



**Universidad de Valladolid**



# **LA PROTECCIÓN DE DERECHOS Y EL DEFENSOR DEL PUEBLO**

**(Trabajo Fin de Grado)**

Alumno: Aritz Ramos García

Tutora: Esther Merino Llorente

**Grado en Relaciones Laborales y Recursos Humanos**  
**Facultad de Ciencias del Trabajo**  
Campus de la Yutera – Palencia (Universidad de Valladolid), Julio 2013.

# **Sumario**

**1.- Introducción.**

**2.- Aproximación a la Institución del Defensor del Pueblo.**

**3.- El Ombudsman. Orígenes y Evolución del Defensor del Pueblo.**

**4.- El Defensor del Pueblo en España. Regulación jurídica.**

**5.- 20 años a través del Informe del Defensor del Pueblo.  
Comparativa sobre la Seguridad Social entre los Informes  
de 1992 y 2012.**

**6.- Conclusiones.**

**7.- Bibliografía.**

## **1.- INTRODUCCIÓN.**

Este trabajo fin de grado tiene por objeto una aproximación a la protección de los derechos comprendidos en el Título I de la Constitución Española por parte del Defensor del Pueblo, como se establece en el artículo 54 de nuestra norma suprema.

España se proclama como un Estado de Derecho (artículo 1.1 Constitución Española) y esa caracterización presupone, junto con la división de poderes, el sometimiento de los Poderes públicos a un ordenamiento jurídico que garantice los derechos fundamentales y las libertades públicas (artículos 53 y 54 de la Constitución Española). El Defensor del Pueblo, como alto comisionado de las Cortes Generales, esto es, del poder legislativo, tiene como labor defender los derechos del Título I de la Constitución. En este trabajo fin de grado vamos a acercarnos a la importante actividad de esta institución, a través de sus Informes y de sus Recomendaciones.

Conocer los derechos de las personas y la actuación de los Poderes Públicos para hacerlos efectivos, es muy importante para un Graduado en Relaciones laborales y Recursos humanos, ya que su trabajo implica la defensa de derechos sociales y económicos de los trabajadores, bien ejerciendo funciones de asesoramiento o bien desempeñando puestos directivos de recursos humanos en la empresa, en el seno de las Administraciones públicas así como en el contacto con éstas en su actividad profesional. Un Graduado en Relaciones laborales y Recursos humanos debe conocer la posición de los Poderes públicos respecto de la garantía de los derechos así como las normas jurídicas que los regulan.

La justificación de este trabajo se encuentra en la necesidad de examinar la actuación del Defensor del Pueblo en relación con la protección de los derechos y las libertades de las personas.

Este trabajo se ajusta a las competencias específicas del título de Grado en Relaciones Laborales y Recursos Humanos, relativas al área de

conocimiento Derecho Administrativo, que versan sobre las relaciones laborales (marco normativo y capacidad para interrelacionar las disciplinas que las configuran), teniendo en cuenta que se fijan como contenidos del área los principios constitucionales y la organización del Estado, así como el ordenamiento jurídico administrativo.

En la actual coyuntura económica y social presente, se hace más necesaria que nunca la protección de los Derechos y Libertades frente a los poderes públicos, en ese marco la Institución del Defensor del Pueblo debe desempeñar un papel fundamental.

## **2.- APROXIMACIÓN A LA INSTITUCIÓN DEL DEFENSOR DEL PUEBLO**

El Defensor del Pueblo<sup>1</sup>, es el alto comisionado designado por las Cortes Generales encargado de defender los derechos comprendidos en el Título I de la Constitución.

El Defensor del Pueblo es elegido por el Congreso de los Diputados y el Senado, por una mayoría de tres quintos. El mandato del Defensor del Pueblo es de cinco años. No recibe órdenes ni instrucciones de ninguna otra autoridad, posee independencia, imparcialidad y autonomía. También tiene inviolabilidad e inmunidad para el ejercicio de su cargo.

El Defensor del Pueblo realiza anualmente un informe anual que debe presentar ante las Cortes Generales, también puede presentar informes monográficos sobre asuntos que considere graves según cada momento. En el momento actual los ha presentado acerca de las participaciones preferentes, de las viviendas protegidas vacías y de la crisis económica y los deudores hipotecarios.

---

<sup>1</sup>Vid Ley 3/1981 Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril del Defensor del Pueblo, modificada por la Ley Orgánica 2/1992, de 5 de marzo y Página web de la Institución, [www.defensordelpueblo.es](http://www.defensordelpueblo.es)

El Defensor del Pueblo es una institución sin competencias ejecutivas cuya fuerza y autoridad es persuasiva y política, ya que sus informes son presentados ante las Cortes Generales, que aunque no tienen carácter vinculante, sino solamente informativo y de recomendación, son respetados y debe ser acatados por las administraciones cuestionadas.

El Defensor del Pueblo puede interponer recursos de inconstitucionalidad y de amparo según los artículos 53.2, 162.1 a) y 161.2 b) de la Constitución Española.

