presunta discriminación a la familia, al introducirse el concepto de «unidad económica» haciendo depender el derecho a pensión de la carencia de recursos de los demás familiares allegados que conviven con él, además del presunto beneficiario.

Por último, se argumenta la presunta inconstitucionalidad de la Disposición Final que faculta al Gobierno para elaborar un texto refundido, señalando que al tratarse de derechos fundamentales de la persona, la citada regulación deberá efectuarse a través de una norma con rango de Ley Orgánica y no a través de delegación legislativa.

Fundamentos de la resolución

A. El análisis de la primera de las argumentaciones del promovente requiere, para centrar la cuestión debatida, eliminar de entrada el examen de la invocada vulneración de los artículos 9.1 y 29 del Código Civil, así como de los artículos 1, 3, 7 y 14 de la Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos, desde el momento en que, de conformidad con lo previsto por el artículo 27.1 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad tienen por objeto el enjuiciamiento de la conformidad o disconformidad de las leyes, disposiciones o actos con la Constitución y no, como es obvio, la conformidad o disconformidad de una ley con otra norma del mismo rango legal.

El examen de la primera de las argumentaciones antes citadas debe, por consiguiente, constreñirse a la presunta vulneración de los artículos 10, 14 y 49 de la Constitución española, que se invocan por el promovente.

El primero de estos preceptos proclama, como fundamentos del orden político y de la paz social, la dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad y el respeto a la ley y a los derechos de los demás.

De acuerdo con la argumentación del promovente, la configuración contenida en la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, consistente en tomar en consideración los recursos familiares y no los estrictamente personales para el cálculo del límite de renta, que no debe sobrepasarse para adquirir derecho a la pensión no contri-

butiva, atentaría contra el artículo 10 de la Constitución.

En relación con la presunta vulneración del citado artículo, es menester indicar que el promovente no señala las razones por las que considera que se produce la misma, ni, por otra parte, puede advertirse que se produzca la violación del mismo en razón de la opción del legislador en favor de la toma en consideración de la unidad familiar y no de cada persona aisladamente considerada para configurar el requisito relativo al límite de renta establecido para adquirir derecho a la pensión no contributiva. No se alcanza a advertir, en efecto, que la opción por el citado criterio pueda ir en detrimento de la dignidad de la persona, de los derechos inviolables que le son inherentes, del libre desarrollo de la personalidad o del respeto a la ley.

El promovente señala, de otra parte, la presunta vulneración del artículo 14 de la Constitución, ya que en su criterio la opción del legislador por la citada configuración supondría una discriminación por una condición o circunstancia personal o social. En relación con esta presunta tacha de inconstitucionalidad es menester comenzar recordando que, conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional, el principio de igualdad «no prohíbe que el legislador contemple la necesidad o conveniencia de diferenciar situaciones distintas y de darles un tratamiento diverso... lo que prohíbe el principio de igualdad jurídica es la discriminación, como declara de forma expresa el artículo 14 de la Constitución; es decir, que la desigualdad de tratamiento legal sea injustificada por no ser razonable» (sentencia de 10-11-1981).

A juicio del promovente, la opción del legislador por el criterio de la unidad familiar constituiría una situación discriminatoria, pero, al igual que sucediera respecto del artículo 10 antes examinado, tampoco se señala en qué consiste la citada discriminación. La existencia de ésta, en efecto, requeriría la comparación entre dos supuestos, con el fin de juzgar si la desigualdad de tratamiento es injustificada e irrazonable y, por consiguiente, resulta discriminatoria. En el caso examinado, sin embargo, no existen dos términos de comparación, de modo que no puede llegarse a adivinar respecto a qué otra situación se produce la discriminación que se aduce.

La norma discutida, en efecto, tiene por objeto, entre otros, el de implantar unas pensiones de jubilación y de invalidez no contributivas, cuyo acceso queda sometido a diversos requisitos, entre los que figura el de que la renta de la familia de la que forma parte el presunto beneficiario no sobrepase un determinado límite. Efectuándose una única regulación del citado requisito, sin que se introduzca diferencia alguna en la misma, es inevitable concluir en la inexistencia de la situación discriminatoria denunciada, ya que no existen dos tratamientos legales distintos de los que pueda derivarse dicha discriminación que, por pura hipótesis, deviene imposible.

El primero de los argumentos esgrimidos por el pro-

movente, finaliza con la invocación del artículo 49 de la Constitución, a cuyo tenor «los poderes públicos realizarán una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a los que prestarán la atención especializada que requieran y los ampararán especialmente para el disfrute de los derechos que este título otorga a todos los ciudadanos».

Acerca de este precepto, el promovente señala la vulneración derivada, una vez más, de la toma de consideración de la unidad económica como base para el cálculo del límite de renta que permite el acceso a las prestaciones establecidas por la Ley 26/1990, de 20 de diciembre.

Tampoco en este caso resulta precisa una prolija argumentación para llegar a la conclusión de que el artículo 49 de la Constitución ofrece al legislador un marco amplio dentro del que aquel puede optar por muy distintas soluciones para llevar a cabo la política en favor de las personas con minusvalía y el amparo especial que en el precepto se proclaman, sin que en dicho artículo se prejuzgue la exacta configuración de un determinado requisito para acceder a la protección establecida.

B. El segundo de los razonamientos que el promovente trae a colación atañe a la presunta discriminación que se derivaría de la distinta definición que de la invalidez da el artículo 2.º de la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, en función del carácter contributivo o no de la prestación correspondiente. Según el interesado «no se trata de un tema meramente semántico o gramatical, sino de otorgar distinto tratamiento según se haya contribuido o no, pese a que se trata de un mismo concepto y una misma realidad».

En relación con esta presunta tacha de inconstitucionalidad, es menester recordar de nuevo que, de conformidad con la doctrina del Tribunal Constitucional, requiere como requisito previo una igualdad de situaciones ante las que se produzca un tratamiento diferenciado no justificado por no ser objetivo ni razonable (sentencia de 10-7-1981, entre otras).

En el presente supuesto no existe una vulneración del principio de igualdad desde el momento en que nos encontramos ante dos realidades distintas, cuyo tratamiento diferente está justificado. En efecto, la invalidez protegida a través de la modalidad contributiva es primordialmente una incapacidad laboral, definiéndose, por tanto, la misma en relación con la disminución o anulación de la capacidad de trabajo. Por el contrario, la invalidez protegida mediante la modalidad no contributiva hace referencia a un criterio más amplio, que abarca la capacidad física, psíquica o sensorial en su integridad y de la cual, el laboral es tan sólo uno de los factores a tomar en consideración.

El carácter contributivo o no de la modalidad protectora precisamente justifica la diferencia en el tratamiento que opera la citada Ley 26/1990, de 20 de diciembre, por cuanto el citado carácter contributivo se deriva del desarrollo de una actividad laboral que

conlleve la obligación de realizar las correspondientes cotizaciones, de modo que la naturaleza contributiva de la modalidad protectora y el criterio laboral para definir la invalidez van lógicamente unidos, sin que, por el contrario, tal cosa suceda en la modalidad no contributiva, ante la ausencia de una actividad laboral preexistente.

C. En tercer lugar, el promovente aduce la existencia de una presunta vulneración del artículo 39 de la Constitución Española, ya que, en su criterio, al introducirse la figura de la «unidad económica» y hacerse depender el reconocimiento de la pensión no sólo de la carencia de recursos por parte del presunto beneficiario, sino también de la de los demás familiares, hasta el segundo grado de consanguinidad, que con él convivan, se discrimina a la familia, que pasa a ser un obstáculo para percibir la pensión, extremo que no se da si la convivencia lo es con otras personas no unidas por lazos familiares, por muy íntima que sea la relación, infringiéndose así el artículo 39 de la Constitución, en relación con el artículo 32 de la misma.

Sobre esta alegación es preciso señalar, en efecto, que el artículo 2 de la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, introduce en la Ley General de la Seguridad Social un nuevo artículo 137 bis, sometiendo el derecho a las pensiones no contributivas al requisito de carácter de rentas o ingresos suficientes, y señalando, entre otros extremos, que si el solicitante convive con otras personas en una misma unidad económica, únicamente se entenderá cumplido el requisito de la carencia de rentas o ingresos suficientes cuando la suma de los de todos los integrantes de aquella sea inferior al límite de acumulación de recursos que se establece. Se señala, por último, que «existirá unidad económica en todos los casos de convivencia de un beneficiario con otras personas, sean o no beneficiarias, unidas con aquél por matrimonio o por lazos de parentesco de consanguinidad hasta el segundo grado».

De acuerdo con lo expresado por el promovente, existiría una vulneración del artículo 39 de la Constitución española, que obliga a los poderes públicos a asegurar la protección social, económica y jurídica de la familia, en relación con el artículo 32 que proclama el derecho a contraer matrimonio, ya que, al computarse las rentas o ingresos de las personas que convivan con el presunto beneficiario, únicamente se tomarán en consideración las de aquellas unidas con el mismo por un vínculo matrimonial o por lazos de consanguinidad hasta el segundo grado, actuando, por tanto, los ingresos de estas personas en sentido restrictivo para el acceso a la pensión, mientras que no se aplicará tal restricción en los casos en los que existiendo dicha convivencia no hay vínculo matrimonial o la citada situación de parentesco por consanguinidad.

En relación con lo expuesto por el promovente, debe señalarse que, de conformidad con la doctrina del Tribunal Constitucional, «sin necesidad de interrogarse... acerca de si “la protección social económica y jurídica de la familia”... podría alcanzar, en principio,

tanto a la familia matrimonial como a la no fundada en el matrimonio, es claro que dicho precepto no establece ni postula por sí solo una paridad de trato en todos los aspectos y en todos los órdenes de las uniones matrimoniales y no matrimoniales. Por ello, no serán incompatibles con el artículo 39.1 de la Constitución aquellas medidas de los poderes públicos que otorguen un trato distinto y más favorable a la unidad familiar basada en el matrimonio que a otras unidades convivenciales, ni aquellas otras medidas que faciliten o favorezcan el ejercicio del derecho constitucional a contraer matrimonio (art. 32.1 de la Constitución), siempre, claro está, que con ello no se coarte ni se dificulte irrazonablemente al hombre y a la mujer que decidan convivir *more uxorio*» (Sentencia de 15 de noviembre de 1990, fundamento jurídico segundo).

La aplicación de esta doctrina podría llevar, en efecto, a la conclusión de la existencia de una vulneración del principio de igualdad proclamado por el artículo 14 de la Constitución, al otorgar un tratamiento legal distinto y más favorable a las situaciones de convivencia de hecho respecto de las situaciones derivadas de un vínculo matrimonial o del parentesco por consanguinidad, así como a la existencia de una violación del artículo 39 de la Constitución, en relación con el artículo 32 de la misma, puesto que, de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional (en especial, la sentencia antes referenciada) es constitucionalmente posible otorgar una paridad de trato a las uniones de hecho y a las matrimoniales, pero lo que no resulta admisible desde el punto de vista constitucional es colocar a estas últimas en una situación perjudicial respecto de las primeras.

Todo ello podría inducir a cuestionar la constitucionalidad del artículo 137 bis, apartado cuarto de la Ley General de la Seguridad Social, introducido en este texto legal por el artículo 2.º de la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, por vulnerar los artículos 14 y 39, en relación con el artículo 32, todos ellos de la Constitución.

Examinados los citados artículos desde la perspectiva de los principios constitucionales, se puede afirmar que ello no es, sin embargo, así. En este sentido, no cabe desconocer cual es la naturaleza y finalidad del precepto. Este, en efecto, no pretende directamente excluir de la protección a quienes estén unidos por vínculo matrimonial o por lazos de consanguinidad y, paralelamente, incluir en la misma a las uniones cuasim matrimoniales o a quienes convivan sin estar unidos por lazos de consanguinidad. Lo que se pretende, por el contrario, es subordinar el derecho a la pensión al requisito de que el solicitante no rebase un determinado límite de renta, lo que es ciertamente congruente con la naturaleza asistencial de la prestación.

Para el cálculo de las rentas e ingresos computables a efectos de la aplicación de dicho límite, no se tomarán únicamente los recursos personales del solicitante, como acaecía respecto de los subsidios de garantía de ingresos mínimos o por ayuda de tercera persona, incluidos en el sistema que, en favor de las personas

con minusvalía, implantó la Ley 13/1982, de 7 de abril, por efecto de la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de abril de 1986; sino también los recursos de las personas que conviven con el solicitante, como sucede con la pensión asistencial de las personas mayores de sesenta y seis años o incapacitadas para el trabajo, regulada por el Real Decreto 2620/1981, de 24 de julio, aplicando el criterio de las economías de escala.

Con independencia del juicio que pueda merecer, fuera del ámbito de la estricta constitucionalidad, una u otra opción, la cuestión estriba, por tanto, en saber si resulta objetivo y razonable computar únicamente los recursos de las personas que convivan con el solicitante y estén unidas por vínculo matrimonial o por parentesco por consanguinidad hasta el segundo grado, y no computar, por el contrario, las rentas e ingresos de quienes conviven con el solicitante, pero en las que no se da la circunstancia reseñada.

Pues bien, la explicación de esta restricción a las personas unidas por vínculo matrimonial o por consanguinidad hasta el segundo grado, viene dada, en criterio de esta institución y con pleno respeto a cualquier otra opinión diferente, por la obligación alimenticia que impone el artículo 143 del Código Civil y que justamente alcanza a los cónyuges, y a los ascendientes y descendientes, así como a los hermanos, lo que explicaría el cómputo de los recursos de los convivientes con el solicitante que estuvieran unidos con él en razón de matrimonio o por lazo de parentesco de consanguinidad hasta el segundo grado, así como la exclusión de quienes, conviviendo con el solicitante, no estuvieran en alguna de las circunstancias indicadas, ante la inexistencia de obligación alimenticia alguna hacia aquél.

La Ley 26/1990, de 20 de diciembre, no somete, por tanto, el derecho a la pensión no contributiva al requisito de no tener familiares obligados a prestar alimentos conforme a lo establecido en la legislación civil o, teniéndolos, que carezcan de la posibilidad material de cumplir dicha obligación, conforme sucede con la pensión asistencial regulada por el Decreto 2620/1981, de 24 de julio. Sin embargo, el carácter asistencial de la pensión y, en definitiva, el requisito relativo a los alimentos civiles, viene, en cierto modo, a introducirse en otra forma, al someter el derecho a la misma a un determinado límite de recursos para cuyo cálculo se toman en consideración las rentas o ingresos de los familiares obligados a prestar alimentos conforme al Código Civil.

De este modo, y siempre partiendo de la naturaleza asistencial de la prestación, puede llegarse a la conclusión de que la diferencia de tratamiento legal entre, por una parte, las unidades convivenciales en las que existe un vínculo matrimonial o lazos de consanguinidad y, por otra, aquellas en las que no se dan estas circunstancias, no está exenta de la imprescindible objetividad y razonabilidad, desde el momento en que quienes conviven sin estar unidos por vínculo alguno, ya sea matrimonial o de parentesco por consanguinidad, ca-

recen de obligación alimenticia alguna. Desde este punto de vista, no puede aducirse la existencia de una vulneración del artículo 14 de la Constitución, al estar justificada la diferencia establecida, como tampoco la de los artículos 32 y 39.

D. Por último, el promovente cuestiona la Disposición Final Primera de la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, en la que se autoriza al Gobierno para que en el plazo de dos años proceda a elaborar un texto refundido que regularice, aclare y armonice la citada ley con otros textos legales. En este sentido, afirma el promovente que esta previsión es inconstitucional, ya que tanto la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, como el resto de las normas que se citan, se refieren a derechos fundamentales de la persona, de modo que deberían ser objeto de regulación mediante una norma con rango de ley orgánica.

Acerca de esta argumentación, es menester señalar que con independencia del alcance que haya de darse al contenido de un texto refundido, es lo cierto que ni en Ley 26/1990, de 20 de diciembre, ni en ninguno de los textos legales a que se hace mención en el apartado primero de la disposición adicional citada, se regulan derechos fundamentales y libertades públicas que exijan ser desarrollados por ley orgánica, conforme al artículo 81 de la Constitución, por lo que ha de concluirse la necesidad de no compartir la argumentación del promovente.

1.2.5. Ley 31/1990, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1991

Artículo 41

Cinco ciudadanos con escritos idénticos, suscritos con anterioridad a la publicación de la ley, manifiestan su desacuerdo con que la evolución anual conforme a las sucesivas leyes de Presupuestos Generales del Estado, del tope máximo de pensiones no se ha ajustado a la evolución seguida por el Índice de Precios al Consumo (IPC).

Entienden los interesados que se opone al artículo 40.1 de la Constitución Española, que las leyes de Presupuestos «para aliviar a los más necesitados reducen las pensiones de los más desahogados, cosa que sería plausible si fuera dentro del conjunto de todos los españoles. Pero es solamente dentro del colectivo de pensionistas, que ya vieron mermados sus ingresos al causar baja en el servicio activo».

Consideran que no es justo el recorte de pensiones y que al existir otros casos en que éste no existe se vulneraría el artículo 14 de la Constitución. Asimismo, creen contrario al artículo 50 de la Carta Magna el establecimiento de un tope máximo para las pensiones, así como que tal limitación «recae sobre un colectivo que por diferentes razones no puede defenderse».

Fundamentos de la resolución

A. La doctrina muy elaborada por el Tribunal Constitucional en numerosas sentencias sobre el alcance del principio de igualdad ante la ley, se condensa en torno a los siguientes rasgos esenciales:

— No toda desigualdad de trato en la ley supone una infracción del artículo 14 de la Constitución. Sólo cuando aquella desigualdad introduce una diferencia entre situaciones que pueden considerarse iguales y carece de una justificación objetiva y razonable.

— El principio de igualdad exige que a iguales supuestos de hecho se apliquen iguales consecuencias jurídicas, debiendo considerarse iguales dos supuestos de hecho cuando la utilización o introducción de elementos diferenciadores sea arbitraria o carezca de fundamento racional.

— El principio de igualdad no prohíbe al legislador cualquier desigualdad de trato sino sólo aquellas desigualdades que resulten artificiosas o injustificadas por no venir fundadas en criterios objetivos y suficientemente razonables de acuerdo con criterios o juicios de valor generalmente aceptados.

— Es constitucionalmente lícita la diferenciación cuando, además de serlo el fin que con ella se persigue, las consecuencias jurídicas que resultan de la distinción son adecuadas y proporcionadas a dicho fin, de modo que la relación entre la medida adoptada y el fin perseguido «supere un juicio de proporcionalidad en sede constitucional, evitando resultados especialmente gravosos o desmedidos».

B. Los principios reconocidos en el capítulo tercero de la Constitución en el que se insertan los artículos 40.1 y 50, invocados por los promoventes, de acuerdo con el artículo 53.3 de la Constitución «informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos».

Entre la legislación positiva promulgada en relación con el contenido del artículo 40.1 cabe citar la Ley 51/1980, de 8 de octubre, Básica de Empleo y la Ley 31/1984, de 2 de agosto, de protección por desempleo. Pero también, por ejemplo, el Real Decreto 1194/1985, de 17 de julio, por el que se anticipa la edad de jubilación, como medida de fomento del empleo.

No puede considerarse pertinente, en relación con el problema planteado, la invocación del artículo 40.1 de la Constitución. Si cabría referirse al artículo 41, en cuanto este impone a los poderes públicos el deber de mantener «un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad...».

El artículo 50 de la Constitución según el cual «los poderes públicos garantizarán, mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad», nos conduce entre otras disposiciones, informa-

das por este principio, a la Ley 26/1985, de 31 de julio, de medidas urgentes para la racionalización de la estructura y de la acción protectora de la Seguridad Social, o a la normativa en materia de Clases Pasivas del Estado, entre la que cabe destacar la Ley 50/1984, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1985, la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública.

El establecimiento de un límite, con carácter general según el cual el conjunto de pensiones públicas que puede percibir una sola persona no podría superar una cuantía determinada, estuvo motivado por la necesidad de lograr una redistribución de los recursos públicos que favoreciera a los pensionistas con ingresos más bajos. La cuantía se fijó inicialmente en 187.950 pesetas, en la Ley 44/1983, de 28 de diciembre, y se ha mantenido en la misma cifra hasta el ejercicio 1988, modificándose posteriormente para cada año en las sucesivas Leyes de Presupuestos Generales del Estado.

Así, la Ley 31/1990, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1991, se limita a revisar —al alza— la cuantía de la limitación en el señalamiento inicial de pensiones públicas, cuyo régimen se encuentra regulado en la legislación vigente en materia de Clases Pasivas.

C. Quedaría, pues, por examinar si es constitucionalmente admisible el establecimiento de un límite el señalamiento inicial de las pensiones públicas. A este respecto, a partir de una serie de cuestiones de inconstitucionalidad suscitadas por diversas Magistraturas de Trabajo y el Tribunal Central de Trabajo, sobre las constitucionalidad del establecimiento de un tope máximo para las pensiones públicas, el Tribunal Constitucional, en Sentencia de 21 de julio de 1987, se pronunció en los términos siguientes:

«Existe, sin duda, una cierta correspondencia entre cotización y prestación, pero no es de índole estrictamente matemática, ni puede equipararse con la que deriva de una relación contractual, como ocurre en el seguro privado, pues el régimen de prestaciones de la Seguridad Social no es un régimen contractual, del que lo diferencian radicalmente las notas de universalidad, obligatoriedad y uniformidad; se trata de un régimen legal que tiene como límites, entre otros, el respeto al principio de igualdad, la prohibición de la arbitrariedad y el derecho a la asistencia y a prestaciones sociales suficientes para situaciones de necesidad que garantiza el artículo 41. CE.

»La conexión inmediata y directa entre la cotización y la pensión, propia del régimen contractual, no existe en el Régimen General de la Seguridad Social, en el que las prestaciones a que el asegurado tiene derecho son diversas, sin que de la limitación o reducción de una de ellas pueda concluirse que se haya producido una privación de derechos si el bloque de derechos y prestaciones se mantiene en su conjunto.

»Los afiliados a la Seguridad Social no ostentan un derecho subjetivo a una cuantía determinada de las

pensiones futuras, es decir, de las pensiones respecto de las cuales no se ha producido el hecho que las causa.

»Una ley de presupuestos no tiene sólo por objeto la aprobación de la previsión de ingresos y de las autorizaciones de gastos del Estado sino que también pueden incluirse regulaciones directamente relacionadas con aquella previsión y autorizaciones o con los criterios de política económica que en ellos se sustentan.»

A partir de aquí, con independencia del grado de acuerdo con el criterio del legislador, ya no se trata de determinar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la norma.

Disposición transitoria sexta

Varios miembros del Cuerpo de Mutilados de guerra por la Patria solicitan que se haga uso de la legitimación del Defensor del Pueblo para interponer recurso de inconstitucionalidad contra la Disposición Transitoria sexta de la Ley 31/1990 en base a las siguientes alegaciones:

— Con la aplicación del apartado primero de dicha disposición «se crea una situación de inseguridad jurídica en la aplicación de la Ley 17/1989, toda vez que se puede estar sujeto a posibles prórrogas durante años venideros».

— Con dicha aplicación «se vulneran parte de los derechos fundamentales contemplados en la Constitución y que no pueden ser recuperados de conformidad con lo dispuesto para la situación de retirado en el artículo 224 de las Reales Ordenanzas de las Fuerzas Armadas».

Con la aplicación del punto tres de la citada disposición «se infringe lo previsto en el artículo 14 de la Constitución, ya que se permanece en situación de activo y por tanto sujeto a la jurisdicción y disciplina militar estando sujeto igualmente a descuentos legales por un tiempo que después no se tendrá en cuenta para el señalamiento de sus haberes pasivos, toda vez que la situación legal será la de retirado (a efectos del señalamiento de haberes pasivos)».

Con ello «se crea una nueva situación militar no prevista en la Ley 17/89 ni en la Ley 5/1796 con independencia absoluta ante el poder legislativo».

Fundamentos de la resolución

A efectos de la resolución con la que finaliza este escrito, se han tenido en cuenta los argumentos siguientes:

A. La primera alegación hace referencia a la creación de una situación de inseguridad jurídica para las personas afectadas por la aplicación de la Disposición Transitoria Sexta, apartado 1.º, de la nueva normati-

va, ante la posibilidad de que en un futuro se produjeran nuevas prórrogas de la permanencia en activo del personal perteneciente al Cuerpo de Mutilados de Guerra por la Patria.

Se afirma la vulneración del principio de seguridad jurídica fundamentada en un posible evento futuro, sin que exista base alguna para considerar que se trata de una condición que, irremediabilmente, haya de cumplirse, no existiendo, ni tan siquiera, argumentos para plantearse la duda de que la aplicación de la norma en cuestión se prorrogue en años venideros.

Por tanto, la incertidumbre alegada carece de fundamento, requisito sin el cual no se vulnera el principio contenido en el artículo 9.3 de la Constitución, según reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

En efecto, la doctrina del Tribunal Constitucional establece, entre otras, en Sentencia 27/81, que el principio de seguridad jurídica «... es suma de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable, interdicción de la arbitrariedad, pero que si se agotara en la dicción de estos principios no hubiera precisado de ser formulada expresamente. La seguridad jurídica es la suma de estos principios, equilibrada de tal suerte que permita promover, en el orden jurídico, la justicia y la igualdad, en libertad».

En este sentido, la Sentencia 65/87 del Tribunal Constitucional determina que «... por lo que se refiere a si ha habido, con ocasión del precepto impugnado vulneración del principio de seguridad jurídica debe partirse en primer lugar de que la norma que examinamos constituye un mandato cierto, publicado y preciso, y que, por ello, no puede considerarse como generadora de incertidumbre o inseguridad, en cuanto a su contenido». Así, en el presente supuesto se dan las condiciones establecidas por el Tribunal por cuanto que, la Disposición Transitoria Sexta supone un mandato cierto y preciso, al aplazar un año más el pase a situación de retirado; ha sido publicado en el «Boletín Oficial del Estado», en fecha 28 de diciembre de 1990; y por último, no puede considerarse como generadora de incertidumbre o inseguridad, toda vez que, como ya se ha indicado, no existe fundamento alguno para considerar que la situación pueda variar de hecho en un futuro.

A mayor abundamiento, hay que tener en cuenta que la propia naturaleza del ordenamiento jurídico implica su resistencia a ser congelado en un momento histórico determinado, ya que debe responder a la realidad social de cada momento, como instrumento de progreso y perfeccionamiento.

B. El artículo 224 de las Reales Ordenanzas de las Fuerzas Armadas establece: «Los militares retirados mantendrán, con arreglo a lo que determine la ley, los derechos del personal en activo y recuperarán aquéllos a los que renunciaron voluntariamente al incorporarse a la vida militar.

Los servicios de acción social de las Fuerzas Armadas prestarán la debida atención a dichos militares y

a las familias de aquellos que hayan fallecido, especialmente en los problemas de vivienda, educación y otras necesidades de vida».

Por lo que respecta a la posible vulneración que la Disposición Transitoria Sexta puede suponer del citado precepto para los derechos fundamentales del Cuerpo de Mutilados de Guerra por la Patria, hay que señalar que, precisamente, en el mismo se establece que los derechos de los militares retirados se mantendrán con arreglo a lo que determine la ley, y es una ley que viene en el presente caso a regular los derechos en cuestión.

No cabe aducir, por tanto, la falta de rango normativo de la Ley de Presupuestos para efectuar la modificación legislativa que nos ocupa por dos razones. Desde el punto de vista material, no se puede deducir de las prescripciones constitucionales una exclusión de la Ley de Presupuestos de toda materia distinta de la regulación de ingresos y gastos del sector público, a pesar de resultar incompatible con el papel que debe cumplir la Ley reguladora de Presupuestos. De otra parte, y desde un punto de vista formal, no se puede alegar la incapacidad de la Ley de Presupuestos para introducir la tan citada modificación legislativa, ya que nos encontramos ante una disposición con rango formal de Ley, y como tal, capaz de derogar las normas con rango inferior o igual al suyo, por lo que se respecta el principio de reserva legal de la materia y el principio de jerarquía normativa.

Por las razones expuestas no es infrecuente que, a pesar del carácter de especialidad material de las leyes de presupuestos, se introduzcan a través de las mismas todo tipo de modificaciones legislativas, ya que su configuración progresiva como medio de dirección de la política económica supone la inclusión constante en el articulado de dichas leyes de disposiciones normativas no asimilables al estado de gastos y previsión de ingresos presupuestarios, pero de conveniente regulación conjunta con ese núcleo, por su relación técnica con el mismo, como es el presente supuesto al tratarse de la regulación de unos derechos de contenido económico que afectan a los Presupuestos Generales.

Prueba de ello es la numerosa jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la materia, entre otras Sentencia 134/87, de 21 de julio, y Sentencia 65/87, de 21 de mayo.

C. Quedaría, pues, por examinar si con la aplicación del punto tres de la Disposición Transitoria Sexta se produce una discriminación de los militares del Cuerpo de Mutilados de Guerra por la Patria frente al resto de los militares, cuyos descuentos legales se tienen en cuenta a efectos del señalamiento de sus haberes pasivos en los términos del artículo 14 de la Constitución.

Una lectura aislada del apartado 3 podría dar lugar a pensar que no se tendrán en cuenta los incrementos percibidos a lo largo del período comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 1990, lo que supondría la aplicación retroactiva de la nueva disposición, afectando a situaciones que se habrían producido

antes de la entrada en vigor de la misma. Pero las normas no pueden considerarse aisladamente, sino que han de interpretarse dentro de su contexto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3.1 del Código Civil.

Así, carece de sentido efectuar una afirmación sobre lo que previsiblemente supondría la aplicación del mencionado apartado 3.º aisladamente, toda vez que, en seguimiento de los preceptos que regulan la interpretación normativa, hay que estar al contenido conjunto de las mismas para que su aplicación suponga la plasmación práctica de la voluntad del legislador, de esta forma hay que considerar que el apartado 3.º está en relación con el apartado 2.º de la Disposición Transitoria Sexta, siendo el incremento previsto en el apartado 2.º el que establece una limitación, al no tener en cuenta el incremento retributivo correspondiente a 1991 a efectos del señalamiento inicial de la pensión como en la medida que supere el límite que en su consideración de pensión pública le corresponde.

Una vez aclarado este extremo, se analizan a continuación los motivos por los que se considera que no se produce la discriminación alegada con la consiguiente infracción del precepto constitucional mencionado.

En materia de pensiones públicas, tanto de seguridad social como de clases pasivas, la doctrina científica y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha distinguido siempre entre expectativas de derechos y derechos públicos subjetivos. Siguiendo esta doctrina estaremos ante expectativas de derechos cuando no se haya consolidado la pensión o no se haya producido el hecho causante de la misma. Por el contrario, en el supuesto de que se hubiese consolidado la pensión o se hubiera producido el hecho causante de aquella estaremos ante verdaderos derechos públicos subjetivos.

Esta distinción tiene gran importancia, toda vez que el derecho público subjetivo constituye un título jurídico mientras que la expectativa de derecho carece de tal consideración, lo que implica unas consecuencias de gran trascendencia, ya que en el caso del derecho público subjetivo no sólo existe un título jurídico que conlleva la posibilidad de exigir el cumplimiento del derecho que es en sí mismo, sino que, además, al estar incorporado al patrimonio del sujeto que lo ostenta, sólo puede ser limitado o excluido mediante una conversión en el equivalente económico, sin la cual se podría producir por la vía de hecho una privación de un derecho de contenido patrimonial que encuentran su protección en el artículo 33 del texto constitucional, situación de imposible realización en materia de expectativas de derecho al no constituir éstas título jurídico alguno.

Por consiguiente, no estamos ante derecho público subjetivo, puesto que no se ha producido todavía el hecho causante de la pensión, ya que las personas pertenecientes al Cuerpo de Mutilados de Guerra por la Patria y afectadas por la nueva normativa se encuentran en el momento de entrada en vigor de la misma en situación de activo, sin que se den los presupuestos

de hecho necesarios para el pase a situación de retiro y, en consecuencia, se trata de expectativas de derecho en las que no existiría derecho a una cuantía concreta de una pensión futura que se percibirá a partir del 1 de enero de 1992.

Este ha sido el criterio del Tribunal Constitucional, entre otras en Sentencia 134/1987, referido a afiliados a la Seguridad Social, al establecer que no se ostenta un derecho subjetivo a una cuantía determinada de pensiones futuras, es decir, de aquéllas respecto a las cuales no se ha producido un hecho causante.

Desde esta perspectiva no cabe establecer una comparación a efectos de aplicación del artículo 14 de la Constitución Española, entre personas que se encuentran en situaciones distintas, distinción basada en que unas han consolidado derechos pasivos y otras no han iniciado su derecho al devengo de los mismos.

La mencionada igualdad, según la doctrina elaborada por el Tribunal Constitucional, ha de entenderse en función de las circunstancias que concurren en cada supuesto concreto en relación con el cual se invoca. Puede decirse, pues, que el principio de igualdad encierra una prohibición de discriminación, de tal manera que ante situaciones iguales deben darse tratamientos iguales. Sólo podría aducirse la quiebra de este principio cuando dándose los requisitos previos de una igualdad de situaciones entre los sujetos afectados por la norma, se produce un tratamiento diferente de los mismos. Pero como reiteradamente ha establecido dicho Tribunal, no toda desigualdad de trato supone discriminación, y en este caso la diferente posición de los sujetos explica esa desigualdad que se fundamenta en el título jurídico que ostentan los que han generado su derecho a pensión frente a los que carecen del mismo (Sentencias 77/88, 23/81).

Respecto a la falta de consideración de los descuentos legales correspondientes al año 1991, en el momento del señalamiento de los haberes pasivos de los militares afectados por la norma, hay que manifestar que, a pesar de que en épocas anteriores haya existido una relación entre cuota y prestación, ésta hoy en día no es automática, y dicha adecuación no puede utilizarse como criterio para la determinación de la validez de las normas, lo que posibilita la producción de descuentos legales sin que posteriormente sean tenidos en cuenta para el establecimiento de la prestación, es decir, para el señalamiento de la pensión.

A mayor abundamiento, la garantía de actualización periódica no supone obligatoriamente el incremento anual de todas las pensiones, ni tan siquiera la congelación de la cantidad percibida puede considerarse que infrinja los preceptos constitucionales ni en lo referente al principio de igualdad del artículo 14, ni en lo relativo a la adecuación de las pensiones del artículo 50.

D. Por último, en cuanto a la alegación efectuada, referente a la creación de una nueva situación militar no prevista en la Ley 17/89, hay que tener en cuenta que no se crea una situación nueva, sino que se proroga la ya existente, además de que tal situación vie-

ne establecida por una ley facultada para ello, como es la Ley de Presupuestos Generales del Estado, según se ha indicado anteriormente en el cuerpo de este mismo escrito.

Disposición Adicional 15

Una asociación de empresas de ingeniería y consultoras, solicitan la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la Disposición Adicional Decimoquinta de la Ley 31/90, por posible vulneración de los artículos 14 y 134.2 de la Constitución; y solicita asimismo que el Defensor del Pueblo se dirija al Gobierno o al Congreso de los Diputados para la modificación de la Ley en los términos sugeridos en su escrito.

Alegan en defensa de la inconstitucionalidad de dicha norma, que discrimina a las empresas consultoras que por contrato elaboran proyectos de obras para las Administraciones públicas y al imponerles un régimen de responsabilidad contractual y de eventual incapacitación que difiere esencialmente del establecido en la legislación preexistente para el resto de los contratos administrativos.

Argumentan que la disposición citada, no formaba parte del proyecto de ley del Gobierno, sino que surgió de una enmienda pactada por un Grupo Parlamentario durante la tramitación en el Senado y por tanto no tiene relación con la Ley de Presupuestos y al no constituir ni supresión, ni modificación, ni adición a la materia propuesta por el Gobierno «constituye por su naturaleza jurídica una auténtica proposición de ley que no se ha tramitado de acuerdo con los preceptos reglamentarios aplicables a esta forma de iniciativa legislativa».

Por último, consideran que la disposición introduce un cambio esencial de legislación de contratos del Estado.

Fundamentos de la resolución

Hemos de señalar, como advertencia preliminar, que el tiempo que hemos dispuesto para la fundamentación de la resolución, a tenor de la complejidad e importancia de la decisión, es escaso, debido a la tardanza en recibir el escrito. No obstante, fundamentamos nuestra resolución con los siguientes argumentos:

A. La doctrina, muy elaborada por el Tribunal Constitucional en numerosas sentencias sobre el alcance del principio de igualdad ante la ley, se condensa en torno a los siguientes rasgos esenciales:

— No toda desigualdad de trato en la ley supone una infracción del artículo 14 de la Constitución. Sólo cuando aquella desigualdad introduce una diferencia entre situaciones que pueden considerarse iguales y carece de una justificación objetiva y razonable.

— El principio de igualdad exige que a iguales su-

puestos de hecho se apliquen iguales consecuencias jurídicas, debiendo considerarse iguales dos supuestos de hecho cuando la utilización o introducción de elementos diferenciadores sea arbitraria o carezca de fundamento racional.

— El principio de igualdad no prohíbe al legislador cualquier desigualdad de trato, sino sólo aquellas desigualdades que resulten artificiosas o injustificadas por no venir fundadas en criterios objetivos y suficientemente razonables de acuerdo con criterios o juicios de valor generalmente aceptados.