Todo ciudadano puede acudir gratuitamente al Defensor del Pueblo y solicitar su intervención para que investigue cualquier actuación de la Administración pública y de sus funcionarios que pueda ser irregular o abusiva. También puede intervenir de oficio en aquellos casos que tenga conocimiento, sin necesidad de denuncia previa por parte de ningún afectado.

Las Cortes Generales atribuyeron además al Defensor del Pueblo a partir de 2002 las funciones del denominado Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, al haber ratificado el Protocolo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, adoptado por la Asamblea de las Naciones Unidas.

En el momento actual, a Defensora del Pueblo es Soledad Becerril<sup>2</sup> quien está auxiliada por dos Adjuntos, en los que puede delegar sus funciones.

Soledad Becerril posee una amplia carrera política y es pionera en abrir camino a las mujeres en la ocupación de cargos de responsabilidad, ya que fue la primera mujer, en la democracia, que ocupó una cartera ministerial, fue en 1981 la del Ministerio de Cultura. Ha sido miembro de las Cortes Generales en seis legislaturas y alcaldesa de Sevilla.

---

<sup>2</sup> Vid. Página web de la Institución, [www.defensordelpueblo.es](http://www.defensordelpueblo.es).

## **2.- EL OMBUDSMAN. ORÍGENES Y EVOLUCIÓN DEL DEFENSOR DEL PUEBLO.**

### **Orígenes.**

La génesis de la idea de que todos los ciudadanos tienen derecho a disfrutar de derechos básicos y comunes<sup>3</sup>, se encuentra desde los orígenes de la civilización. En la antigüedad, la igualdad y la existencia de un nexo común entre humanos tiene como punto de partida, el que se da por supuesta en la mayoría de religiones que todos los hombres somos iguales ante un ser superior. En una época mas moderna, lo novedoso es la voluntad de publicar ante toda la sociedad el compromiso de estos derechos universales y humanos, aunque en los primeros momentos los derechos declarados fuesen una realidad muy lejana aún, por lo que existe el deber de realizar acciones concretas para que lo deseado se haga posible y efectivo.

El concepto del Defensor del Pueblo tiene como punto de partida dos aspectos, por un lado los Derechos Humanos, que vienen de las diferentes concepciones de los Estados hasta que se internacionalizan, son incluidos en las instituciones y finalmente son de aplicación y por otro lado, la creciente implantación del Estado Social de Derecho, que trae consigo un mayor dimensionamiento de las diferentes Administraciones en los Estados, por lo que se hace necesario tener que controlar a éstas ante posibles injusticias y desviaciones respecto de su cometido principal. En España lo hemos denominado Defensor del Pueblo, al igual que en la mayoría de los estados Iberoamericanos, aunque a un nivel mas internacional y europeo a esta institución se le denomina con el nombre de origen escandinavo de Ombudsman.

A finales del siglo XVIII se constata el fenómeno de las Declaraciones de derechos en Francia, y en los Estados Unidos.

---

<sup>3</sup> Vid. Corchete Martín, M.J. *El Defensor del Pueblo y la protección de los derechos*, Universidad de Salamanca, 2001

La Declaración de Independencia de los Estados Unidos de 1776 enumeraba de modo muy actual los Derechos del hombre: igualdad para todos los hombres, otorgar el poder al pueblo y a los representantes que estos elijan, libertad religiosa, separación de poderes, libertad de prensa, subordinación del poder militar al poder civil y derecho a la Justicia. Esta declaración de Independencia tuvo una influencia notable para la redacción en Francia de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, en 1789, así como en la elaboración de su Constitución.

A principios del siglo XX, tienen un nuevo auge, tras la Primera Guerra Mundial, estas declaraciones para proclamar y proteger los Derechos Humanos: en México en 1917 mediante su Declaración de Estados Unidos Mexicanos; en la Unión Soviética, en 1918, mediante la Declaración soviética de los derechos del pueblo trabajador y explotado; y en Alemania en 1919 mediante la Constitución de Weimar, aunque la repercusión internacional no se da hasta 1924 cuando la Sociedad de Naciones proclama la Declaración de los Derechos del Niño y la Declaración de Ginebra.

## **Evolución.**

La figura del Ombudsman<sup>4</sup>, en España denominado como el Defensor del Pueblo, es originaria de Suecia donde en 1809 fue inicialmente creado. La palabra Ombudsman, se traduce según los países como “tramitador”, “representante”, o incluso más libremente con el sentido de “tramitador e intérprete de leyes”.

El primer Ombudsman, aparece en la Constitución Sueca y es nombrado por el Parlamento, entre sus funciones destaca el control de las actividades del gobierno, verificación de la correcta aplicación de las leyes y la denuncia de

---

<sup>4</sup> Vid. Corchete Martín, M.J., *El Defensor del Pueblo y la protección de los derechos*, Universidad de Salamanca, 2001 y Carro Fernández-Valmayor, J.L. “Defensor del Pueblo y Administraciones Publicas” en *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Entrerria*, Civitas, 1991. Págs. 2669 – 2695.

todas las irregularidades y negligencias de los funcionarios y administradores de la justicia, además de investigar las reclamaciones que hacían los ciudadanos. Una gran parte de esta Constitución hoy día sigue en vigor en Suecia, especialmente en la parte donde se define y crea la figura del Ombudsman.