— Es constitucionalmente lícita la diferenciación cuando, además de serlo el fin que con ella se persigue, las consecuencias jurídicas que resultan de la distinción son adecuadas y proporcionadas a dicho fin, de modo que la relación entre la medida adoptada y el fin perseguido «supere un juicio de proporcionalidad en sede constitucional, evitando resultados especialmente gravosos o desmedidos».

La desigual naturaleza de los contratos a los que se refiere la disposición cuya impugnación se pretende arranca del reconocimiento expreso de su singularidad en la existencia de una normativa específica para su regulación.

Estos contratos se rigen por el Decreto 1005/1974, de 4 de abril, y supletoriamente por las disposiciones que la legislación de contratos del Estado dedica a la contratación administrativa y, en particular, las referentes al contrato de obras.

Por tanto, que las diferentes consecuencias jurídicas que se derivan para los contratistas no puedan, sin más, ser calificadas de arbitrarias puesto que desde el objeto mismo del contrato es distinto el supuesto.

Por otra parte, entre otros fundamentos racionales de la especificidad de los contratos de asistencia técnica para la elaboración de proyectos de obras respecto a otros tipos de contrato, cabe señalar que, precisamente por su objeto, sólo se perfeccionarán en la ejecución de las obras proyectadas, lo que justifica, por ejemplo, que frente al régimen general de los contratos de asistencia técnica, cuya vigencia es de un año, puedan tener la misma duración del contrato de obras, cuando sean complementarios de éstos.

B. La doctrina del Tribunal Constitucional en diversas sentencias, entre otras la STC 65/1987, citada en el dictamen del Sr. Juristo sobre el alcance de las leyes de Presupuestos, se condensa en torno a la afirmación de que siendo las previsiones del artículo 134.2 de la Constitución un contenido mínimo de los presupuestos no es concebible que ese contenido tenga carácter exclusivo y excluyente, de modo que una ley de Presupuestos no tiene sólo por objeto la aprobación de la previsión de ingresos y las autorizaciones de gastos del Estado, sino que también pueden incluirse regulaciones directamente relacionadas con aquella previsión y autorizaciones o con los criterios de política económica que en ellos se sustentan.

En el FJ 5.º de la referida STC, citado también en el

dictamen, se refiere a «la posibilidad de que la inclusión injustificada de materias no relacionadas con la disciplina presupuestaria» pudiera suponer una «restricción ilegítima de las competencias del poder legislativo, al disminuir sus facultades de examen y enmienda sin base constitucional», supuesto, por tanto, diametralmente opuesto al que nos ocupa donde se trata de una enmienda introducida por un grupo parlamentario en el Senado.

No obstante, la invocación de la STC con el fin de concluir que no existe relación alguna directa ni indirecta entre la materia objeto de regulación y la Ley de Presupuestos tiene lugar atendiendo a que en el FJ y STC citados señala el Tribunal:

«... cuando tal cuestión se plantee, será necesario examinar si las regulaciones contenidas en el articulado de la Ley de Presupuestos se encuentran relacionadas directamente, como se señalaba en la STC 63/1986 citada, bien con las previsiones de ingresos y habilitaciones de gasto, bien con los criterios de política general en que las previsiones presupuestarias se sustentan.»

La disposición impugnada, que se refiere a contratos con empresas consultoras para la elaboración de proyectos de obras, se desarrolla en cuatro apartados:

Subsanación por el contratista de los defectos, insuficiencias técnicas, errores materiales, omisiones e infracciones de preceptos legales o reglamentarios que le sean imputables.

Posibilidad de la Administración para establecer un sistema de penalidades cuando el presupuesto de ejecución de la obra previsto en el proyecto se desvíe en más de un $\pm 20\%$.

Posibilidad de inclusión en el pliego de cláusulas administrativas particulares, la exigencia de la responsabilidad solidaria del contratista y el autor por los daños y perjuicios que se originen durante la ejecución de las obras por defecto o insuficiencias técnicas del proyecto.

Posibilidad de suspensión temporal de la clasificación del contratista consultor o de incapacidad para contratar con la Administración cuando incurra en las anteriores penalizaciones administrativas o responsabilidades.

Al referirse a contratos que tienen por objeto la redacción de proyectos de obras es evidente que su contenido se pone de manifiesto en la ejecución subsiguiente del contrato de ejecución de obras, cuyas condiciones de modificación están tasadas por la Ley y Reglamento de Contratos del Estado, con evidentes consecuencias presupuestarias directas.

Así, el artículo 148 del RCE impone a la Administración el abono al contratista de los daños y perjuicios que éste pueda efectivamente sufrir como consecuencia de la suspensión de las obras por espacio superior a una quinta parte del plazo del contrato, supuesto que, obviamente, podría producirse como consecuencia de

defectos, insuficiencias técnicas o errores del proyecto con evidente repercusión presupuestaria.

Conforme al artículo 149 del RCE, la Administración sólo podrá acordar modificaciones en el proyecto de obras cuando sean consecuencia de nuevas necesidades o causas técnicas imprevistas, al tiempo de elaborar proyectos, lo que tendrá como efecto la modificación del plazo de ejecución del presupuesto.

Por otra parte, y sólo por ejemplo, si de acuerdo con el artículo 62 de la LGP, los créditos para gastos que en el último día del ejercicio presupuestario no estén afectados al cumplimiento de obligaciones ya reconocidas, quedarán anulados de pleno derecho y conforme al artículo 63 de la misma Ley «con cargo al estado de gastos de cada presupuesto sólo podrán contraerse obligaciones derivadas de adquisiciones, obras, servicios... que se realicen en el año natural del ejercicio presupuestario». La trascendencia presupuestaria de las responsabilidades a que se refiere la disposición adicional decimoquinta de la Ley 31/1990, tanto directa cuanto indirecta, por no limitarse a ellos, en sí mismos, los efectos de su ejecución, puede establecerse con claridad.

C. La pretendida modificación sustancial en materia de contratación administrativa, quedaría limitada a la concreción, para los contratos de asistencia técnica para la elaboración de proyectos de obras, de determinados detalles de los pliegos de cláusulas administrativas particulares, en algunos aspectos, y en otros a concretar responsabilidades ya exigibles con arreglo a la legislación supletoria aplicable.

El Decreto 1005/1974, de 4 de abril, por el que se regulan los contratos de asistencia que celebre la Administración del Estado y sus organismos autónomos con empresas consultoras o de servicios, determina en su artículo 4.º los elementos que, como mínimo, deberán contener los pliegos de cláusulas administrativas particulares:

- a. Objeto de la asistencia.
- b. Condiciones detalladas de ejecución.
- c. Plazo de ejecución.
- d. Presupuesto de gasto máximo o indicativo que se prevea para el contrato, de acuerdo siempre con los créditos presupuestarios de que se disponga.
- e. La forma de pago a la empresa.
- f. Las penalidades por incumplimiento del plazo de ejecución de la prestación.
- g. Garantías que debe prestar la empresa.
- h. Causas especiales de resolución del contrato.
- i. Cláusulas y prescripciones técnicas modificables y sus límites.

Del examen detallado del contenido del apartado uno de la disposición adicional decimoquinta hay que concluir que no es sino una especificación de «las condiciones detalladas a que haya de ajustarse la ejecución».

El artículo 53 de la LCE prevé que cuando el contrato se resuelva por culpa del contratista le será incauta-

da la fianza y deberá, además, indemnizar a la Administración los daños y perjuicios, por lo que, respecto a la legislación supletoria, no implica novedad sustancial.

La responsabilidad por los vicios ocultos a que se refiere el apartado tres de la disposición, que en razón a las características de estos contratos se pondrán de manifiesto durante la ejecución o explotación de las obras, que en esta disposición se establece en diez años, de acuerdo con el artículo 56 de la LCE —legislación supletoria aplicable— alcanzaba a quince años.

D. Queda por último la cuestión de la naturaleza de la enmienda introducida por el Grupo Parlamentario en el Senado y si, como propone el Sr. Garrido Falla, debiera considerarse, con mayor propiedad, como proposición de ley.

A este respecto, prescindiendo de que el punto de partida para la argumentación sobre esta cuestión, consiste en dar por cierta la afirmación de que la disposición adicional decimoquinta no guarda relación alguna con la Ley de Presupuestos, cabe decir que, de acuerdo con el artículo 151.5 del Reglamento del Senado, corresponde a su Presidente la resolución de las controversias sobre la calificación de las proposiciones de ley y enmiendas, lo que independientemente de que se hayan o no suscitado diferencias de criterio en este caso concreto, no deja de ser una manifestación del ejercicio de la potestad conferida por el artículo 72 de la Constitución, según el cual las Cámaras establecen sus propios reglamentos.

Ello sitúa la cuestión, no en la valoración de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la tan repetida norma, sino en una valoración de la constitucionalidad de la tramitación de los proyectos de ley que conforme al mandato constitucional (artículo 89) se regulará por los reglamentos de las Cámaras.

1.2.6. Ley 10/1991, de 4 de abril, sobre Potestades Administrativas en materia de espectáculos taurinos

Uno de los promoventes solicita sea recurrida por vicio de inconstitucionalidad la totalidad de la Ley 10/1991, de 4 de abril, a excepción de su artículo 12, que instaura la Comisión Consultiva Nacional de Asuntos Taurinos, por entender que vulneraría los artículos 149.2 y 149.29, 43.3, 46, 31 y 14 de la norma suprema.

B. El otro promovente, en base a un planteamiento diferente, manifiesta que esta Ley infringiría los artículos 81.1, 19 y 27.2 del texto constitucional.

Fundamentos de la resolución

A. Para analizar los presuntos vicios de inconstitucionalidad alegados contra la Ley 10/91, de 4 de abril, sobre potestades administrativas en materia de espectáculos taurinos, se ha tomado en consideración los razonamientos jurídicos siguientes:

Por lo que se refiere a las alegaciones vertidas por D. ..., parece indicado proceder a un estudio de cada una de las consideraciones jurídicas vertidas en su escrito, obviando así la simple manifestación de presunta inconstitucionalidad global de la Ley.

Por lo que se refiere a su primer argumento es evidente que el artículo 148 de la Constitución atribuye a las comunidades autónomas competencias sobre estas materias en cuanto a la fiesta de los toros comporta un espectáculo público y que la disposición adicional que se cuestiona deja a salvo la competencia específica del Estado al prever que las disposiciones específicas que dicten las comunidades autónomas lo serán «sin perjuicio de las facultades atribuidas al Estado».

Esta competencia exclusiva del Estado lo será, en efecto, en la vertiente del espectáculo taurino que afecta a la seguridad pública (artículo 149.1.29) y sin perjuicio de la obligación del Estado de fomentar la cultura (artículo 149.2).

Esta doble vertiente de la materia que se analiza, que parte de una debida armonización entre las competencias atribuidas al Estado y a las comunidades autónomas sobre espectáculos taurinos, aleja las dudas suscitadas sobre la remisión de parte de esta regulación a las disposiciones específicas de las comunidades autónomas, sin que se pueda cuestionar aquí o plantear un juicio de inconstitucionalidad sobre el tenor de cada una de estas disposiciones autonómicas, que requiere un análisis concreto en el momento constitucional oportuno.

Por lo que se refiere a las consideraciones antes expuestas en el sentido de que la Ley comentada no contiene una serie de disposiciones que, a juicio de la persona reclamante, serían necesarias para regular esta materia, hay que afirmar, con la reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que no cabe apreciar arbitrariedad en la norma que se impugna cuando representa una opción del poder legislativo para configurar cierta materia.

En este sentido, la sentencia de 29 de julio de 1986 del Tribunal Constitucional (fundamento décimo-octavo), expone lo siguiente:

«Ciertamente en un régimen constitucional también el poder legislativo está sujeto a la Constitución, y es misión de este Tribunal velar porque se mantenga esta sujeción, que no es más que otra forma de sumisión a la voluntad popular, expresada esta vez como poder constituyente. Ese control de la constitucionalidad de las leyes debe ejercerse, sin embargo, de forma que no imponga constricciones indebidas al poder legislativo y respete sus opciones políticas».

Tampoco es parámetro adecuado para valorar la posible inconstitucionalidad de una ley su comparación con otras normas del ordenamiento que regula materias distintas.

La invocación que se hace sobre posible infracción

del artículo 14 de la Constitución tampoco aparece fundada jurídicamente.

En efecto, sin perjuicio de considerar que han de ser las personas, como titulares de derechos subjetivos, las que se vean garantizadas con el derecho a la igualdad y el principio de no discriminación, y no la fiesta nacional, como se hace en el escrito que comentamos, merece, también, destacarse la reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre este principio.

Según esta jurisprudencia, el principio de igualdad no prohíbe al legislador cualquier desigualdad de trato sino sólo aquellas desigualdades que resultan artificiosas o injustificadas por no venir fundadas en criterios objetivos y suficientemente razonables.

B. Por lo que se refiere a la pregunta inconstitucionalidad de la ley por infracción del artículo 81.1, al no revertir ésta el rango de orgánica, también hay que traer a colocación la jurisprudencia del Alto Tribunal.

Según esta jurisprudencia (así sentencia de 22 de febrero de 1982), el artículo 81.1 de la Constitución se refiere al desarrollo «directo» de los derechos fundamentales, evitando así que el ordenamiento jurídico se convierta en una mayoría de leyes orgánicas y, en definitiva, una petrificación de aquél en beneficio de quienes, en su momento dado, gozasen de la mayoría parlamentaria suficiente.

Planteadas así la cuestión, no resulta necesario afirmar que, incluso, las leyes orgánicas puedan ser objeto de un desarrollo reglamentario, evitándose así que este tipo de fuente suponga una alteración en las relaciones normales entre la ley y el reglamento ejecutivo (sentencia del Tribunal Constitucional 77/1985, de 27 de junio).

Resulta evidente, por otra parte, que la previsión del artículo 2, número 3, párrafo tercero de la Ley 10/1991, de 4 de abril, sobre potestades administrativas en materia de espectáculos taurinos, no supone una restricción a la libertad de circulación sino, por el contrario, una garantía para su ejercicio, al garantizar las condiciones de seguridad de las personas y bienes y evitando perturbaciones innecesarias del uso común de los lugares de tránsito público.

Finalmente, en el escrito remitido por D, no se hace ningún tipo de consideraciones jurídicas, únicas que se han de valorar para el posible plantemiento de un recurso de inconstitucionalidad, sobre las preguntas vulneraciones por esta ley de los artículos 15 y 17.2 de la Constitución.

1.2.7. Ley 11/1991, de 8 de abril, de Organización y Control de las Emisoras Municipales de Radiodifusión Sonora

El presidente de una asociación de radiodifusión privada se pronuncia contra el párrafo 2.º del artículo 3 de esta ley, por estimar que se produce, a su juicio, una discriminación contraria al artículo 14 de la Constitu-

ción ya que las emisoras privadas han de financiarse exclusivamente a través de los ingresos que obtengan por publicidad mientras que las municipales podrán hacerlo también a cargo de los presupuestos municipales.

Esta misma circunstancia alteraría el equilibrio de mercado y provocaría una ruptura del principio de libertad de competencia que es una consecuencia del principio de libertad de empresa recogido en el artículo 38 de nuestra carta magna.

En último lugar argumenta que las emisoras municipales pueden recibir ayudas estatales prohibidas por el artículo 92 del Tratado de Roma de 25 de marzo de 1957, constitutivo de la Comunidad Económica Europea.

Fundamentos de la resolución

A. Procediendo en orden inverso a aquél en el cual se han resumido los motivos de inconstitucionalidad que se alegan, procede analizar el último de ellos, esto es, la pregunta contradicción entre el artículo 3.2 de la Ley 11/1991, de Organización y Control de las Emisoras Municipales de Radiodifusión Sonora, y el artículo 92 del Tratado de Roma.

Pues bien, si se tiene en cuenta que lo solicitado por el promovente es el ejercicio de la legitimación que ostenta el Defensor del Pueblo para interponer un recurso de inconstitucionalidad, no parece que esta alegación pueda ser tomada en consideración.

En efecto, la alegación formulada —en cuyo fondo nos abstenemos de entrar—, no plantea un problema de constitucionalidad sino de colisión entre normas de derecho interno y el texto de un tratado internacional suscrito por España. No se trata, por tanto, de contrastar la adecuación de una norma con el texto constitucional, sino que se plantea una polémica de naturaleza y carácter diferentes cuyo planteamiento ha de hacerse ante otros órganos distintos del Tribunal Constitucional para los que no ostenta legitimación el Defensor del Pueblo.

Así las cosas, no parece asumible el motivo de recurso aquí analizado ni procede en este momento su análisis de fondo puesto que no sería argumentable a efectos del eventual planteamiento de un recurso de inconstitucionalidad.

B. La segunda alegación que se formula considera que la doble vía de financiación prevista por el artículo 3.2 de la Ley 11/1991 para las emisoras municipales (vía presupuestos municipales o vía publicidad) «... altera el equilibrio de mercado» y «provoca una ruptura del principio de libertad de competencia que es una consecuencia del principio de libertad de empresa recogido en el artículo 38 de nuestra Carta Magna».

Aunque el texto constitucional no la define, cabe entender que la libertad de empresa es aquella que «permite la creación o establecimiento de industria o comercio a toda persona» (Cazorla Prieto), si bien el Tri-

bunal Constitucional ha advertido que este precepto no ha de interpretarse autónomamente sino en conexión con otros preceptos constitucionales (STC 37/81, fundamento jurídico 2).

Siguiendo esta doctrina, y sin apartarnos un ápice de la legalidad del texto constitucional, se advierte que la libertad de empresa ha de darse en un estado «social» y democrático de derecho (artículo 1 CE), en el que los poderes públicos han de facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social (artículo 9 CE), donde la propiedad privada ha de cumplir una «función social» (artículo 33 CE) y donde para todo ello se reconoce la iniciativa pública en la actividad económica (artículo 128.2 CE) autorizándose al Estado a planificar la economía (artículo 131 CE) puesto que toda la riqueza del país en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad está subordinada al interés general (artículo 128.1 CE).

En este marco la propia Constitución prevé de manera expresa que el Estado y los entes públicos sean titulares de medios de comunicación social, encomendándose a la ley de regulación de su organización y control parlamentario, la garantía de acceso a estos medios de los grupos sociales y políticos significativos, el respeto al pluralismo de la sociedad y a las diversas lenguas de España (artículo 20.3 CE).

En palabras del propio Tribunal Constitucional,

«El artículo 20 de la Constitución, en sus distintos apartados, garantiza el mantenimiento de una comunicación pública libre, sin la cual quedarían vaciados de contenido real otros derechos que la Constitución consagra, reducidas a formas huecas las instituciones representativas y absolutamente falseado el principio de legitimidad democrática que enuncia el artículo 1.2 de la Constitución, y que es la base de toda nuestra organización jurídico política...» (STG 6/81, Fundamento Jurídico 3).

Entre estas garantías del artículo 20 citado está la posibilidad expresamente reconocida de que el Estado y los entes públicos sean titulares de medios de comunicación social; medios que, como se profundizará más adelante, tienen caracteres y limitaciones específicas que los diferencian claramente de los medios de comunicación social de titularidad privada.

Así pues está claro que los municipios, en cuanto entidades públicas integrantes del Estado, pueden ser titulares de medios de comunicación social (entre ellos emisoras radiofónicas) y su organización y control deben establecerse por medio de una ley, que es cabalmente lo que hace la Ley 11/1991 contra cuyo artículo 3.2 se solicita la interposición de recurso de inconstitucionalidad.

Ciertamente el legislador al decidir la organización de las emisoras municipales podría haber optado por una fórmula distinta de la elegida, de modo, por ejemplo, que la financiación fuese exclusiva con cargo a los presupuestos municipales (sin entrar por tanto en el mercado de la publicidad) o bien mediante el cobro de

algún canon o tasa a los usuarios del servicio radiofónico.

Parece más difícil pensar que cupiese una fórmula puramente economicista que vinculase la pervivencia de las emisoras municipales al éxito económico de la empresa, ya que con ello no se garantizarían los fines que un medio de comunicación social de titularidad pública ha de cumplir. Pero en definitiva, la elección de una fórmula u otra forma parte de la «acción política» en base a la cual el legislador opta entre varias soluciones posibles, según criterios de oportunidad y conveniencia, elección ésta que puede ser objeto de crítica política pero que no ser reputada en sí misma de inconstitucional.

De este modo, y refiriéndonos ya en concreto a la alegación de inconstitucionalidad aquí analizada, no parece que la elección que el legislador ha hecho de una financiación de naturaleza mixta para las emisoras municipales, siguiendo el mandato que se contiene en el artículo 20.3 de la Constitución, pueda considerarse contraria al principio de libertad de empresa si este derecho se interpreta de manera integrada con los restantes preceptos constitucionales —tal y como ha establecido el Tribunal Constitucional— y si no se pierden de vista los caracteres específicos de los medios públicos de comunicación sobre los que ahora se harán algunas reflexiones más.

C. El fundamento de recurso que con más insistencia se reitera en la solicitud formulada por el promovedor hace referencia a la eventual vulneración del principio de igualdad proclamado por el artículo 14 de la Constitución, que se habría producido al tratar la ley de manera desigual a las emisoras municipales y a las privadas en lo que respecta a su financiación.

En este sentido se afirma en el escrito del promovedor que «a través de la norma reseñada [artículo 3.2 de la Ley 11/1991] se produce una clara discriminación de las emisoras de titularidad privada, frente a las emisoras de titularidad municipal, toda vez que justamente por una condición, como es la de la titularidad (pertener a los ayuntamientos), se permite a las emisoras municipales una doble vía de financiación: por un lado, presupuestos municipales y, por otro lado, la publicidad. Por el contrario, las emisoras privadas sólo pueden financiarse a través de la publicidad. En consecuencia, se produce una quiebra del principio de igualdad, que reconoce el citado artículo 14 de la Constitución, con el perjuicio que ello entraña para la emisoras de radio de titularidad privada».

Como bien afirma el promovedor de la solicitud de recurso de inconstitucionalidad, es constante la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en el sentido de que el principio de igualdad prohíbe toda discriminación en la ley o en la aplicación de la ley; discriminación que se produce siempre que dos supuestos de hecho iguales reciben un tratamiento diferente sin una justificación objetiva y razonable.

De igual modo, afirma el Tribunal que la existencia de justificación objetiva y razonable impide tachar de

discriminatorio al trato desigual, no existiendo tampoco discriminación en el trato desigual cuando los supuestos de hecho no son idénticos.

De este modo, parece que el análisis de este argumento pasa por contrastar si la posición de las emisoras municipales y las privadas es idéntica y si existen elementos objetivos y razonables que pudieran justificar un trato desigual.

Ya hemos adelantado que a nuestro entender los medios de comunicación social de titularidad pública y, en concreto, las emisoras municipales de radiodifusión sonora, tienen algunos caracteres diferenciadores respecto de estos mismos medios cuando son de titularidad privada. Es ahora momento de profundizar en ello.

Para empezar, de nuevo ha de tenerse presente que, según el propio Tribunal Constitucional (STC 6/81, fundamento jurídico 3 y STC 12/82, fundamentos jurídicos 3 y 6) sin una comunicación pública libre ... «no hay sociedad libre, ni soberanía popular», motivo por el que, sin duda, la radiodifusión ha sido calificada como «servicio público esencial» cuya titularidad corresponde al Estado, sin que esta calificación sea ni tan siquiera «cuestionable» (STC 79/82, fundamento jurídico 3). En este sentido recuerda el Tribunal que:

«El artículo 1.º 2 de la Ley 4/1980, de 10 de enero, consagra el principio de que la radiodifusión y la radiotelevisión son 'servicios públicos esenciales', cuya titularidad corresponde al Estado. La consideración de la televisión como un servicio público esencial la fundamenta el legislador en la concepción que al respecto mantiene y que manifiesta paladinamente en el preámbulo de dicha ley. Se dice allí que tanto la televisión como la radiodifusión son un vehículo esencial de información y de participación política de los ciudadanos, de formación de la opinión pública, de cooperación con el sistema educativo, de difusión de la cultura española y de sus nacionalidades y regiones y de medio de contribución para que la libertad y la igualdad sean efectivas. Todo ello permite afirmar que la configuración de la televisión como servicio público, aunque no sea una afirmación necesaria en nuestro orden jurídico-político, se encuentra dentro de los poderes del legislador.»

Así las cosas y en consonancia con lo anterior, los poderes públicos están obligados a conseguir que este servicio público esencial alcance a todos los ciudadanos y cumpla las elevadas finalidades que se le asignan. Para ello hay, en lo que aquí interesa, una doble vía de actuación: por un lado, de acuerdo con lo establecido en el artículo 20.3 de la Constitución, dictando las normas precisas que regulen la organización y el control parlamentario de los medios de titularidad pública, al tiempo que se garantice el acceso a ellos de los grupos sociales y políticos significativos, el respeto al pluralismo de la sociedad y a las diversas lenguas de España; y, por otro, sustituyendo la iniciativa privada cuando razones de cualquier índole lo aconsejen y, desde lue-

go, siempre que ésta no garantice el que todos los ciudadanos reciban este servicio público esencial.

Posiblemente por esto el artículo 3 de la vigente Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones (Ley 31/1987) establece que el Estado asegurará la extensión y el uso general de los servicios públicos de telecomunicación. A su vez, la exposición de motivos de la ley cuya impugnación se pretende, justifica su aparición en el hecho de que «todavía quedan grandes zonas del territorio nacional carentes de cobertura radiofónica de carácter local», lo que hace aparecer «... la necesidad de facilitar la prestación de tal servicio por medio de emisoras de radiodifusión sonora de titularidad municipal...».

Al margen de lo anterior, algunas normativas sectoriales establecen cargas o limitaciones a los medios de comunicación social de titularidad pública en razón de sus fines, que no afectan a los medios de titularidad privada. Así, por ejemplo, la vigente ley electoral general (Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio) dedica una sección íntegra (la IV) del capítulo VI del título I a la «utilización de medios de comunicación de titularidad pública para la campaña electoral» proclamando, entre otras cosas, el derecho de partidos, federaciones, coaliciones y agrupaciones electorales a espacios gratuitos de propaganda en las emisoras de radio de titularidad pública, y prohibiendo a éstas (y a los restantes medios de comunicación públicos) la contratación de espacios de publicidad electoral.

En resumen, las emisoras radiofónicas municipales se caracterizan por prestar un servicio público esencial; se justifican en la existencia de zonas del territorio nacional sin cobertura radiofónica local; a través de una norma con rango de ley, se regula su organización y control y se garantiza el acceso a ellas de todos los grupos sociales y políticos y el respeto a las diversas lenguas de España; se las somete a concretas y específicas restricciones en base a su titularidad pública; y no tienen como fundamento o finalidad la obtención de beneficios económicos aunque presten servicios valorables en el tráfico mercantil.

Pues bien, salvo el gestionar un servicio público esencial a través de una concesión administrativa, ninguna de las restantes notas es inherente a las emisoras privadas de radiodifusión aun cuando por variados motivos pudieran participar de alguna o algunas de ellas.

Reteniendo la idea anterior, conviene traer a colación ahora la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en lo que se refiere a la vinculación del legislador al principio de igualdad proclamando por el artículo 14 y a la existencia de circunstancias objetivas y razonables que puedan justificar un trato desigual ante la ley. Dice el Tribunal en su sentencia 22/81 (fundamento jurídico 3) y reitera en muchas otras posteriores (por ejemplo 6/84, 162/85, 8/86... entre otros) que:

«Ahora bien, aunque es cierto que la igualdad jurídica reconocida en el artículo 14 de la Constitución vincula y tiene como destinatario no sólo a la administración y al Poder Judicial sino también al Le-

gislativo, como se deduce de los artículos 9 y 53 de la misma, ello no quiere decir que el principio de igualdad contenido en dicho artículo implique en todos los casos un tratamiento legal igual con abstracción de cualquier elemento diferenciador de relevancia jurídica. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha señalado, en relación con el artículo 14 del Convenio para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, que toda desigualdad no constituye necesariamente una discriminación. El artículo 14 del Convenio Europeo —declara el mencionado Tribunal en varias de sus sentencias— no prohíbe toda diferencia de trato en el ejercicio de los derechos y libertades: la igualdad es sólo 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.»

En el presente caso, de acuerdo con la doctrina expuesta y en base a las diferencias antes señaladas entre las emisoras radiofónicas municipales (de titularidad pública) y las de titularidad privada, no parece que pueda entenderse vulnerado el principio de igualdad en el tratamiento que la Ley 11/1991 otorga a la financiación de las emisoras municipales de radiodifusión sonora.

1.2.8. Ley 9/1990 de 8 de noviembre reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid

El promovente plantea su disconformidad con la normativa citada solicitando alternativamente, bien que se sugiera al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid «reconsiderar el mandato legal contenido en la disposición transitoria 1.2 de la Ley 9/90, de 8 de noviembre, reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid, poniéndolo en conocimiento de la Asamblea, para evitar situaciones discriminatorias, con la posible vulneración de derechos individuales consagrados en la Constitución...» o bien que se haga uso de la legitimación de esta institución constitucional interponiendo recurso contra la ley autonómica ya citada.

Como fundamento de su petición el interesado alega que la disposición de referencia de la Ley 9/1990 pudiera ser contraria al principio constitucional de igualdad por varios motivos:

A. Porque se omite «a qué tipo de funcionarios de carrera puede afectar la integración» al no especificarse este aspecto en el apartado 1 de la disposición transitoria primera;

B. Porque no se prevé la integración de aquellos funcionarios que, como el compareciente, están prestando servicios en otra Administración pública aun cuando

pertenezcan al Cuerpo de Técnicos Superiores de Administración General; y

C. Porque, según manifiesta literalmente el promoviente, «al aludir el apartado c) al ejercicio de puestos de trabajo de categoría no inferior a jefatura de servicio, entraña una situación discriminatoria y de privilegio toda vez que el actual sistema de provisión de puestos de trabajo de categoría superior a jefatura de servicio son provistos por el procedimiento de libre designación en el que no quedan debidamente garantizados, frente a otros interesados, los principios de mérito y capacidad».

Fundamentos de la resolución

Tanto a efectos de decidir sobre la procedencia o improcedencia de interponer recurso de inconstitucionalidad contra esta ley como a efectos de formular o no la sugerencia que el interesado propone, resultará de suma utilidad repasar la doctrina sentada en la materia por el Tribunal Constitucional en la Sentencia 99/1987, de 11 de junio, recaída en el recurso de inconstitucionalidad número 763/84 contra determinados preceptos de la Ley 30/84, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública.

En lo que aquí interesa el Tribunal Constitucional sienta de manera clara y terminante que «el primer inciso del artículo 103.3 de la Constitución ha reservado a la ley la regulación de la situación personal de los funcionarios públicos y de su relación de servicios o “régimen estatutario”, por emplear la expresión que figura en el artículo 149.1.18 de la misma Norma Fundamental». Continúa afirmando el Tribunal (F. J. 3 C.) que difícilmente puede definirse «a priori» el ámbito material en cuyo contorno debe entenderse comprendido lo que sea el régimen estatutario de los funcionarios públicos, pero no le cabe duda alguna de que dentro de este contorno se incluye la legislación relativa a la adquisición y pérdida de la condición de funcionario, a las condiciones de promoción en la carrera administrativa y a las situaciones que en ésta puede darse, a los derechos y deberes y responsabilidad de los funcionarios y a su régimen disciplinario «así como a la creación e integración, en su caso, de cuerpos, y escalas funcionariales...»

Así pues, para el Tribunal Constitucional no ofrece duda que crear cuerpos o escalas y determinar quiénes han de integrarse en ellas es una materia que se encuentra reservada a la ley, y en la que no puede entrar sin habilitación suficiente el poder ejecutivo al formar parte de lo que cabe considerar como régimen estatutario de los funcionarios públicos.

Por otro lado, el Tribunal Constitucional en esta sentencia, así como en otras anteriores (S. T. C. 57/82) precisa que «esta normación, en virtud de la reserva constitucional a la que se viene haciendo referencia, habrá de ser dispuesta por el legislador en términos tales que “... sea reconocible en la ley misma una determinación material suficiente de los ámbitos así

concluidos en el estatuto funcional, descartándose, de este modo, todo apoderamiento explícito o implícito a la potestad reglamentaria para sustituir a la norma de ley en la labor que la Constitución le encomienda”»

Es necesario por tanto, al objeto de determinar si el principio de reserva de ley ha sido vulnerado, «apreciar si en los preceptos concretos que se impugnan se ha incurrido o no por referencia a esta reserva constitucional, en una “deslegalización encubierta”...» (S. T. C. 99/87, FJ. 3. C.).

Finalmente es también doctrina sentada por el Tribunal Constitucional en la Sentencia 99/87, manteniendo aquella tesis que se inicia en la Sentencia 27/81 y que se depura posteriormente en el número 66/85 (FJ.1.º), que la elección por el legislador de una determinada opción técnico-jurídica entre varias constitucionalmente posibles no puede ser tachada inmediatamente de inconstitucional o de arbitraria puesto que «la noción de arbitrariedad no puede ser utilizada por la jurisprudencia constitucional sin introducirse muchas correcciones y matizaciones en la construcción que de ella ha hecho la doctrina del Derecho administrativo, pues no es la misma situación en la que el legislador se encuentra respecto a la Constitución, que aquella en que se halla el Gobierno como titular del Poder reglamentario, en relación con la ley».

De este modo, concluye el Tribunal Constitucional en el fundamento jurídico 4.º de la sentencia 99/87 que «si el Poder Legislativo opta por una configuración legal de una determinada materia o sector del ordenamiento —en este caso público— no es suficiente la mera discrepancia jurídica —ínsita en otra opción— para tachar a la primera de arbitraria, confundiendo lo que es arbitrio legítimo con capricho, inconsecuencia o incoherencia creadoras de desigualdad o de distorsión en los efectos legales, ya en lo técnico legislativo, ora en situaciones personales que se crean o estimen permanentes».

Repasada la doctrina del Tribunal Constitucional en la materia, quizá no sea inconveniente retener ahora lo que en la práctica determina la normativa de la Ley 9/1990 cuya impugnación se pretende. En síntesis sería lo siguiente:

Se crea dentro de un cuerpo preexistente perteneciente al grupo A, una nueva escala en la que será requisito poseer titulación universitaria superior para desempeñar las funciones que se asignen a las plazas de la misma puesto que éstas serán de nivel superior y próximas al ámbito patrimonial, económico-financiero y tributario.

A efectos de dar virtualidad a la creación de esta escala, se determina concretamente quiénes han de integrarse en ella, que en este caso serán: los funcionarios de carrera que en el momento de entrar en vigor la ley estén en posesión de un título universitario superior, se encuentren prestando servicios en la Comunidad de Madrid y hayan ejercido funciones en el ámbito patrimonial económico-financiero y tributario mediante el desempeño de puestos de trabajo con categoría no in-

ferior a jefe de servicio o asimilado en la comunidad autónoma durante al menos un año ininterrumpidamente como funcionario de carrera.

Como quiera que la ley difícilmente puede entrar en mayores precisiones de carácter individualizado se habilita al ejecutivo (Consejo de Gobierno) para que dicte los correspondientes decretos de integración individualizada con efectos desde la entrada en vigor de la ley.

Pues bien, la Sentencia 99/87 declaró inconstitucionales varios preceptos de la Ley 30/84 de Medidas para la Reforma de la Función Pública y en lo que aquí interesa, varios lo fueron por suponer una deslegalización encubierta de materias reservadas a la Ley.

En concreto, el artículo 22.2 de la Ley 30/84 en su redacción originaria habilitaba al Gobierno para fijar los criterios, requisitos y condiciones con arreglo a los cuales los funcionarios a la Administración civil del Estado podrían integrarse en otro cuerpo o escala de su mismo grupo. Dado que esta remisión era incondicional y sin mayores precisiones fue por este motivo declarada inconstitucional.

Asimismo, por poner otro ejemplo, fueron declarados inconstitucionales los apartados 3 y 4 del artículo 27 en la medida en que también sin mayores precisiones y de manera incondicional se autorizaba al Gobierno para unificar cuerpos o escalas o declararlos a extinguir cuando así lo exigiese un proceso general de racionalización de las estructuras de la Administración pública.

Por el contrario fue declarada plenamente constitucional la disposición adicional 9 de la Ley 30/1984, la cual, con la finalidad de racionalizar las estructuras administrativas, llevó a cabo la creación, unificación e integración de diversos cuerpos y escalas de funcionarios en otros nuevos y diferentes. Según explica el propio Tribunal en su sentencia, no fue posible reputar de inconstitucional a esta disposición adicional 9, porque el vehículo utilizado —norma con rango de ley— era el adecuado al principio de reserva de ley y la norma legal además tenía una fundamentación objetiva cual era racionalizar los cuerpos y escalas de la Administración pública.

1.2.9. Ley de Cataluña 22/1990 de 28 de diciembre sobre modificación de los límites de la zona periférica de protección del Parque Nacional de Aiguës Tortes y Lago de Sant Maurici

Una asociación de defensa de la naturaleza solicita la posibilidad de plantear recurso contra esta norma, a su juicio lesiva tanto para el medio ambiente como para la seguridad jurídica.