La configuración jurídica del Ombudsman más cercana al modelo español en cuanto a estructura, funcionamiento y competencias, fue el Ombudsman de Finlandés de 1919. En su reforma constitucional de 1953, el Ombudsman adoptaba los principios de cercanía, de sencillez, de no ser costoso para el ciudadano y de no precisar de abogados y procuradores, aunque sin poder ejecutivo y sin poder jurisdiccional pero con la credibilidad y el respeto suficientes. En la misma época, en 1955 Noruega creó el Ombudsman militar y en 1962 aparece el Ombudsman civil.

Después de la Segunda Guerra Mundial<sup>5</sup>, junto con el ideal de libertad y democracia se buscan instrumentos institucionales a través de los Estados que sean garantía para la democracia y la participación ciudadana, siendo así que paulatinamente diversos Estados adoptan la figura del Ombudsman.

En 1956 Alemania Federal (RFA), por ejemplo, implantó el Ombudsman militar, ya que consideraban que no era necesario establecer uno civil. Más tarde fueron apareciendo otro tipo de instituciones similares aunque sin coincidir totalmente con el modelo de Ombudsman de Estado con carácter de comisionado parlamentario como es actualmente el de nuestro ordenamiento jurídico.

Gran Bretaña en 1967, con modificación posterior de 1994, creó el Comisario Parlamentario para la Administración (Ombudsman solo por extensión) que es nombrado por el Gobierno y aprobado por el Rey, aunque éste, está muy limitado en sus funciones ya que no puede investigar a la policía

---

<sup>5</sup> Vid. Carro Fernández-Valmayor, J.L. "Defensor del Pueblo y Administraciones Publicas" en *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*, Civitas, 1991. Págs. 2669 – 2695 y Mora, A. e Ibernón García, I. *El libro del Defensor del Pueblo*, Síntesis y Defensor del Pueblo, 2003.



ni a las autoridades locales.

En Francia se creó en 1973 una figura denominada Mediador de la República (Mediateur) que es nombrado por el Gobierno y únicamente puede recibir quejas de la ciudadanía a través de un miembro del Parlamento.

También se han ido implantando diferentes modelos de Defensor sectorial o defensores generales con carácter regional, como el de Alemania Federal (RFA).

El caso de Italia, es el ejemplo más claro de este carácter sectorial o regional, ya que tras implantarse en 1971 un Defensor para la región de la Toscana, del año 1979 al 1989 se implantaron once Defensores en las distintas regiones, siendo el coordinador de todas ellas el de la Toscana al haber sido pionero en Italia.

En Bélgica se crearon los mediadores federales, el de Flandes en 1991, y el de Valonia en 1994, quienes son elegidos por el Parlamento. En nuestro caso, posteriormente veremos la creación de los Defensores del Pueblo autonómicos.

En 1975 en Portugal se implantó el llamado Provedor de Justiça con el objetivo fundamental de la defensa de los derechos fundamentales, al igual que en el caso español. En 1980 se creó el Defensor del Pueblo en Irlanda, en 1981 en Holanda, en 1982 en Austria se implantó vía constitucional la Junta del Defensor del Pueblo aunque en 1976 ya habían tenido un organismo similar.

Ya concretando, en España durante la transición surge la institución del Ombudsman, denominado Defensor del Pueblo, con el principal objetivo de la defensa de los derechos fundamentales. Su primer reflejo está en el artículo 54 de la Constitución de 1978, Institución que posteriormente se desarrolla en la Ley de 1981. A continuación de la implantación de éste, se crearon defensores regionales en las distintas Comunidades Autónomas, dependiendo de los

diferentes Parlamentos Autonómicos<sup>6</sup>. En 1983 el Defensor del Pueblo en Andalucía, en 1984 el Síndic de Greuges en Cataluña y el Valedor do Pobo en Galicia, en 1985 el Ararteko en el País Vasco, el Justicia en Aragón y el Diputado del Común en Canarias, en 1988 el Síndic de Greuges en la Comunidad Valenciana, en 1994 el Procurador del Común en Castilla y León<sup>7</sup>, en el año 2000 el Defensor del Pueblo de Navarra y finalmente en 2001 se creó el Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha, por Ley<sup>8</sup> en 2013 se acuerda la supresión de esta Institución En Extremadura, en su Estatuto de Autonomía se prevé el Defensor del Pueblo pero la realidad es que aun no se ha aprobado la ley que regula la Institución. En Baleares en 1993 se aprobó el Síndic de Greuges si bien aun no se ha implantado la citada Institución.