Fundamentos de la resolución

En lo referente a la existencia de un eventual vicio de inconstitucionalidad por carecer la Generalidad de

Cataluña de competencias legislativas sobre los espacios naturales protegidos calificados de parques nacionales, se ha de afirmar que el Parque Nacional de Aiguës tortes y Lago San Mauricio, creado por Decreto de 21 de octubre de 1955, de acuerdo con la Ley de Parques Nacionales de 1916, fue afectado por la Ley del Parlamento de Cataluña 7/1988, de 30 de marzo, de reclasificación del mismo, y excluido de la lista de Parques Nacionales del Estado por la disposición adicional primera de la Ley estatal 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres; todo ello de conformidad con lo establecido por la legislación de la Generalidad de Cataluña sobre espacios naturales de protección especial.

Por otra parte, siguiendo con el contraste lógico de compatibilidad entre la ley cuya impugnación se pretende y la Constitución, cabe apreciar que, aun sin citarlo, la petición de interposición del recurso de inconstitucionalidad por parte del Defensor del Pueblo, parece fundamentarse en la vulneración del artículo 9.3. de la Constitución, en relación con el artículo 45 de la misma, que garantiza el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.

Semejante, aunque presunta, afirmación, sin embargo, ha de hacerse con cautela, dada la dificultad de aplicación práctica que presenta el concepto de la interdicción de la arbitrariedad, sobre el que el Tribunal Constitucional en su sentencia 108/1986, de 26 de julio, ha declarado: «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. Ciertamente, en un régimen constitucional, también el poder legislativo está sujeto a la Constitución y es misión de este Tribunal velar porque se mantenga esa sujeción, que no es más que otra forma de sumisión a la voluntad popular, expresada esta vez como poder constituyente. Ese control de la constitucionalidad de las leyes debe ejercerse, sin embargo, de forma que no imponga constricciones indebidas al poder legislativo y respete sus opciones políticas. 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, según han advertido ya algunas de sus sentencias (STC 27/1981 de 20 de julio y 66/1985, de 23 de mayo). Así, al examinar un precepto legal impugnado desde ese punto de vista, el análisis se ha de centrar 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, sin que sea pertinente un análisis a fondo de todas sus eventuales consecuencias».

El anterior razonamiento conduce, en definitiva, a enfatizar, con la doctrina científica, que el Tribunal Constitucional, al apreciar el concepto comentado, no puede

sustituir el juicio de oportunidad política concretado en la ley, juicio que es una competencia exclusiva de los órganos legislativos, en este caso, del Parlamento de Cataluña, en virtud de su «libertad de configuración normativa» que, en términos mucho más amplios que los de una simple discrecionalidad administrativa, les corresponde, como ha señalado, aludiendo a las diferencias sustanciales que existen entre la ley y la Constitución, por una parte, y aquella y el reglamento, por otra, la STC 66/1985, de 23 de mayo (FJ1).

1.2.10. Ley 17/1990, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla-León para 1991

La federación de servicio públicos de un sindicato argumenta que lo establecido en el artículo 23 de esta ley sería contrario a la regulación que de la misma materia se contiene en diversas disposiciones de rango inferior a esta norma.

También señala que lo establecido en el artículo 23 sería contrario al principio de igualdad, por cuanto los funcionarios nombrados para el desempeño de un cargo de confianza política resultan privilegiados por este hecho sobre los demás funcionarios públicos.

Esta actuación podría ser además contraria al artículo 103 de nuestra norma suprema en cuanto que el ejercicio de un cargo político no supone especial mérito o capacidad en el desempeño de funciones públicas, de modo que esta medida sería ajena a la objetividad con que la Administración pública ha de servir a los intereses generales.

Manifestaba asimismo que a través del artículo 23, se estarían modificando disposiciones que tienen el carácter de Bases del Régimen Estatutario de la Función Pública contenidas en la Ley 30/1984 de Medidas para la Reforma de la Función Pública, modificada por Ley 23/1988, con lo que se estaría vulnerando la competencia exclusiva del Estado para dictar estas bases, establecida en el artículo 149.1.18 de la Constitución española.

Fundamentos de la resolución

Manteniendo el orden en el que hemos agrupado las argumentaciones en base a las cuales se solicita la interposición del recurso de inconstitucionalidad, se hará referencia, en primer lugar, a la alteración que el artículo 23 de la Ley 17/1990 produciría en el régimen vigente establecido por diversas normas dictadas por el Ejecutivo estatal autonómico con rango de decreto.

Es de todo punto evidente que, a efectos de la constitucionalidad o inconstitucionalidad que aquí se trata, resulta totalmente irrelevante que una ley estatal o autonómica establezca en su articulado disposiciones que contradigan lo establecido anteriormente por otras nor-

mas con rango inferior a la ley, dictadas tanto por el Ejecutivo estatal como por el Ejecutivo autonómico.

Por obvias razones de jerarquía normativa, una ley aprobada por el Parlamento de una comunidad autónoma puede, en cualquier caso, modificar el régimen que tenga establecido cualquier norma dictada por órganos o autoridades de la Administración autonómica, siendo inaceptable cualquier limitación que a este principio pretenda establecerse. Lo contrario sería admitir la existencia en nuestro orden constitucional del llamado «principio de reserva reglamentaria», a tenor del cual determinadas regulaciones estarían constitucionalmente reservadas al Ejecutivo, sin que el Parlamento pudiese entrar en ellas.

Tampoco es de recibo el argumento según el cual el artículo cuya impugnación se pretende estaría modificando el régimen establecido por un real decreto estatal (en particular el Real Decreto 28/1990, por el que se aprueba el Reglamento de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional) y ello por razones también evidentes de competencia y ámbito territorial y material de aplicación de ambas normas, no debiendo olvidarse en este punto que el real decreto al que se ha hecho referencia tan sólo es de aplicación supletoria para los funcionarios al servicio de la Administración autonómica y que ésta, por su parte, es plenamente competente para dictar las normas reguladoras de su propia función pública, de acuerdo con las bases del régimen estatutario que haya aprobado la legislación estatal.

Pasando ya al estudio de la segunda línea argumental a que se ha hecho referencia, relativa a la posible vulneración de principio de igualdad consagrado en el artículo 14 de nuestra Norma Fundamental, resulta obligado remitirse a la muy numerosa y constante jurisprudencia el Tribunal Constitucional en torno a este principio.

Son muchas las sentencias del Tribunal Constitucional en las que se insiste vehementemente en la necesaria identidad de situaciones que ha de darse para que un trato desigual de las mismas deba ser considerado atentatorio al principio de igualdad. El axioma que habitualmente formula el Tribunal Constitucional es el siguiente: el principio de igualdad exige un trato igual para quienes se encuentren en idéntica situación, si bien «no prohíbe que el legislador contemple la necesidad o conveniencia de diferenciar situaciones distintas y de darle un tratamiento diverso ...» (STC de 10 de noviembre de 1981) puesto que, como también afirma el Tribunal Constitucional en su sentencia de 14 de julio de 1982

«... el artículo 14 de la Constitución, al establecer el principio general de que los españoles son iguales ante la ley, establece un derecho subjetivo a obtener un trato igual, impone una obligación a los poderes públicos de llevar a cabo ese trato igual y, al mismo tiempo, limita el poder legislativo y los poderes de los órganos encargados de la aplicación de las normas jurídicas.»

Ahora bien, como en la misma sentencia afirma el Tribunal,

«... la igualdad a que el artículo 14 se refiere ... no comporta necesariamente una igualdad material o igualdad económica real y efectiva. Significa que a los supuestos de hecho iguales deben serles aplicadas unas consecuencias jurídicas que sean iguales también y que para introducir diferencias entre los supuestos de hecho tiene que existir una suficiente justificación de tal diferencia, que aparezca al mismo tiempo como fundada y razonable, de acuerdo con criterios y juicios de valor generalmente aceptados.»

En definitiva, para lo que aquí interesa, la cuestión radica en comprobar si el diferente trato que para determinados funcionarios públicos contiene el artículo 23 de la Ley 17/1990, de la Comunidad Autónoma de Castilla y León se basa en alguna fundamentación objetiva y razonable.

Pues bien, a nuestro entender, el funcionario público de carrera que es llamado para desempeñar puestos de especial responsabilidad o de confianza en la cúpula de la organización de la propia administración pública por los responsables políticos de ésta, y que permanece en el desempeño de estos puestos un mínimo de dos años continuados o tres interrumpidos, adquiere un bagaje de carácter profesional que le diferencia de otros funcionarios públicos que no hayan desempeñado en ningún momento este tipo de puestos ni hayan asumido las responsabilidades que ello conlleva.

No cabe duda que la identidad ideológica o la confianza política pueden influir y de hecho influyen en que sean unos determinados funcionarios los llamados a ejercitar cierto tipo de puestos públicos de especial responsabilidad; pero ello no resta en absoluto fuerza al argumento según el cual el desempeño continuado en un período de tiempo más o menos extenso de un puesto de confianza o responsabilidad genera en el funcionario de carrera un cierto matiz diferencial con respecto a otros que no lo hayan desempeñado.

Desde esta perspectiva, entendemos que se dan los requisitos que la jurisprudencia constitucional exige para que sea constitucionalmente admisible un trato diferente a los destinatarios de la norma cuya impugnación se pretende, puesto que existe una justificación objetiva y razonable para ello.

La última de las argumentaciones que han sido reseñadas en el inicio de este texto hacía referencia a la posible vulneración de las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos por parte del artículo 23 de la tan citada Ley 17/1990, de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

En particular, la vulneración sería contra el artículo 21 de la Ley 30/1984, el cual regula la promoción profesional de los funcionarios públicos detallando las formas de adquisición y consolidación del grado personal

y los mecanismos de garantía del nivel del puesto de trabajo. Expresamente, el artículo 1.3 del mismo texto legal atribuye al artículo 21 citado el carácter de base del régimen estatutario de los funcionarios públicos, por lo que habría sido dictado al amparo del artículo 149.1.18 de la Constitución y, en consecuencia, resultaría aplicable al personal de todas las administraciones públicas. De este modo, el régimen establecido por el artículo 23 de la Ley 17/1990 al crear una forma no prevista en la Ley 30/1984, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, de consolidar un determinado grado personal, estaría alterando el régimen previsto en ésta y, por lo tanto, no respetando un precepto que tiene el carácter de base del régimen estatutario de los funcionarios públicos.

Planteada la cuestión en estos términos, lo que se debate es si ha sido respetada la competencia exclusiva del Estado para dictar las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos, tema éste de naturaleza específicamente competencial, pues, de un modo directo, lo que habrá de salvaguardarse —caso de existir infracción— será la competencia exclusiva del Estado para dictar estas bases.

Lo anterior hace que surja de manera inmediata la duda de si la vía adecuada para enfrentarse a la vulneración constitucional que eventualmente podría haberse producido pasa por la utilización del recurso de inconstitucionalidad o si, por el contrario, debe acudir al planteamiento de un conflicto de competencias. La respuesta a esta cuestión tiene una importancia decisiva por cuanto el Defensor del Pueblo sí está legitimado para interponer recurso de inconstitucionalidad pero no lo está para plantear conflictos de competencias.

Pues bien, el artículo 59 de la vigente Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, reguladora del Tribunal Constitucional, determina expresamente que el citado Tribunal «entenderá de los conflictos que se susciten sobre las competencias o atribuciones asignadas directamente por la Constitución, los estatutos de autonomía o las leyes orgánicas u ordinarias dictadas para delimitar los ámbitos propios del Estado y las comunidades autónomas y que opongan (entre otras posibilidades) al Estado con una o más comunidades autónomas...». Parece claro que el tema objeto de debate en este punto debe entenderse incluido en este precepto, pues, como ya ha quedado reseñado, lo que se discute es el respecto al orden competencial que la Constitución establece en su título VIII, el cual habría sido vulnerado por una ley autonómica al contenerse en ésta un precepto modificador de una base del régimen estatutario de los funcionarios públicos.

De este modo, al quedar enmarcada en el ámbito de los conflictos constitucionales de competencia la cuestión respecto de la cual se solicita la interposición de recurso de inconstitucionalidad por parte del Defensor del Pueblo, ha de concluirse necesariamente que no resulta legalmente posible atender a la petición que se formula.

1.2.11. Ley Foral 13/1990, de 31 de diciembre, de protección y desarrollo del patrimonio forestal de Navarra

Un grupo de 434 vecinos del Valle del Roncal considera que la filosofía que inspira la ley foral pudiera atentar contra el derecho a la propiedad privada reconocido en el artículo 33.1 de la Constitución, en tanto que en el párrafo 14 de la exposición de motivos se dice que la decisión sobre el modo de utilización de los bienes es competencia de los poderes públicos y no forma parte de las facultades dominicales.

Argumentan la eventual vulneración del principio de igualdad que pudier derivarse, por una parte, del diferente tratamiento dado a las explotaciones forestales respecto al que reciben en la legislación de otras comunidades autónomas, y por otra, como consecuencia el contenido de los artículos 67.1, que exige una inversión no inferior al 20 por ciento del importe de los aprovechamientos a los titulares de montes o terrenos forestales y 22.2 que impone en los montes catalogados que al menos un 5 por ciento de su superficie será conservada sin actuación humana, lo que consideran discriminatorio frente a los propietarios de solares urbanos o suelos agrícolas y una negación de la propiedad privada.

Fundamentos de la resolución

A. Efectivamente el artículo 33.1 de la Constitución reconoce el derecho a la propiedad privada y a la herencia, sin embargo el apartado 2 del mismo artículo dispone que la función social de estos derechos delimitará su contenido de acuerdo con las leyes.

Los preceptos a los que se imputa la posible vulneración de la garantía constitucional del derecho a la propiedad privada, establecen determinadas cargas o limitaciones para asegurar la conservación de los montes catalogados. Y los montes catalogados, ya sean los declarados de utilidad pública o los de titularidad privada que hayan sido declarados montes protectores, lo son, precisamente por razones de interés general.

En uno y otro caso la declaración e inclusión en el catálogo, se hará mediante procedimiento administrativo en el que deberán ser oídos los afectados y demás garantías previstas en la ley.

B. El artículo 50 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra, incluye entre las materias de competencia exclusiva de Navarra, en virtud de su régimen foral, tanto sobre el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado en materia de montes de propiedad de particulares como respecto a los montes cuya titularidad pertenezca a la Comunidad Foral, municipios, concejos y demás entidades administrativas de Navarra.

Por su parte el artículo 40 atribuye a la Comunidad Foral, las potestades legislativa, reglamentaria, inspec-

tora y revisora en aquellas materias de competencia exclusiva y, asimismo, dispone la preferencia del Derecho navarro sobre cualquier otro, en las materias de competencia exclusiva, de modo que el Derecho del Estado, tendrá carácter supletorio, en defecto de aquél, en congruencia con el artículo 149.3 de la Constitución.

C. La reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional, en numerosas sentencias sobre el alcance del principio de igualdad ante la ley, se condensa en torno a los siguientes rasgos esenciales:

— No toda desigualdad de trato en la ley supone una infracción del artículo 14 de la Constitución. Sólo cuando aquella desigualdad introduce una diferencia entre situaciones que pueden considerarse iguales y carece de una justificación objetiva y razonable.

— El principio de igualdad exige que a iguales supuestos de hecho se apliquen iguales consecuencias jurídicas, debiendo considerarse iguales dos supuestos de hecho cuando la utilización o introducción de elementos diferenciadores sea arbitraria o carezca de fundamento racional.

— El principio de igualdad no prohíbe al legislador cualquier desigualdad de trato sino sólo aquellas desigualdades que resulten artificiosas o injustificadas por no venir fundadas en criterios objetivos y suficientemente razonables de acuerdo con criterios o juicios de valor generalmente aceptados.

— Es constitucionalmente lícita la diferenciación cuando, además de serlo el fin que con ella se persigue, las consecuencias jurídicas que resultan de la distinción son adecuadas y proporcionadas a dicho fin, de modo que la relación entre la medida adoptada y el fin perseguido «supere un juicio de proporcionalidad en sede constitucional, evitando resultados especialmente gravosos o desmedidos».

La Ley Foral 13/1990, se limita, a ejercitar en el ámbito de sus competencias exclusivas, la potestad legislativa en materia de montes, sin que quepa apreciar que su específica regulación, distinta de las de otras comunidades autónomas carezca de justificación en cuanto las peculiaridades de su patrimonio forestal, pueden exigir un tratamiento diferente.

1.2.12. Ley del Parlamento de Galicia 4/1991, de 8 de marzo, de Reforma de la Ley 4/1988, de 26 de mayo, de la Función Pública de Galicia

La presidenta de una Junta de Personal de los Servicios Periféricos de la Administración del Estado solicita que «en base a lo determinado en el artículo 149.1.18 de la Constitución española que regula las competencias exclusivas del Estado en esta materia y en orden a evitar que se conculque el contenido de los principios que encierran los preceptos de la Constitución invocados, estime la procedencia de la solicitud de declaración de inconstitucionalidad del apartado 1.º de la disposición transitoria décima, el número 3 de la mis-

ma y disposición transitoria decimotercera números 1 y 2».

Fundamentos de la resolución

Al tratarse de dos cuestiones de naturaleza y alcance diferentes parece necesario llevar a cabo un estudio separado de cada una de ellas.

A. Empezando por el final, procede analizar la objeción que se formula contra la disposición transitoria 13.2, la cual, como ya se ha dicho, prevé la celebración de un concurso para la provisión de los puestos de trabajo que aun figurando en la relación de puestos que ha de aprobarse como correspondientes a funcionarios, no estén ocupados por éstos, concurso en el que sólo podrán participar los funcionarios que en la fecha de su convocatoria estén desempeñando un puesto de trabajo en la Administración autonómica.

Según manifiesta literalmente en su escrito la Presidenta de la Junta de Personal de los Servicios Periféricos de la Administración del Estado en La Coruña, lo que procedería «de acuerdo con la normativa vigente y los antecedentes aplicados en la Administración del Estado...» sería «un acoplamiento —no concurso— de los funcionarios de carrera de la Administración del Estado transferidos en la situación administrativa de servicios en la comunidad autónoma a las relaciones de puestos de trabajo». Una vez realizado este acoplamiento, a juicio de la Presidenta de la Junta de Personal habrá de convocarse un concurso abierto que respetase plenamente la movilidad entre administraciones públicas y los principios de igualdad, mérito y capacidad en el acceso a la función pública, todo lo cual no se estaría dando mediante el procedimiento previsto en la disposición transitoria cuya constitucionalidad se discute.

Pues bien, no cabe duda que la finalidad de la normativa aquí tratada es racionalizar y reordenar la función pública de la Comunidad Autónoma de Galicia en la que prestan servicios funcionarios del Estado transferidos, funcionarios propios de la comunidad autónoma y, asimismo, personal transferido o personal seleccionado por la propia comunidad autónoma que no reúne la condición de funcionario de carrera al estar desempeñando su puesto de trabajo como personal interino o contratado de carácter administrativo.

Es verdad, como afirma la promovente de esta solicitud de recurso de inconstitucionalidad, que en ocasiones anteriores en la Administración del Estado o en algunas administraciones autonómicas esta reordenación de la función pública se ha llevado a cabo mediante el acoplamiento del personal existente a las relaciones de puestos de trabajo que se han elaborado, con posterior redistribución de los efectivos mediante la convocatoria de concursos de traslado de carácter general. Sin embargo, esto no es más que una opción técnica entre otras varias posibles entre las que puede optarse, sin que la elección deba reputarse por sí misma como inconstitucional. Es decir, si el legislador autonómico

en la ordenación de su propia función pública ha optado por una regulación transitoria determinada para adecuar a las necesidades actuales una función pública lastrada con algunas disfunciones provenientes de su propia creación y de la fase preautonómica, puede hacerlo legítimamente siempre y cuando respete las bases del régimen estatutario de la función pública ya que éstas son competencia exclusiva del Estado.

Así pues, el único elemento en base al cual podría plantearse la interposición de un recurso de inconstitucionalidad sería en defensa de la competencia exclusiva del Estado para dictar las bases del régimen estatutario de la función pública, según establece el artículo 149.1.18 de la Constitución, recurso éste que ocularía un auténtico conflicto de competencias tramitado bajo la apariencia de recurso de inconstitucionalidad al ser un conflicto surgido de una disposición con rango de ley.

Sin analizar en absoluto la procedencia o improcedencia del planteamiento del recurso en este caso, resulta evidente que la defensa de la competencia exclusiva del Estado en contra de alguna comunidad autónoma no es cuestión respecto de la que deba pronunciarse la institución del Defensor del Pueblo, puesto que existen otros sujetos legitimados más idóneos para el planteamiento de este tipo de recurso.

B. Pasando ya al análisis de la disposición transitoria décima, se comprueba que ésta pretende regularizar la situación del personal transferido por el Estado en régimen de contratación administrativa o como funcionarios interinos y el personal interino seleccionado por la propia Administración autonómica mediante su acceso a la condición de funcionario de carrera, a través de la participación y superación de un concurso-oposición en el que podrían participar los funcionarios de carrera de la Administración autonómica «que reúnan los requisitos necesarios...», valorándoseles los servicios prestados y otros méritos».

La objeción que se formula contra esta regulación parece centrarse exclusivamente en que no se prevé para los funcionarios de la Administración del Estado su posible participación en estas pruebas selectivas valorándoseles los servicios prestados al igual que se hace con los funcionarios de la Administración autonómica.

De acuerdo con la doctrina fijada por el Tribunal Constitucional en relación con la igualdad en el acceso a las funciones y cargos públicos y, de manera particular, en algunas regulaciones específicas para la reordenación de funciones públicas de comunidades autónomas en situación similar a la de aquí tratada (por ejemplo, y entre otras, sentencia número 67/89, de 18 de abril) puede el legislador establecer concursos en los que, de manera específica o incluso única se valoren algunos o algún mérito concreto que tenga carácter objetivo y esté relacionado con la función pública a desempeñar, sin que este hecho pueda reputarse contrario o atentatorio al principio de igualdad. Asimismo, esta doctrina ha establecido que la posibilidad de determinar concretamente quiénes reúnen los méritos va-

lorables tampoco resulta contraria al principio de igualdad, puesto que, como afirma la sentencia del Tribunal Constitucional número 148/86, de 25 de noviembre, y confirma la ya citada sentencia 67/89, de 18 de abril, «lo que resultaría contrario al derecho reconocido en el artículo 23.2 de la Constitución es cualquier reserva, explícita o encubierta de funciones públicas "ad personam" o la adscripción personal a personas individualmente seleccionadas, pero no la identificación de modo abstracto y en virtud del hecho objetivo de hallarse ocupando determinadas plazas». De este modo, prosigue afirmando el Tribunal, «la consideración como mérito de la antigüedad en un empleo o función no podría considerarse como referencia individualizada y concreta de por sí lesiva al derecho a la igualdad».

A nuestro entender, toda esta doctrina resulta perfectamente aplicable a la disposición transitoria décima de la Ley 4/91 del Parlamento de Galicia. En efecto, esta disposición transitoria prevé la celebración de un concurso-oposición que de manera expresa califica como «libre», lo cual quiere decir que todos los sujetos que reúnan los requisitos que se establezcan podrían participar en él, y determina que en su convocatoria habrán de respetarse los criterios de mérito y capacidad y que se valorarán los servicios efectivos prestados por el personal contratado administrativo interino al que se refiere la citada disposición transitoria.

Ahora bien, si a esta previsión normativa el legislador autonómico, por razones de ordenación de la propia función pública respecto de las que no podemos pronunciarnos, ha considerado oportuno añadir otra previsión tendente a propiciar la participación de los funcionarios propios a través de la valoración en la fase de concurso de los servicios prestados a la administración autonómica, ha de entenderse que está actuando en el marco de su autonomía política y de su competencia legislativa, razón por la cual no parece que haya motivos que justifiquen la intervención del Defensor del Pueblo.

Podría haberlos si se impidiese la participación en las pruebas selectivas de los funcionarios del Estado o de cualquier otra colectividad, o si se valorasen méritos ajenos a la contrastación de la capacidad de los aspirantes. Pero no es así como queda dicho, ya que, según dispone la norma analizada, las pruebas selectivas son «libres» y su convocatoria habrá de respetar los criterios de «mérito y capacidad», señalándose como única predeterminación que, entre otros méritos posibles, se valoraran los servicios prestados por el personal contratado e interino de la comunidad autónoma y por los funcionarios de su propia función pública.

En resumen, el legislador ha previsto la celebración de un concurso-oposición cuya convocatoria por imperativo de la ley establecerá que sean valorados, entre otros méritos, los servicios prestados a la Administración autonómica del personal contratado e interino a que la disposición transitoria hace antes referencia y del funcionario de carrera de la propia Administración autonómica, decisión ésta que no debe reputarse con-

traria a los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad a que se ha hecho antes referencia, emanada del Tribunal Constitucional en temas similares a los aquí tratados.

2. RECURSOS DE AMPARO

De todas las solicitudes de interposición de recurso formuladas conviene destacar en este apartado las que a continuación quedan reflejadas.

2.1. Solicitud de recurso remitida por el Tribunal Constitucional

El Presidente de la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, en virtud con lo dispuesto en el artículo 46.1.a) de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, acordó dar cuenta a esta institución de la solicitud formulada ante el alto tribunal por un ciudadano.

De la documentación remitida por el Tribunal Constitucional se desprende que el interesado presentó escrito manifestando su intención de interponer demanda de amparo contra sentencia de la sección sexta de la Audiencia Provincial de Madrid desestimatoria de recurso de apelación contra la dictada por un juzgado de instrucción en causa por un delito de desacato.

Al objeto de formalizar dicha demanda interesada el nombramiento de abogado y procurador del turno de oficio, si bien en su escrito inicial el recurrente recusaba expresamente al Consejo General de la Abogacía para emitir informes o dictámenes sobre la sostinibilidad del amparo.

Habida cuenta de que la intervención del Consejo General de la Abogacía es indispensable según la legislación vigente para proceder a la designación de abogado de oficio, el Tribunal Constitucional dictó providencia por la que se ponía de manifiesto la imposibilidad de acceder a lo solicitado, y se acordaba remitir los antecedentes a esta institución por si decidiera ejercer la acción para la que está facultada.

El Defensor del Pueblo, oída la Junta de Coordinación y Régimen Interior en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 18.1.b del Reglamento de Organización y Funcionamiento acordó no ejercitar la legitimación conferida.

2.2. Solicitud de recurso remitida por el Consejo General de Ingenieros Técnicos de Obras Públicas referida a sus atribuciones profesionales

Compareció también el presidente del Consejo General de Colegios de Ingenieros Técnicos de Obras Públicas solicitando el inicio de la acción de amparo contra una sentencia en la que se denegaba a estos ingenieros capacidad técnica para redactar dos proyectos de ampliación de abastecimiento de agua a determinados mu-

nicipios. Los comparecientes aducían que esta sentencia, referida a las atribuciones profesionales de este colectivo, vulneraba el principio constitucional de igualdad.

Aun cuando se acordó no ejercitar la acción de amparo se da cuenta en el presente informe de la resolución remitida a los reclamantes, por cuanto su pretensión, referida a las atribuciones profesionales de arquitectos e ingenieros técnicos, ha sido abordada por esta institución en distintos informes, y continúa sin resolverse.

ANTECEDENTES

En abril de 1986, el presidente del Colegio de Ingenieros Técnicos de Obras Públicas solicitó que el Defensor del Pueblo interpusiera recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 12/1986, de 1 de abril, sobre regulación de atribuciones profesionales de los arquitectos e ingenieros técnicos.

Los dictámenes jurídicos aportados por los reclamantes para avalar su solicitud, contenían las siguientes alegaciones:

La Ley 12/1986, de 1 de abril, disponía en su artículo 2.3.

«Corresponden a los Ingenieros Técnicos de Obras Públicas todas las atribuciones profesionales descritas en el apartado primero de este artículo, en relación a sus especialidades respectivas, con sujeción, en cada caso, a las prescripciones de la legislación reguladora de Obras Públicas.»

Y establecía en la disposición final segunda:

«Conforme a lo previsto en el número 3 del artículo 2 de la presente, por ley se regularán las intervenciones profesionales de los Ingenieros Técnicos de Obras Públicas, cuando se trate de carreteras, puertos, ingeniería de costas, infraestructuras de centrales energéticas y de ferrocarriles, presas y obras hidráulicas.»

Estos preceptos, a juicio de los reclamantes, vulneraban el principio de igualdad ante la ley, consagrado en el artículo 14 de la Constitución Española, en cuanto implicaban una discriminación para los Ingenieros Técnicos de Obras Públicas, respecto a las demás ramas de Ingeniería Técnica, ya que a éstas se les confiaban todas las atribuciones descritas en el artículo 2.1 de la misma Ley 12/1986, mientras que los reclamantes quedaban en situación de subordinación y dependencia, respecto a los ingenieros superiores de su especialidad, al mantenerse la vigencia de la específica legislación en materia de Obras Públicas.

Por otra parte, la remisión a la normativa vigente en Obras Públicas quebrantaba, a su juicio, lo preceptuado en el artículo 36 de la Constitución, en la medida en que éste exige que el ejercicio de las profesiones ti-

tuladas se regule siempre mediante normas con rango de ley.

Se denunciaba, igualmente, la posible violación del artículo 53.1 del texto constitucional, desde el momento en que la Ley 12/1986 regulaba un derecho fundamental, esto es, el derecho al trabajo o profesión, en este caso de los Ingenieros Técnicos de Obras Públicas, garantizado por los artículos 35 y 36 de la Constitución, y cuyo «contenido esencial», en una regulación con rango de ley, debe ser siempre respetado, lo que se quebraba en la ley impugnada.

Por último, lo dispuesto en esos preceptos de la Ley 12/1986 infringía, según las alegaciones del Colegio, el artículo 9.3 de nuestra norma fundamental, garantizador del principio de seguridad jurídica, desde el momento en que tales preceptos se remitían a la compleja normativa jurídica vigente, o a una futura ley, cuyo contenido no se determinaba con la indispensable concreción, ni la fecha de su promulgación, con lo que se originaba una grave inseguridad jurídica para los reclamantes.

II. El Defensor del Pueblo, oída la Junta de Coordinación y Régimen Interior, según preceptúa el artículo 18.1.b del Reglamento de Organización y funcionamiento, adoptó la resolución que a continuación se transcribe, y que fue comunicada en su momento a los reclamantes.

— Adecudamente interpretada, la Ley 12/1986 respecta el «contenido esencial» de la profesión de los Arquitectos e Ingenieros Técnicos.»

En efecto, en el artículo 1 de la misma se determina que todos los profesionales de ese grado «una vez cumplidos los requisitos establecidos por el ordenamiento jurídico, tendrán la plenitud de facultades y atribuciones en el ejercicio de su profesión, dentro del ámbito de su respectiva especialidad técnica».

Y en su artículo 2.1 se especifican cuáles son las atribuciones profesionales de todos los Ingenieros Técnicos, dentro de su respectiva especialidad, desde la redacción y firma de proyectos, hasta la dirección de toda clase de industrias o explotaciones.

En este aspecto, se cumple lo dispuesto en los artículos 36 y 53.1 de la Constitución, sobre regulación por norma legal del contenido esencial del derecho de todos los Ingenieros Técnicos, incluidos, por consiguiente, los de Obras Públicas, al ejercicio de su profesión, sin excepción alguna, como seguidamente se analiza.

De lo contrario, es decir, si por las normas actualmente vigentes, u otras futuras, sobre regulación del ejercicio de la profesión de Ingenieros Técnicos de Obras Públicas, se establecieran limitaciones que afectaran a ese «contenido esencial» de su profesión, existiría violación de lo dispuesto en los artículos 36 y 53.1 de la Constitución.

Concordantemente, y siempre en una interpretación integradora, como procede, de los artículos 1 y 2.3 de la Ley 12/1986, es de subrayar que en este último se ex-

presa categóricamente que «corresponden a los Ingenieros Técnicos de Obras Públicas todas las atribuciones profesionales descritas en el apartado primero de este artículo, en relación a sus especialidades respectivas, con sujeción, en cada caso, a las prescripciones de la legislación reguladora de las Obras Públicas».

Es evidente que esa referencia final, en el apartado 3.º del artículo 2, a las prescripciones de la legislación reguladora de las Obras Públicas, no pueden en modo alguno considerarse con una limitación al principio básico de que los Ingenieros Técnicos de Obras Públicas les corresponden todas las atribuciones profesionales que se describen en el apartado primero del mismo artículo 2, con la sola especificidad determinada en la disposición final segunda, donde se contiene una explícita remisión a lo preceptuado en el número tercero del artículo 2.º, según el cual, por ley, se regularán las intervenciones profesionales de dichos Ingenieros Técnicos de Obras Públicas, pero solamente «cuando se trate de carreteras, puertos, ingeniería de costas, infraestructura de centrales energéticas y de ferrocarriles, presas y obras hidráulicas».

Sobre esos puntos concretos, la ley que en su día se dicte, tendrá que respetar, so pena de incurrir en inconstitucionalidad, el «contenido esencial» del derecho de los Ingenieros Técnicos de Obras Públicas al ejercicio de su profesión, en armonía con lo establecido en el artículo 2.1 de la ley objeto de impugnación.

En otros términos, la mencionada expresión final del apartado tercero del artículo 2 de la ley que se analiza: «con sujeción, en todo caso, a las prescripciones de la legislación reguladora de las obras públicas», ha de ser necesariamente interpretada, por coherencia legislativa, a la luz de los siguientes criterios:

a. La legislación de Obras Públicas vigente o la que se dicte en el futuro, si contradice el expresado «contenido esencial» de la profesión de Ingenieros Técnicos, no podrá aplicarse a los Ingenieros Técnicos de Obras Públicas, en virtud de lo dispuesto en los artículos 1 y 2.3 de la propia Ley 12/1986; y, sobre todo, como consecuencia de la eficacia derogatoria de la disposición final cuarta de esta ley, a cuya luz han de considerarse derogadas «cuantas disposiciones de igual o inferior rango sobre atribuciones profesionales de Ingenieros y Arquitectos Técnicos se opongan a lo establecido en la presente ley». Tal derogación afecta a todas las normas que conciernan a los Ingenieros Técnicos de Obras Públicas, puesto que en dicha disposición derogatoria no se contiene excepción alguna.

En consecuencia, han de considerarse derogadas cuantas normas actuales rijan en materia de Obras Públicas, si con contrarias a lo establecido, sobre atribuciones de los Ingenieros Técnicos de Obras Públicas, en los artículos 1.º y 2.3 de la Ley 12/1986, sin perjuicio de lo que establezca, en su día, la ley que se prevé en la disposición final segunda, para determinado tipo de Obras Públicas, de mayor envergadura.

b. Si el legislador, al promulgar la Ley 12/1986, hubiera pretendido excluir a los Ingenieros Técnicos de Obras Públicas del «contenido esencial» de las atribuciones que se señalan en el artículo 2.1, hubiera tenido que emplear la misma fórmula que se utiliza en la disposición adicional respecto a los Arquitectos e Ingenieros Técnicos «vinculados a la Administración pública por una relación de servicios de naturaleza jurídico-administrativa, los cuales se regirán por sus respectivas normas estatutarias», que es un supuesto totalmente diferente del que concierne a los Ingenieros Técnicos de Obras Públicas (que no sean funcionarios de la Administración pública).

c. Por consiguiente, ha de insistirse en que la futura ley reguladora de intervenciones profesionales de los Ingenieros Técnicos de Obras Públicas, en lo que cabe denominar «macro obras públicas», taxativamente descritas en la disposición final segunda, sólo puede referirse a ellas, y puede considerarse como una especificidad «objetiva y razonable» por razones de su envergadura y de la conexión que tengan con las especialidades cursadas en las Escuelas respectivas, pero sin que en ningún caso viole el «contenido esencial» del derecho a la profesión, dimanante de los concretos títulos académicos de cada profesional.

En este sentido ha de tenerse presente la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional, en su sentencia número 83/1984, de 24 de julio, cuando expresa: «Si bien el tenor literal del artículo 53.1 de la Constitución Española, que se refiere a todos los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo II del Título I, impone la reserva de ley y al legislador la obligación de respetar el contenido esencial de tales derechos y libertades, es evidente que no hay «contenido esencial» constitucionalmente garantizado de cada profesión, oficio o actividad empresarial concreto»; y más adelante puntualiza: «que la regulación de estas profesiones, en virtud de mandato legal, está expresamente reservado a la ley. También es claro, sin embargo, que, dada la naturaleza del precepto, esta reserva específica es bien distinta de la general que respecto de los derechos y libertades se contiene en el artículo 53.1 de la Constitución Española y que, en consecuencia, no puede oponerse aquí al legislador la necesidad de preservar ningún contenido esencial de derechos y libertades que en ese precepto no se proclaman, y que la regulación del ejercicio profesional, en cuanto no choque con otros preceptos constitucionales, puede ser hecha por el legislador en los términos que tenga por conveniente.

— En consecuencia con lo expuesto, ha de evaluarse el principio de igualdad ante la ley y no discriminación, consagrado por el artículo 14 de la Constitución, y su respeto por la Ley 12/1986, objeto de impugnación.

A la luz de una muy reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional, no puede inferirse que en la regulación dada por la Ley 12/1986 a las atribuciones de los Ingenieros Técnicos de Obras Públicas, se quebrante

el invocado principio de igualdad ante la ley y no discriminación, constitucionalmente consagrado por el artículo 14 de nuestra Norma Suprema, puesto que la única diferencia o especificidad en las atribuciones de dichos Ingenieros Técnicos se habrá de ceñir, según la disposición final segunda, a las calificables como «macro obras públicas», respecto a las que el legislador encuentre motivos objetivos y razonables para establecer, siempre por ley, y que respete el «contenido esencial» de la profesión de dichos Ingenieros Técnicos de Obras Públicas, determinados requisitos y exigencias en función de su titulación académica y de su respectiva especialidad técnica, como expresa el artículo 1 de la ley objeto de impugnación.