Como la diferencia más significativa existente, entre los variados modelos del Ombudsman y los originarios de los Estados escandinavos, es que el modelo escandinavo es muy centralizado y el control del Gobierno ha llevado hacia un modelo de Defensor estatal, de competencias generales y con una gran tendencia a actuar sobre la defensa de los derechos fundamentales. Así la independencia del Ombudsman depende fundamentalmente de quién le ha elegido, el poder que le ha sido conferido y también de la relación de dependencia o no respecto de quien lo eligió.

---

<sup>6</sup> Vid. Bueyo Díaz-Jalón, M. "Los Defensores del Pueblo Autonómicos como mecanismos de garantía y tutela del estatuto de autonomía y del ordenamiento jurídico Autonómico" en la *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 29 de 2012 y Chaves García, JR. *Los Derechos de los ciudadanos ante las Administraciones Públicas*, Trea, Gijón 1999.

<sup>7</sup> Vid. Cortes de Castilla y León. *El procurador del común: Defensor del Pueblo, comunidades Autónomas*. España. 1995 y VV.AA. y Dir. Sáez Hidalgo, I. *Derecho Publico de Castilla y León*. Lex Nova. 2008.

<sup>8</sup> Vid. Ley 12/2011, de 3 de noviembre, de supresión del Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha.

### **3.- EL DEFENSOR DEL PUEBLO EN ESPAÑA. REGULACIÓN JURÍDICA.**

La figura del Defensor del Pueblo se enmarca jurídicamente dentro de las siguientes disposiciones, las principales las analizaremos más adelante:

- En la Constitución Española de 1978 en los artículos 54 y 162.1 aunque hay mas referencias al mismo dentro del citado texto.
- En la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, modificada por la Ley Orgánica 2/1992, de 5 de marzo (BOE núm. 109, de 7 de mayo de 1981 y núm. 57, de 6 de marzo de 1992); y la Ley Orgánica 1/2009, de 3 de noviembre (BOE núm. 266, de 4 de noviembre de 2009).
- En el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Defensor del Pueblo, aprobado por las Mesas del Congreso y del Senado, a propuesta del Defensor del Pueblo, en su reunión conjunta de 6 de abril de 1983. Modificado por las Resoluciones de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado de 21 de abril de 1992, de 26 de septiembre de 2000 y de 25 de enero de 2012 (BOE núm. 99, de 24 de abril de 1992; núm. 261, de 31 de octubre de 2000; y núm. 52, de 1 de marzo de 2012).
- En la Ley 36/1985, de 6 de noviembre, por la que se regulan las relaciones entre la Institución del Defensor del Pueblo y las figuras similares en las distintas Comunidades Autónomas (BOE, nº 271, de 12 de noviembre de 1985).
- En la Instrucción de 23 de septiembre de 2008 del Defensor del Pueblo, por la que se regulan los ficheros de datos de carácter personal en la institución del Defensor del Pueblo. (BOE núm. 295, de 8 de diciembre de 2008).

El Defensor del Pueblo en España<sup>9</sup>, nació como una figura novedosa, debido al contexto, tras la dictadura del General Franco, en que se creó.

Es, pues, la Constitución Española de 1978 la que establece por primera vez la institución del Defensor del Pueblo, en su artículo 54, dentro del Título primero, Título que aborda los derechos y deberes fundamentales. El capítulo cuarto del citado Título, determina las garantías de libertades y derechos fundamentales, de modo que cualquier ciudadano podrá pretender la tutela de las libertades y derechos del artículo 14 de la Constitución ante los Tribunales ordinarios y a través del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, *“Una ley orgánica regulará la institución del Defensor del Pueblo como alto comisionado de las Cortes Generales, designado por éstas para la defensa de los derechos comprendidos en este Título, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración, dando cuenta a las Cortes Generales”*.

También posee la facultad de interponer Recurso de Amparo ante el Tribunal Constitucional en defensa de los derechos reconocidos en los artículos 14 a 30 de la Constitución, tal y como indica el artículo 53 punto 2 de la Constitución Española: *“Cualquier ciudadano podrá recabar la tutela de las libertades y derechos reconocidos en el artículo 14 y la Sección 1ª del Capítulo II ante los Tribunales ordinarios por un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad y, en su caso, a través del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. Este último recurso será aplicable a la objeción de conciencia reconocida en el artículo 30”*.

Las actuaciones del Defensor del Pueblo sólo se ven limitadas por la propia Constitución, donde se le indica que para acometer la finalidad y los objetivos marcados, que no son otros más que la defensa de los derechos fundamentales, se le dota en el artículo 162 de la facultad de interponer recursos de inconstitucionalidad contra las acciones de las Administraciones Públicas.

---

<sup>9</sup>Vid. Constitución Española, artículos 10 y siguientes, 53, 54 y 161 y Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril del Defensor del Pueblo, modificada por la Ley Orgánica 2/1992, de 5 de marzo.

La actividad del Defensor del Pueblo en España, se puede definir como la actividad de control no jurisdiccional y no vinculante<sup>10</sup>, actividad que va dirigida a controlar la legalidad vigente en las actuaciones de las Administraciones Públicas para que no se vulneren los derechos y libertades de las personas, evitando así actuaciones arbitrarias de la Administración. Su actividad es de influencia y de persuasión, no siendo en ningún caso una actividad jurisdiccional, su carácter de gratuidad y de agilidad en la gestión, le permiten ser un buen colaborador de la justicia. No posee en sí competencias de control, pero si se sobreentiende su función como algo previo al control de las Cortes Generales, los Tribunales o la propia Administración.

Las competencias del Defensor del Pueblo quedan claramente establecidos en la Constitución, la defensa de los derechos reconocidos en el Título primero para ello, supervisará toda la actividad de la Administración, lo que supone que su ámbito de actuación es el de la totalidad de la Administración Pública ya sea estatal, autonómica, local, militar, de justicia, etc.

### **Elección del Defensor del Pueblo y funcionamiento de la institución**

Respecto a quien puede ser elegido Defensor del Pueblo, la normativa establece, que puede serlo cualquier ciudadano, mayor de edad, que disfrute de plenos derechos civiles y político. El Defensor del Pueblo no debe recibir instrucciones de ninguna autoridad en lo referente al desempeño de sus funciones, que lo ejercerá con la debida autonomía.

El cargo de Defensor del Pueblo es incompatible con cargos políticos, con cualquier trabajo para la Administración Pública, con la afiliación a cualquier partido político, sindicato, asociación o fundación, con el ejercicio de cualquier actividad profesional, liberal, mercantil o laboral. El Defensor del Pueblo propuesto tiene diez días tras su nombramiento para apartarse de todas las incompatibilidades que se han comentado.

---

<sup>10</sup>Vid. Carro Fernández-Valmayor, J.L. "Defensor del Pueblo y Administraciones Públicas" en Estudios sobre la Constitución Española, homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría, Civitas, 1991, Págs. 2669 – 2695.

La figura del Defensor del Pueblo, goza de inviolabilidad, no pudiendo ser detenido, expedientado, multado, perseguido o juzgado respecto a las opiniones que formule o a los actos que realice como tal, salvo en casos excepcionales de flagrante delito, caso en el cual pasaría a disposición judicial de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo.

El Defensor del Pueblo es nombrado por las Cortes Generales por un periodo de cinco años y su elección la proponen tanto el Congreso como el Senado. El candidato propuesto al menos debe tener la aprobación de las tres quintas partes del Congreso y, posteriormente, debe contar con la mayoría absoluta del Senado.

El titular de la institución del Defensor del Pueblo, según marca la Ley, estará auxiliado por dos Adjuntos, el Adjunto Primero y el Adjunto Segundo en quienes podrá delegar sus funciones y le sustituirán, en caso de ser necesario, en el ejercicio de las mismas. También los Adjuntos, deben colaborar con el Defensor del Pueblo en la elaboración de los informes anuales o extraordinarios y en sus relaciones con las Cortes Generales. Como trabajo más habitual y según señala el reglamento<sup>11</sup>, los Adjuntos deberán *“dirigir la tramitación, comprobación e investigación de las quejas formuladas y de las actuaciones que se inicien de oficio, proponiendo, en su caso, al Defensor del Pueblo, la admisión a trámite o rechazo de las mismas y las resoluciones que se estimen procedentes, y llevando a cabo las actuaciones, comunicaciones y notificaciones pertinentes”*.

En la Ley de Protección Jurídica del Menor de 1996 se estableció que uno de los dos Adjuntos del Defensor del Pueblo se debe hacer cargo de modo permanente, de todas aquellas cuestiones relativas a los menores. Desde su implantación esta responsabilidad la ha llevado el Adjunto primero.

El Reglamento del Defensor del Pueblo<sup>12</sup> concreta que las funciones administrativas y rectoras, corresponden al Defensor y a sus Adjuntos, y que

---

<sup>11</sup> y <sup>12</sup> Vid. Reglamento de Organización y Funcionamiento del Defensor del Pueblo, aprobado por las Mesas del Congreso y del Senado, a propuesta del Defensor del Pueblo, en su reunión conjunta de 6 de abril de 1983.

quien debe regular esas funciones es la denominada Junta de Coordinación y Régimen Interior la cuál está compuesta por el Defensor del Pueblo, los Adjuntos y un Secretario General, con voz pero sin voto. Este Órgano es consultivo para posibles deliberaciones de asesoramiento e información hacia la Institución. La Junta de Coordinación debe ser informada de las siguientes cuestiones: sobre la posible interposición de recursos ante el Tribunal Constitucional, sobre los informes anuales y extraordinarios que se presenten a las Cortes Generales, también acerca del nombramiento y del cese del Secretario General y sobre la modificación del propio Reglamento del Defensor. Otras funciones de la Junta de Coordinación son las de asesoramiento en las materias que determine el Defensor del Pueblo, las de cooperar en la coordinación de las distintas áreas de trabajo y la ordenación de los servicios prestados por la institución.