En este aspecto importa recordar, entre otras muchas, lo sentado por las sentencias del Tribunal Constitucional, en interpretación de dicho artículo 14 de nuestra norma suprema, doctrina que se recoge en la sentencia 6/1984, de 24 de enero, según la cual:

«La doctrina sentada por este Tribunal en relación al artículo 14 de la Constitución a partir de su sentencia 22/1981, de 2 de julio, fundamento jurídico tercero, en la cual se indicaba que el principio de igualdad contenido en el artículo 14 de la Constitución no implica en todos los casos un tratamiento legal igual con abstracción de cualquier elemento diferenciador de trascendencia jurídica; y se añadía —siguiendo la doctrina señalada por el Tribunal Europeo de los derechos humanos— que la igualdad sólo es violada si la desigualdad está desprovista de una justificación objetiva y razonable 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», sancionada, también por la sentencia 93/1984, de 16 de octubre, y la sentencia 99/1984, de 5 de noviembre, entre otras muchas.

III. Haciendo uso de la facultad atribuida por el artículo 28.2 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, por el Defensor del Pueblo formuló una recomendación al Presidente del Gobierno sobre el desarrollo de la Ley 12/1986, de 1 de abril.

En ella se consideraba necesario la promulgación, en el menor plazo de tiempo posible, de la futura ley reguladora de las intervenciones profesionales de los Ingenieros Técnicos de Obras Públicas prevista en la disposición final segunda de la Ley 12/1986, para evitar quebranto al principio de seguridad jurídica que sanciona el artículo 9.3 de la Constitución.

De igual manera se hizo constar que se consideraba necesario, por un lado, que el desarrollo reglamentario y los actos de aplicación de la ley cuestionada se debían ajustar a una interpretación que respetase plenamente el contenido esencial del derecho de los reclamantes, según lo prescrito en el artículo 2.1 de la propia ley, respetando de tal manera lo previsto en el artículo 53.1 de la Constitución, así como que se considerasen

derogadas las normas vigentes, de cualquier rango, que contradijeran lo dispuesto en la Ley 12/1986, de 1 de abril, según lo dispuesto en su disposición final cuarta.

Esta recomendación se incluyó en los informes presentados ante las Cortes Generales correspondientes a la gestión realizada por el Defensor del Pueblo durante 1986, 1987 y 1989.

En contestación a esta recomendación, el Presidente del Gobierno, como ya conoce el Colegio de Ingenieros Técnicos de Obras Públicas, comunicó a esta institución lo siguiente:

«La Ley 12/1986, nació con una vocación de cierta provisionalidad, no sólo porque deja para futuras regulaciones legales aspectos importantes (la determinación de aspectos no esenciales de las atribuciones profesionales de Arquitectos e Ingenieros de Obras Públicas, nivel Técnico, tanto en el ejercicio profesional privado como en el sometido a un régimen funcional), sino también porque todas las profesiones (no solamente las técnicas) y sus respectivos colegios, necesitan una regulación radicalmente distinta de la actual, producto de un régimen político diferente y fuera del contexto europeo.

El Tratado de Adhesión a las Comunidades Europeas nos impone la adecuación de nuestra legislación en ese campo —como en otros muchos— a los principios de libre mercado y libre circulación de factores.

Por todo ello, tenga por seguro que en el ánimo de la Presidencia del Gobierno está el proyecto de completar, urgentemente y dentro del ámbito de sus competencias, la normativa sobre atribuciones profesionales, recogiendo las recomendaciones hechas por esa importante institución que usted representa.»

IV. El 10 de junio de 1991 comparece nuevamente ante el Defensor del Pueblo el Presidente del Colegio de Ingenieros Técnicos de Obras Públicas manifestando que, reunidos en Consejo General todos los Decanos de Ingeniería Técnica de Obras Públicas han acordado solicitar al Defensor del Pueblo que interponga recurso de amparo contra la sentencia dictada el catorce de mayo de 1991 por la sección tercera de la Sala tercera de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, que desestima el recurso de apelación interpuesto por la representación del Colegio, y en la que se deniega a los Ingenieros Técnicos de Obras Públicas capacidad técnica para redactar dos proyectos de ampliación de abastecimiento de agua a determinados municipios.

En la referida sentencia la Sala declara que el artículo 2.º.3 de la citada Ley 12/1986 dice que las atribuciones de los Ingenieros Técnicos de Obras Públicas les corresponden con sujeción en cada caso a las prescripciones de la legislación reguladora de las obras públicas, y en la disposición final segunda se prevé que por ley se regularán las intervenciones profesionales de los Ingenieros Técnicos de Obras Públicas cuando se trate, entre otras materias, de presas y obras hidráulicas.

En consecuencia, mientras no se lleve a efecto la or-

denación prevista en la Ley 12/1986 ya citada, las actuaciones profesionales de los Ingenieros Técnicos de Obras Públicas en materia de obras hidráulicas ha de entenderse sujeta a la legislación existente y en ella al Decreto de 23 de noviembre de 1956 que aprueba el Reglamento Orgánico del Cuerpo de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, cuyo artículo 1.º atribuye a esos Ingenieros el «estudio, dirección, inspección, vigilancia y construcción de las obras...» 4a. que exijan el mejor aprovechamiento de todas las aguas públicas.

La generalidad de los términos de esta disposición no permite, pues, hacer distinciones según la importancia mayor o menor de esas obras sino que vienen a atribuir en esa materia una competencia exclusiva a los expresados Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos.

A juicio de los reclamantes, la Sala ha aplicado un precepto, el artículo 2.3 de la Ley 12/1986, que es inconstitucional por vulnerar el principio de igualdad garantizado en el artículo 14 y otros preceptos constitucionales, por lo que solicitan que el Defensor del Pueblo interponga recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional.

PROCEDENCIA

De la argumentación contenida en el dictamen jurídico presentado por los reclamantes, parece desprenderse que la mencionada vulneración del principio de igualdad se reputa, en primer término, de la propia Ley 12/1986, de 1 de abril, y en concreto de su disposición final segunda, en relación con el artículo 2.3, y de la sentencia del Tribunal Supremo en la medida en que aplica sus previsiones, en segundo término.

A este respecto, y como esta institución tuvo ya ocasión de señalar en el acuerdo por el que se resolvió no interponer recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 12/1986, de 1 de abril, los preceptos citados de dicha Ley no vulneran el principio constitucional de igualdad, tal y como ha sido configurado por la jurisprudencia constitucional.

En efecto, como en aquel acuerdo se decía, el principio constitucional de igualdad no implica en todos los casos un tratamiento igual con abstracción de cualquier elemento diferenciador de relevancia jurídica, por lo que no toda desigualdad constituye necesariamente una discriminación. Debe apreciarse discriminación tan sólo cuando la desigualdad esté desprovista de una justificación razonable (por todas, sentencia del Tribunal Constitucional 99/1984, de 5 de noviembre).

A la vista de lo expuesto, se concluía en dicho acuerdo que la regulación que en la Ley 12/1986 se efectuaba de las atribuciones de los Ingenieros Técnicos de Obras Públicas no vulneraba el mencionado principio constitucional, puesto que la única diferencia o especificidad en las atribuciones de dichos Ingenieros Técnicos se habrá de ceñir, según la disposición final segunda, a las obras relacionadas en la misma, entre las que se encuentran las intervenciones profesionales

en materia de obras hidráulicas, concepto en el que debemos incluir los proyectos de ampliación de abastecimiento de agua a municipios, objeto de la Sentencia del Tribunal Supremo, de 14 de mayo de 1991, sobre la que se solicita la interposición del recurso de amparo por parte del Defensor del Pueblo.

En consecuencia, la sentencia cuya impugnación pretende al haber realizado una específica aplicación de la ley mencionada y de la legislación a la que aquélla indirectamente se remite en su disposición final segunda no puede tampoco vulnerar el precepto constitucional mencionado.

Desde otro punto de vista, la omisión hasta el momento del desarrollo legislativo previsto en dicha disposición final puede, sin duda, incidir negativamente en la órbita del principio constitucional de seguridad jurídica —no susceptible de ser invocado en amparo—, pero carece de trascendencia, por las razones indicadas, en relación con el también principio constitucional de igualdad.

Esta es, además, la tesis sostenida por el Tribunal Constitucional, entre otras, en su sentencia 49/1983, de 1 de junio, en la que se niega trascendencia alguna en el principio de igualdad a un incumplimiento de un mandato legal consistente en desarrollar normativamente una concreta relación laboral de carácter especial.

En consecuencia, y a la vista de lo expuesto, no procede acceder el ejercicio de la legitimación que esta Institución ostenta para la interposición del recurso de amparo solicitado.

CAPITULO IV

OTRAS ACTUACIONES INSTITUCIONALES

A. El Defensor del Pueblo ha mantenido e intensificado durante 1991 la colaboración con los Comisionados parlamentarios de las comunidades autónomas. Resulta así que en dicho período, el Defensor del Pueblo Andalúz remitió a esta institución 219 expedientes; el Diputado del Común, 223; El Síndic de Greuges, 103; el Justicia de Aragón, 56; el Ararteko, 60, y el Valedor do Pobo, 33, todos ellos en materias no comprendidas en sus respectivas competencias. En estos casos, el Defensor del Pueblo les ha informado puntualmente sobre la tramitación y el resultado de las gestiones realizadas.

Además, y en desarrollo de lo establecido en la Ley 36/1985, de 6 de noviembre, sobre prerrogativas y garantías de las figuras similares al Defensor del Pueblo y régimen de colaboración y coordinación de las mismas, a finales del mes de febrero de 1991 se suscribió con el Síndic de Greuges un Acuerdo de Cooperación y Coordinación entre las dos instituciones, encaminado a ampliar y concretar el marco de cooperación en-

tre ellas, y a evitar una eventual duplicidad de actuación que comprometa la efectiva protección de los derechos del ciudadano. Posteriormente se han intensificado con los restantes comisionados parlamentarios las conversaciones en orden a la suscripción con ellos de acuerdos similares al convenido con el Síndic de Greuges.

B. Dentro del marco de la colaboración institucional, el Defensor del Pueblo estableció, a fines de septiembre de 1991, un convenio con la Universidad Carlos III de Madrid para la creación de la Cátedra «Joaquín Ruiz-Giménez» de estudios sobre el Defensor del Pueblo, con la finalidad de promover y apoyar la investigación y formación sobre los sistemas de garantías no jurisdiccionales de los derechos constitucionales y de supervisión de las administraciones públicas. Y ello a través de diversas líneas básicas de actuación, tales como la formación académica en las materias científicas objeto del convenio, la investigación básica y aplicada, la extensión universitaria o los servicios de asistencia técnico-jurídica especializada, por medio de estudios, dictámenes o informes.

Como primera actuación, la Cátedra «Ruiz-Giménez» de estudios sobre el Defensor del Pueblo convocó y desarrolló, a finales del año 1991 unas jornadas denominadas «Diez años del Defensor del Pueblo, problemas y perspectivas». Dichas jornadas se estructuraron en cuatro ponencias, de acuerdo con el siguiente programa:

Primera Ponencia: «Defensor del Pueblo y Parlamento». Actuó como ponente don Fernando Sainz Moreno, catedrático de Derecho Administrativo.

Segunda Ponencia: «Intervención del Defensor del Pueblo en Procedimientos Jurisdiccionales». Actuó como ponente don Luis Aguiar Luque, catedrático de Derecho Constitucional.

Tercera Ponencia: «El Defensor del Pueblo como Institución de Control de la Administración Pública». Actuó como ponente don Luciano Parejo Alfonso, catedrático de Derecho Administrativo.

Cuarta Ponencia: «Defensor del Pueblo y Administración de Justicia». Actuó como ponente don Carlos Granados Pérez, magistrado del Gabinete Técnico del Tribunal Supremo.

La dirección de las Jornadas y la redacción de sus conclusiones quedaron a cargo de don Gregorio Peces-Barba Martínez, presidente de la Comisión Gestora de la Universidad Carlos III.

C. En el ámbito de las relaciones exteriores, el Defensor del Pueblo ha desarrollado en gran parte su actividad a través de los Institutos Internacionales que integran los diversos niveles territoriales.

Así, como miembro del Consejo de Dirección del International Ombudsman Institute, con sede en Alberta (Canadá), que integra el foro mundial para estas instituciones, el Defensor del Pueblo asistió en el mes de mayo de 1991 a la reunión convocada en San Juan de Puerto Rico, en la que tras el estudio de diversas po-

nencias, se iniciaron los trabajos preparatorios de la Conferencia mundial que, como cada cuatro años, tendrá lugar el próximo mes de octubre en Viena. Se ha realizado en el marco de este Instituto un importante esfuerzo para la integración en el mismo de las instituciones similares que van apareciendo en Hispanoamérica.

En cuanto al Instituto Europeo del Ombudsman, con sede en Innsbruck (Austria), se han seguido durante 1991 los trabajos de modificación de estatutos de este organismo internacional, en la idea de aclarar la condición parlamentaria de sus miembros con derecho a voto. Para ello, el Defensor del Pueblo convocó una reunión sectorial en Madrid y asistió, posteriormente, representado por sus adjuntos, a una reunión del Consejo de Dirección, celebrada en Florencia, el pasado mes de noviembre, quedando preparado el proyecto de nuevos estatutos que, normalmente, serán aprobados por la Asamblea General que deberá reunirse en Viena el próximo mes de octubre.

El Defensor del Pueblo ha desarrollado también una labor intensa en relación con los países hispanoamericanos, en conexión con el Instituto Latinoamericano del Ombudsman, con sede en Caracas. Así, ha continuado manteniendo ininterrumpidos contactos con el Procurador de Guatemala, única institución similar que hasta ahora funciona en este ámbito territorial. Tras sucesivos intercambios técnicos y de asesoramiento, se recibió en Madrid al nuevo Procurador, don Ramiro de León Carpio, con el que se han establecido variadas líneas de apoyo y cooperación. El pasado mes de octubre, el Defensor del Pueblo se desplazó a Bolivia, invitado por el Gobierno de este país, dentro del marco de las Jornadas organizadas por el Capítulo Boliviano del Ombudsman, con el apoyo del Instituto de Cooperación con Iberoamérica. Posteriormente hubo de asistir a los encuentros organizados en Méjico, Argentina y Paraguay en los últimos meses de 1991.

Actualmente, dichos cuatro países tienen avanzados proyectos para la creación de figuras similares al Defensor del Pueblo, de carácter nacional que, fundamentalmente, esperamos sean una realidad durante el presente año 1992.

Finalmente, se están estudiando posibles formas de apoyo y cooperación con las iniciativas que en esta misma dirección se proyectan en Chile, Uruguay y El Salvador. Como consecuencia de estas relaciones, el Instituto Latinoamericano, a propuesta de varios de los Capítulos nacionales que lo integran, ha nombrado recientemente al Defensor del Pueblo miembro de su organización.

D. En el marco del Parlamento Europeo, convocadas por su Comisión de Peticiones, se celebraron, durante 1991, dos reuniones, a las que concurrió el Defensor del Pueblo. Así, el 19 de marzo, con asistencia de los ombudsmen europeos, y en la sede del Parlamento de Bruselas, se abordó y estudió la evaluación del funcionamiento y resultados prácticos de la coope-

ración y colaboración entre instituciones para el intercambio de peticiones que, dirigidas a un órgano determinado, podría, en interés de los ciudadanos, ser atendidas de un modo más eficaz por otro órgano, continuando las perspectivas establecidas en anteriores reuniones similares. En esta ocasión, además, en reunión previa, se facilitó y examinó la información correspondiente al estado de tramitación del procedimiento para la creación de un Ombudsman europeo, proceso seguido por iniciativa de Dinamarca y España. En estas reuniones en el Parlamento Europeo la Adjunta Primera representó al Defensor del Pueblo.

Posteriormente, los días 27 y 28 de mayo, representado por los Adjuntos, el Defensor del Pueblo asistió a una nueva reunión de la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo, en la sede del Parlamento de Cataluña, en Barcelona, en la que tras debatirse dos ponencias, se procedió a estudiar la situación de diversas peticiones tramitadas ante la Comisión del Parlamento Europeo referidas a actuaciones en España.

E. El 16 de noviembre de 1991, el Defensor del Pueblo, invitado por el Ministerio de Asuntos Exteriores, y dentro de la Delegación española, presentó ante el Plenario de la Tercera Conferencia para Seguridad y Cooperación en Europa, sobre la Dimensión Humana, celebrada en Moscú, una extensa intervención referida a las características esenciales del Defensor del Pueblo y sus funciones en el marco constitucional para la protección de los derechos fundamentales de las personas y el control del buen funcionamiento de las administraciones públicas.

Posteriormente, el Pleno de la Conferencia hizo suya una propuesta de la Delegación española, de conformidad con la cual, y con la colaboración de la Oficina de Elecciones Libres de Varsovia, tendrá lugar en Madrid, el próximo año, una reunión de todos los ombudsmen parlamentarios y nacionales de los países miembros de la Conferencia, así como de representantes de organizaciones similares en donde no exista ombudsman, a invitación del Defensor del Pueblo español. Actualmente, esta institución está organizando dicha reunión que, normalmente, tendrá lugar en los últimos días del próximo mes de mayo de 1992.

F. Finalmente, los días 7 y 8 de noviembre de 1991, tuvo lugar en Florencia la Tercera Mesa Redonda con los ombudsmen europeos, organizada por el Secretariado General del Consejo de Europa, a la que asistió el Defensor del Pueblo representado por sus Adjuntos. En ella, y con la representación de diversos trabajos escritos, se abordaron las siguientes ponencias:

- Los derechos del enfermo.
- Igualdad entre mujeres y hombres.
- Cooperación con los ombudsmen de los Estados miembros, y entre ellos y el Consejo de Europa.

APENDICE ESTADISTICO

1. INTRODUCCION

En 1991 se han recibido 25.730 quejas y se han iniciado 63 actuaciones de oficio. En este apéndice las actuaciones de oficio se contabilizan de forma conjunta con las quejas por cuanto, con la única excepción de la admisión, el resto de su tramitación no difiere de ellas.

La asignación a las áreas establecidas por Resolución del Defensor del Pueblo comunicada a esas Cortes Generales el 8 de abril de 1988 es la siguiente, debiendo hacerse constar que tal asignación es previa al examen sobre su admisión o rechazo.