El Defensor del Pueblo debe defender al ciudadano individualmente<sup>13</sup> considerado, por la credibilidad y el buen funcionamiento del sistema democrático. Desde su independencia debe buscar soluciones que convengan basadas en Derecho, que deben estar presididas por la equidad. El ámbito de actuación del Defensor del Pueblo es más amplio en facultades, poder y materias que abordan sus homólogos europeos al ocuparse ampliamente de Derechos y Libertades del Título Primero. El Objetivo de que se aborden y resuelvan quejas individuales es el de modificar adecuadamente y completar nuestro ordenamiento jurídico.

---

<sup>13</sup>Vid. Chaves García, JR., *Los Derechos de los ciudadanos ante las Administraciones Públicas*, Trea, Gijón 1999.

#### **4.- 20 AÑOS A TRAVÉS DEL INFORME DEL DEFENSOR DEL PUEBLO. COMPARATIVA SOBRE LA SEGURIDAD SOCIAL ENTRE LOS INFORMES DE 1992 Y 2012.**

En estos últimos 20 años, las relaciones laborales han cambiado sustancialmente aunque las preocupaciones de los ciudadanos siguen girando en torno a los mismos temas sobre todo con respecto a la Seguridad Social. En esta mayoría preocupaban y preocupan los temas referentes a prestaciones aunque con matizaciones propias de cada momento que más adelante veremos.

Estadísticamente estableceremos una comparativa de los principales datos recogidos hace 20 años<sup>14</sup> y los datos equiparables recogidos en 2012<sup>15</sup>. Primeramente y como dato principal están las quejas y el volumen de las mismas, en 1992 se registraron 19.599 quejas, mientras que en 2012 se registraron 33.478 quejas, lo que supone un aumento en el número de estas del 70,81 %. Después abordaremos el dato de las actuaciones de oficio que en 1992 fueron 114, mientras que en 2012 fueron 371, un 225% de incremento.

Otro aspecto objeto de este análisis pormenorizado, es el volumen de las quejas admitidas, no admitidas y pendientes de contestación por el organismo afectado. En 1992 de 20.343 quejas examinadas, se incluyen también las pendientes de años anteriores y las actuaciones de oficio, se admitieron 10.038 un 49,34% del total, mientras que no admitidas resultaron 9.489 un 46,64% de todas las sometidas a examen, 690 quedaron pendientes de respuesta y 126 anuladas por duplicidades. En 2012 de 33.849 quejas examinadas, se admitieron 9.307 un 27,50% del total, mientras que no admitidas resultaron 20.164 un 59,57 % de todas las sometidas a examen, 3.545, un 10,47% estaban a 31 de Diciembre pendientes de estudio y 833 el 2,46% estaban pendientes de contestación. De estos datos se desprende claramente que aunque la Institución llega mucho más a los ciudadanos por la facilidad actual de acceder y de remitir las quejas, gracias fundamentalmente a

---

<sup>14</sup>Vid. [www.defensordelpueblo.es/es/Documentacion/Publicaciones/anual/Documentos/INFORME1992informe.pdf](http://www.defensordelpueblo.es/es/Documentacion/Publicaciones/anual/Documentos/INFORME1992informe.pdf), págs. 972-982.

<sup>15</sup>Vid. [www.defensordelpueblo.es/es/Documentacion/Publicaciones/anual/Documents/A\\_estadistica\\_completa.pdf](http://www.defensordelpueblo.es/es/Documentacion/Publicaciones/anual/Documents/A_estadistica_completa.pdf), págs, 15-34.



las nuevas tecnologías, el 61,23% de las quejas recibidas en 2012 fueron vía Web a lo que hay que sumar un 8,41 % que se cursaron por la vía del correo electrónico lo que hace que a través de la red las quejas superen el 70%. La mayoría de las quejas no tienen lugar y el número de las quejas que realmente se cursan es ligeramente inferior al de hace 20 años, por lo que esto deja entrever que esta Institución está sobrecargada de trabajo infructuoso y por lo tanto, desde mi modesta opinión, recomendablemente prescindible. Si esto lo enlazamos con el fenómeno que se ha puesto de manifiesto en 2012 de la posibilidad de solicitar al Defensor del Pueblo recurso de inconstitucionalidad y de amparo, que aunque anteriormente ya se podía realizar por los ciudadanos, ha sido en este año 2012 cuando las solicitudes en este campo han crecido exponencialmente pasando de 2.455 solicitudes en 2011 a 246.585 solicitudes en 2012 (el 99,10% recibidas vía web). Hay que destacar que el 98,82% de estas solicitudes se han hecho contra el “Real Decreto Ley 20/2012 de 13 de Julio de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad”, con respecto a las medidas de contención de gastos de personal relativas a las retribuciones del personal al servicio de sector público. Concretamos pues por estos motivos que la sobrecarga de esta Institución es un hecho, sobre todo por la facilidad telemática para dejar constancia bien de las quejas o de la solicitud de recursos, lo que hace pensar que desde la Administración General del Estado se debieran plantear este aspecto, sobretodo a la vista que la mayoría de las quejas no proceden y que casi la totalidad de las solicitudes de recursos se pueden agrupar y concretarse en a penas dos recomendaciones.

Centrándonos en el volumen de quejas por territorio, analizaremos las provincias de Palencia y de Valladolid por ser las más cercanas a nosotros y a este campus universitario. En Palencia durante 1992 se registraron un total de 172 que supusieron el 8,58% de todas las quejas registradas en la Comunidad Autónoma de Castilla y León mientras que en Valladolid se registraron 384, el 19,16% de las de la Comunidad, la cual registro el 10,31% de las de todo el Estado. En el año 2012 el número de quejas de estas provincias fue muy similar, en Palencia se registraron 335 mientras que en Valladolid fueron 347, un 14,60% y un 15,12% respectivamente de las registradas en la Comunidad

Autónoma que copó el 6,94% de las quejas totales del Estado. Esto constata que los ciudadanos Palentinos han elevado considerablemente en los últimos 20 años su nivel de quejas a la institución del Defensor del Pueblo, mientras que los Vallisoletanos, aunque levemente, lo han disminuido, siendo considerable la reducción del volumen de quejas respecto al de todo el País el que ha sufrido Castilla y León en su conjunto.

En 1992 las Comunidades Autónomas donde más quejas se cursaban era en Madrid, Ceuta y Melilla y Valencia que registraban en torno a 90 quejas por cada 100.000 habitantes, mientras que las que menos eran las de Cataluña, Baleares y el País Vasco que cursaban entre 20 y 30 quejas por cada 100.000 habitantes, no por que tuviesen menos quejas que realizar sino porque los ciudadanos de estas Comunidades Autónomas, recurrían mayoritariamente a cursar sus quejas a su Defensor del Pueblo Autonómico. Hoy día esta comparativa no es exacta ya que la oficina del Defensor del pueblo en sus Informes no refleja el dato concreto de quejas por cada 100.000 habitantes, aunque podemos constar el gran volumen de quejas de los ciudadanos de Madrid en 2012 que copó más de una cuarta parte del total de las realizadas en todo el Estado.

## **Comparativa sobre la Seguridad Social a través de los informes de 1992 y 2012.**

En el momento actual y examinando el Informe del Defensor del Pueblo del año 2012 se desprenden algunas consideraciones generales como, que el 80% de las quejas en materia de Seguridad Social son debidas a incidencias con las prestaciones, que la ciudadanía esta inquieta y muy preocupada por las continuas modificaciones legales y normativas que prácticamente cada viernes se vienen produciendo en este ámbito, siendo especialmente doloroso que se puedan restringir derechos y prestaciones anteriormente consolidados o que se puedan minimizar periodos de cobertura, aunque gran parte de estas quejas no han sido admitidas a tramite bien al no existir ninguna irregularidad administrativa, o bien que planteaban cuestiones ya investigadas o incompletas o con un planteamiento precipitado al adelantar acontecimientos y actuaciones.

De las quejas admitidas a trámite se corresponden en casi un 90% a las referidas a organismos como el Servicio Público de Empleo, el Instituto Nacional y la Tesorería de la Seguridad Social. De todas estas quejas en torno a la mitad fueron actuaciones correctas de las administraciones y de la otra mitad que tenían actuaciones irregulares, en su mayoría fueron subsanadas por las administraciones correspondientes. El Servicio Público de Empleo y el Instituto Nacional de la Seguridad Social han tenido gran disposición a informar de los errores e irregularidades cometidas para evitar perjuicios a los ciudadanos. Lo que no es tan inmediato son las propuestas de modificaciones normativas al tener una tramitación más compleja.

Uno de los temas de mayor trascendencia es el desacuerdo de muchos ciudadanos con los procedimientos llevados a cabo para la recaudación ejecutiva tanto del Instituto Nacional de la Seguridad Social como de la Agencia Tributaria.

Aunque el mayor volumen de quejas planteadas por la ciudadanía y los sindicatos han sido referente a la interposición de recurso de inconstitucio-

nalidad contra el Real Decreto-ley 3/2012 y la Ley 3/2012 de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral. La Institución del defensor del Pueblo finalmente decidió no tramitar el recurso<sup>16</sup>. Aunque la institución reconoce la restricción de Derechos Tradicionales y que esta medidas han afectado al empleo.

Hay muchas quejas, no admitidas, por problemas privados en las relaciones laborales, casos en los que el Defensor de Pueblo solo puede informar de la forma más adecuada para reclamar y cuando corresponda supervisará que la Inspección de Trabajo lleve a cabo las diligencias pertinentes con eficacia y corrección.