Area 1.	Función Pública, administración educativa y cultura	10.596 (1)
Area 2.	Defensa e Interior	6.179 (2)
Area 3.	Justicia	2.207
Area 4.	Administración económica	2.571 (3)
Area 5.	Administración y ordenación territoriales	1.781 (4)
Area 6.	Trabajo, Seguridad Social y Sanidad	2.459 (5)

En cuanto a los rasgos básicos de las personas que se han dirigido al Defensor del Pueblo, debe destacarse lo siguiente:

- El 99,27% de las quejas se ha formulado de forma individual y, el 0,73% por más de una persona.
- El 99,37% de las quejas, ha sido formulado por personas físicas, y el 0,63% corresponde a asociaciones, agrupaciones, etc.
- La edad de las personas que han formulado quejas este año varía entre 14 y 92 años, siendo la edad media de 49 años. Un 32% son mayores de 60 años y la proporción de menores de 40 años alcanza el 37,2%.
- Persiste como en años anteriores una mayor presencia de hombres (64,67%) que de mujeres (35,32%).
- Respecto al estado civil, la proporción de casados es del 58,7% (frente al 64,5% del año anterior); los solteros alcanzan el 24,2% y los separados o divorciados 6,8%. Permanece estable la proporción de viudos 10,2% (el 74% de este colectivo son mujeres).
- Ha aumentado la proporción de trabajadores (36,26%) en tres puntos respecto al año anterior, los mismos que han disminuido los jubilados que son el 29,71%; 11,20% de parados; 7,96% se dedican exclusivamente a labores del hogar; 4,14% estaban en prisión (ha habido un incremento de 1,4%); 2,40% de estudiantes y 0,83% cumplían el servicio militar.

(1) 8.843 de ellas corresponden a nueve grupos de ciudadanos que presentaron quejas idénticas, si bien de forma individual.

(2) De igual modo, 4.951 corresponden a dos grupos.

(3) " 515 corresponden a un grupo.

(4) " 326 corresponden a un grupo.

(5) " 75 corresponden a un grupo.

— El tipo de trabajo o profesión del 83% que lo declara es 25,6% trabajan para la Administración pública (3,6% son cuadros superiores y 13,9% cuadros medios); 13,8% son trabajadores cualificados y 13,4% no cualificados; 10,6% autónomos o pequeños empresarios; 9,8% profesionales liberales; 8,8% empleados subalternos; 9,2% cuadros medios y 3,1% directivos, todos ellos en empresas privadas; y el 4,2% trabajadores agrícolas.

— La distribución según el nivel de estudios realizados es la siguiente: el 18% dice no tener estudios; 28,8% con estudios primarios; 8% con bachiller elemental; 8,5% formación profesional; 10,6% bachiller superior; 11,3% estudios universitarios de grado medio y 14,7% con estudios superiores.

— El 46% dice tener ingresos económicos en su hogar inferiores a 100.000 pesetas (el año anterior era un 60%); el 37,7% ingresos entre 100.000 y 200.000 pesetas y un 16,2% más de 200.000 pesetas (10% el año anterior).

2. Procedencia Geográfica de las quejas

El 98,42% procede del territorio nacional, y el 1,12% del extranjero (el 0,45 restante se corresponde con las anuladas por duplicidades). En cuanto a la distribución por comunidades autónomas y provincias de las que proceden del territorio nacional, es la que aparece en el cuadro siguiente:

Provincia Comunidad Autónoma	Número de quejas	% sobre la comunidad	% sobre el total
Alava	84	8,20	0,33
Guipúzcoa	497	48,49	1,93
Vizcaya	444	43,32	1,72
CA Del País Vasco	1.025		3,97
Barcelona	947	66,22	3,67
Girona	219	15,31	0,85
Lleida	120	8,39	0,47
Tarragona	144	10,07	0,56
CA de Cataluña	1.430		5,54
La Coruña	340	23,35	1,32
Lugo	546	37,50	2,12
Orense	226	15,52	0,88
Pontevedra	344	23,63	1,33
CA de Galicia	1.456		5,64
Almería	179	5,17	0,69
Cádiz	526	15,20	2,04
Córdoba	381	11,01	1,48
Granada	372	10,75	1,44
Huelva	491	14,19	1,90

Provincia Comunidad Autónoma	Número de quejas	% sobre la comunidad	% sobre el total
Jaén	260	7,51	1,01
Málaga	668	19,31	2,59
Sevilla	583	16,85	2,26
CA de Andalucía	3.460		13,41
Principado de Asturias	689		2,67
Cantabria	345		1,34
CA de la Rioja	229		0,89
Región de Murcia	432		1,67
Alicante	489	22,13	1,90
Castellón	318	14,39	1,23
Valencia	1.403	63,48	5,44
Comunidad Valenciana	2.210		8,57
Huesca	210	18,50	0,81
Teruel	280	24,67	1,09
Zaragoza	645	56,83	2,50
CA de Aragón	1.135		4,40
Albacete	89	7,94	0,35
Ciudad Real	343	30,60	1,33
Cuenca	228	20,34	0,88
Guadalajara	106	9,46	0,41
Toledo	355	31,67	1,38
CA Castilla-La Mancha	1.121		4,35
Las Palmas	429	47,93	1,66
Santa Cruz de Tenerife	466	52,07	1,81
CA de Canarias	895		3,47
Comunidad Foral de Navarra	184		0,71
Badajoz	418	49,47	1,62
Cáceres	427	50,53	1,66
CA de Extremadura	845		3,28
CA de las Islas Baleares	368		1,43
CA de Madrid	5.779		22,41
Avila	136	3,73	0,53
Burgos	576	15,80	2,23
León	475	13,03	1,84
Palencia	301	8,26	1,17
Salamanca	592	16,24	2,30
Segovia	111	3,05	0,43
Soria	134	3,68	0,52

Provincia Comunidad Autónoma	Número de quejas	% sobre la comunidad	% sobre el total
Valladolid	734	20,14	2,85
Zamora	586	16,08	2,27
CA de Castilla y León	3.645		14,14
Ceuta	59		0,23
Melilla	79		0,31

Número de quejas por cien mil habitantes según comunidades autónomas*

Comunidad Autónoma del País Vasco	48,83
Comunidad Autónoma de Cataluña	23,80
Comunidad Autónoma de Galicia	53,92
Comunidad Autónoma de Andalucía	49,69
Principado de Asturias	62,86
Cantabria	65,58
Comunidad Autónoma de La Rioja	86,41
Región de Murcia	41,30
Comunidad Valenciana	56,69
Comunidad Autónoma de Aragón	93,64
Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha	68,18
Comunidad Autónoma de Canarias	55,90
Comunidad Foral de Navarra	35,31
Comunidad Autónoma de Extremadura	80,86
Comunidad Autónoma de las Islas Baleares	49,79
Comunidad Autónoma de Madrid	117,10
Comunidad Autónoma de Castilla y León	142,60
Ceuta	80,82
Melilla	121,53
Media Nacional	65,09

3. ADMISION DE LAS QUEJAS

La fase de admisión de las quejas tiene como objeto la comprobación de los requisitos formales exigidos por el artículo 54 CE y la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo (actuación de los poderes públicos, existencia de indicios de irregularidad administrativa, escrito firmado, etc.). La cifra de quejas en condiciones de pasar esta fase a lo largo de 1991 ha sido de 29.162. Para llegar a esta cifra es preciso añadir al número total de quejas del año (25.793), las que el 1 de enero se encontraban pendientes de estudio del año anterior (2.441) y aquellas otras en las que el interesado aportó la información complementaria que le fue solicitada (928).

De las 29.162 se han examinado 26.860 y quedan pendientes de estudio 2.302, siendo el resultado del examen de admisión:

Quejas admitidas	6.449
Quejas rechazadas	19.758
Solicitada información complementaria al interesado pendiente de llegar el 31-12-91	536
Anuladas por duplicidades	117
	26.860

Es necesario dejar constancia de que estas cifras se refieren al total de las quejas, es decir, incluyen las que se formulan por colectivos de ciudadanos de manera idéntica, si bien individualmente. Tales quejas, cuando son muy numerosas, introducen sesgos en la estadística que es necesario tener en cuenta. Por ello, si bien la tasa de admisión en sentido estricto se sitúan en el 24,60% debido al peso relativo de algunos colectivos muy numerosos, efectuada la corrección correspondiente alcanza el porcentaje del 33,03, similar al de años anteriores.

La incidencia de cada una de las causas de inadmisión se señalan en forma de porcentaje, calculado sobre el número de las quejas rechazadas de 1991 y corregido en virtud del mismo criterio ya expresado.

Causas de inadmisión

Período de tiempo superior a un año	0,33
No actuación de los poderes públicos	7,64
Intervención judicial	8,06
Autoridades administrativas en asuntos de su competencia	0,33
Sentencia firme	7,74
Quejas anónimas	0,10
Resueltas proporcionando información al promovente	32,48
Falta de reclamación ante la admón. siendo necesaria	2,03
Por no apreciarse indicios de irregularidad administrativa	38,60
Por falta de interés legítimo	0,27
Posible mala fe o perjuicio a terceros	0,02
Mando de la Defensa Nacional	0,06
Carencia de fundamento	0,29
Inexistencia de pretensión	1,54
No contestación a ampliación de datos	0,50

En el caso de las quejas inadmitidas se comunica al promovente los motivos que dan lugar a ello, informándole, cuando es posible, sobre las vías más oportunas para ejercitar su acción a juicio del Defensor del Pueblo. Esta labor de información se concreta, además, en las visitas atendidas en la oficina de información al público, que en 1991 ascendieron a 3.723, y las consultas telefónicas resueltas por esta misma oficina, que sobrepasaron las 6.000.

*Población de hecho, según el avance de resultados del Censo de Población 1991.

4. INVESTIGACIONES Y RESULTADOS

El conjunto de investigaciones llevadas a cabo a lo largo de 1991 afecta a un total de 13.664 quejas. Tal cifra se compone de las 6.101 en tramitación el 1 de enero de 1991, más las 6.449 admitidas a lo largo del año, más 1.114 concluidas en años anteriores, cuya investigación, al tener conocimiento de nuevos datos, se consideró necesario reanudar.

En el cuadro número 1 se detallan, según los distintos organismos a que se refieren, la situación de las quejas, tanto las que permanecen en tramitación a 31 de diciembre de 1991, como las concluidas a lo largo del año.

Cuadro N.º 1: Quejas en tramitación y concluidas a 31 de diciembre de 1991

Datos globales			
	En trámite	Concluidas	Total
Consejo General del Poder Judicial	25	22	47
Por intermedio del Fiscal General del Estado ..	496	326	822
Administración central	4.609	2.633	7.242
Administraciones autonómicas	659	1.096	1.755
Administraciones locales	784	654	1.438
Otras entidades públicas	144	109	253
Quejas con investigaciones en varios organismos	1.551	556	2.107
Total	8.268	5.396	13.664

Los cuadros números 2 y 3, deben considerarse como ampliación del anterior, ya que en ellos se recoge el detalle de la Administración central según cada ministerio y el de las administraciones autonómicas según cada comunidad.

Cuadro n.º 2: Quejas en tramitación y concluidas a 31 de diciembre de 1991

Detalle de la Administración central

	En trámite	Concluidas	Total
M. de Asuntos Exteriores	22	23	45
M. de Justicia	190	118	308
M. de Defensa	323 (1)	477 (6)	800
M. de Economía y Hacienda	628	418	1.046
M. del Interior	421 (2)	205	626
M. de O. Públicas y Transportes	235 (3)	122	357

	En trámite	Concluidas	Total
M. de Educación y Ciencia	392 (4)	270	662
M. de Trabajo y S. Social	268	286	554
M. de Industria, Com. y Turismo	14	10	24
M. de Agric., Pesca y Aliment.	25	18	43
M. de Administraciones Públicas	1.820 (5)	500 (7)	2.320
M. de Transp., Turismo y Comun. (*)	27	34	61
M. de Cultura	9	3	12
M. de Sanidad y Consumo	184	111	295
M. de Relaciones con las Cortes y Secretaría del Gobierno ...	3	4	7
M. de Asuntos Sociales	48	34	82
Total	4.609	2.633	7.242

(*) Hasta su desaparición el 11 de marzo de 1991. Estas quejas han pasado a los organismos que han asumido las competencias correspondientes pero, para mayor claridad, se incluyen aquí.

(1) En esta cifra se incluyen 2 grupos de quejas idénticas, uno de 81 y otro de 70, agrupados para su tramitación.

(2) En esta cifra se incluye un grupo de 159 quejas idénticas, agrupadas para su tramitación.

(3) Corresponde a un grupo de 57 quejas.

(4) Corresponde a un grupo de 126 quejas.

(5) Corresponde a un grupo de 1.757 quejas.

(6) Corresponde a un grupo de 290 quejas.

(7) Corresponde a un grupo de 415 quejas.

Cuadro n.º 3: Quejas en tramitación y concluidas a 31 de diciembre de 1991

Detalle de las administraciones autonómicas

	En trámite	Concluidas	Total
CA de Andalucía	114	67	181
CA de Aragón	16	5	21
CA de las Islas Baleares	8	3	11
CA de Canarias	37	21	58
Cantabria	16	8	24
CA de Castilla-La Mancha	22	611 (1)	633
CA de Castilla y León	65	40	105
Cataluña	44	25	69
CA de Extremadura ..	27	22	49
CA de Galicia	38	34	72
CA de Madrid	139	129	268
Región de Murcia	17	14	31
Comunidad Foral de Navarra	7	2	9
CA del País Vasco ...	16	6	22
Principado de Asturias	15	17	32

	En trámite	Concluidas	Total
CA de la Rioja	8	4	12
Comunidad Valenciana	70	88	158
Total	659	1.096	1.755

(1) En esta cifra se incluye un grupo de 594 quejas idénticas agrupadas para su tramitación.

En los cuadros números 4, 5 y 6, se recogen resultados de la actuación llevada a cabo por el Defensor del Pueblo, en relación con las quejas que ha concluido, señalándose, si de sus investigaciones se desprende, que la Administración obró correctamente, si a pesar de no hacerlo, posteriormente subsanó su error o, si por el contrario, mantiene su postura. La columna de totales del cuadro número 4, coincide con el total de quejas concluidas del cuadro número 1.

Cuadro n.º 4: Resultados de las actuaciones

Datos globales

	Actuac. correc.	Subsa- nación	No subsa- nación	Otros	Total
Consejo General del Poder judicial	5	11	6		22
Por intermedio del Fiscal General del Estado	203	96	22	5	326
Administración central	1.362	649	541	81	2.633
Administraciones autonómicas	329	737	6	24	1.096
Administraciones locales	420	170	10	54	654
Otras entidades públicas	75	26	6	2	109
Quejas con investigaciones en varios organismos ..	147	57	20	1	225
Diligencias de Archivo				331	331
Total	2.541	1.746	611	498	5.396

Cuadro número 5: Resultados de las actuaciones.

Detalle de la Administración central

	Actuac. Correc.	Subsa- nación	No Subsa- nación	Otros	Total
M. de Asuntos Exteriores	10	9	1	3	23
M. de Justicia	66	26	25	1	118
M. de Defensa	405 (1)	64	1	7	477
M. de Economía y Hacienda	231	104	80	3	418
M. del Interior	118	64	3	20	205
M. de Obras Públicas y Transportes ..	64	48	4	6	122
M. de Educación y Ciencia	175	81	1	13	270
M. de Trabajo y Seguridad Social ...	154	114		18	286
M. de Industria, Comercio y Turismo	9			1	10
M. de Agricultura, Pesca y Alimen- tación	10	6	1	1	18
M. de Administraciones Públicas	34	46	419 (2)	1	500
M. de Transp., Turismo y Comunica- ciones	(*) 24	8		2	34
M. de Cultura	1	1	1		3
M. de Sanidad y Consumo	49	58	2	2	111
M. de Relaciones con las Cortes y Secretaría del Gobierno	2	1	1		4
M. de Asuntos Sociales	10	19	2	3	34
Total	1.362	649	541	81	2.633

*) Hasta el 11 de marzo de 1991.

1) En esta cifra se incluyen 290 quejas idénticas, agrupadas para su tramitación.

2) Idem. 415 quejas.

Cuadro número 6: Resultados de las actuaciones.

Detalle de las Administraciones Autonómicas

	Actuac. Correc.	Subsa- nación	No Subsa- nación	Otros	Total
CA de Andalucía	37	24	1	5	67
CA de Aragón	2	2		1	5
CA de las Islas Baleares	3				3
CA de Canarias	11	7		3	21
CA de Cantabria	5	1	1	1	8
CA de Castilla-La Mancha	10	601 (1)			611
CA de Castilla y León	23	16		1	40
CA de Cataluña	13	8	2	2	25
CA de Extremadura	13	9			22
CA de Galicia	20	12		2	34
CA de Madrid	102	21	2	4	129
Región de Murcia	8	5		1	14
Comunidad Foral de Navarra	2				2
CA del País Vasco	4	1		1	6
Principado de Asturias	11	6			17
CA de la Rioja	3	1			4
Comunidad Valenciana	62	23		3	88
Total	329	737	6	24	1.096

(1) En esta cifra se incluyen 594 quejas idénticas agrupadas para su tramitación.

5. Resoluciones Adoptadas.

Recomendaciones

Se trata de resoluciones por medio de las cuales el Defensor del Pueblo, con fundamento en los principios constitucionales, manifiesta a la administración o al órgano legislativo competentes la conveniencia de proceder a dictar una determinada norma legal o modificar las existentes en razón a su necesaria adecuación a la Constitución, los pactos y tratados internacionales ratificados por España, o con objeto de colmar un determinado vacío normativo, o evitar una contradicción entre distintas normas vigentes.

A continuación se recogen las resoluciones de este tipo formuladas a lo largo de 1991 según el estado en que se encuentran a 31 de diciembre, con expresión del órgano destinatario.

	Formulad.	Acept.	Rechaz.	Pend.
Administración central	36	19	7	10
Administraciones autonómicas	11	5	2	4
Administraciones locales	2			2
Otras Entidades públicas	7	4		3
Total	56	28	9	19

Sugerencias

Mediante este tipo de resoluciones, el Defensor del Pueblo, sin que exista irregular actuación administrativa previa, insta a la administración a que modifique un acto administrativo concreto o acuerde determinado acto o se abstenga de resolver.

A continuación se recoge el estado numérico de este tipo de resoluciones.

	Formulad.	Acept.	Rechaz.	Pend.
Administración central	34	12	6	16
Administraciones autonómicas	21	2		19
Administraciones locales	95	8	19	68
Total	150	22	25	103

Otras Resoluciones

El Defensor del Pueblo puede formular, además, otros tipos de resoluciones de acuerdo con lo preceptuado en la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril. Se trata de los requerimientos que se remiten cuando algún organismo administrativo no envía el informe solicitado por el Defensor del Pueblo; de los recordatorios de deberes legales; de las advertencias, etc. El total de resoluciones de este tipo formuladas durante el año de 1991, ha sido de 1893.

Imprime RIVADENEYRA, S. A. - MADRID

Cuesta de San Vicente, 28 y 36

Teléfono 247-23-00.-28008 Madrid

Depósito legal: M. 12.580 - 1961