De los informes confrontados de 1992 y 2012 del Defensor del Pueblo, se puede extraer, que existen áreas de actuación de la Seguridad Social que eran motivo de queja antes y que también lo son actualmente, como:

- La afiliación, las altas y las bajas.
- Las cotizaciones y la manera de recaudar. Errores con grandes perjuicios para el ciudadano.
- Prestaciones por maternidad a la que actualmente se le añade el riesgo durante el embarazo.
- Pensiones de jubilación.
- Prestación por desempleo y subsidios por desempleo.
- La renta activa, antes mínima, de inserción.

Con esto se constata que en este sentido no se ha avanzado mucho, y que aunque las recomendaciones y sugerencias, en su mayoría, sean tenidas en cuentas por los diferentes órganos competentes en materia de Seguridad Social, con el tiempo, se vuelve a caer en los mismos errores, que aunque no sean casos iguales, son casos con grandes similitudes y que al introducirse cambios normativos en las diferentes Leyes y Reglamentos se vuelven a

---

<sup>16</sup>Vid. [www.defensordelpueblo.es/es/Documentacion/Publicaciones/anual/Documentos/E\\_5\\_Recursos.pdf](http://www.defensordelpueblo.es/es/Documentacion/Publicaciones/anual/Documentos/E_5_Recursos.pdf), págs. 11, 12 y 38.

repetir.

En el Informe de 1992<sup>17</sup>, se recogen 6 áreas de actuación que son:

- Función Pública, administración educativa y cultura.
- Defensa e interior.
- Justicia.
- Administración económica
- Administración y ordenación territorial
- Trabajo, Seguridad social y sanidad.

Mientras que en el Informe de 2012<sup>18</sup> se recogen 7 áreas, al incluirse a partir de 2002 la Unidad del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP), dichas áreas son:

- Seguridad y justicia.
- Migraciones e igualdad de trato.
- Economía y hacienda.
- Empleo, educación y cultura.
- Sanidad y política social.
- Medio ambiente y urbanismo.
- Unidad MNP.

En estas áreas se aprecia un cambio significativo no solo por la inclusión del área ya citada, sino por la reestructuración completa de todas estas áreas, adaptando las mismas a las necesidades que va demandando la evolución de la sociedad, como es la nueva inclusión de nuevas sub-áreas como seguridad y política social y la inclusión de áreas completas como migraciones e igualdad de trato y medio ambiente y urbanismo, por el contrario desaparecen áreas

---

<sup>17</sup>Vid. [www.defensordelpueblo.es](http://www.defensordelpueblo.es), informe del Defensor del Pueblo año 1992, titular de la Institución Álvaro Gil-Robles, págs. 466-488

<sup>18</sup>Vid., [www.defensordelpueblo.es](http://www.defensordelpueblo.es), informe del defensor del Pueblo Año 2012, titular de la institución Soledad Becerril, págs. 237 a 253

como prestaciones de invalidez, función pública, defensa e interior y administración y ordenación del territorio, áreas incluidas en otras o que cuya relevancia en la sociedad actual es mucho menor a la que podían tener hace 20 años.

A continuación detallaremos las principales quejas recibidas en las diferentes áreas coincidentes entre los informes de 1992 y 2012, para poder así hacer una comparativa de las irregularidades de la Administración que sufrían los ciudadanos hace 20 años y las que sufren ahora.

### **Afiliación, altas y bajas:**

#### Informe de 1992:

De los casos derivados de esta materia, se destaca una queja por la falta de resolución expresa de una solicitud de pensión de viudedad y de orfandad, en que la persona afectada formaba parte del Régimen General de la Seguridad Social, según Real Decreto que integraba en este régimen al personal interino al servicio de la Administración de Justicia. Esta falta de resolución deriva de que no se habían dictado las normas de desarrollo del citado Real Decreto, lo que no hacía posible determinar la cuantía de las cotizaciones que se tenían que ingresar por el período anteriormente cotizado a la Mutualidad General Judicial. El Instituto Nacional de la Seguridad Social manifestó que se había comunicado debidamente la necesidad de disponer de la normativa de desarrollo del citado Real Decreto, finalmente el 25 de junio de 1992 se publica en el Boletín Oficial del Estado la Orden por la que se dictan normas de aplicación y desarrollo de lo previsto en el Real Decreto ya comentado, solucionándose así el problema de la falta de resolución expresa por parte del Instituto Nacional de la Seguridad Social tanto para la cursante de la queja, como para el resto de personas en la misma situación.

Destaca otra queja, una persona estaba en desacuerdo con una resolución dictada por la Tesorería General de la Seguridad Social, Dirección

Provincial de Asturias, quien revisó, de oficio, su situación de alta en el Régimen Especial de Empleados del Hogar, dándole posteriormente de baja con efectos de 1976, por considerar que no reunía los requisitos exigidos por Decreto 2346/1969 de 25 de septiembre, que regulaba el Régimen Especial de Empleados de Hogar, al considerar que los servicios que había prestado la persona afectada podían entenderse como servicios de amistad y benevolencia, siendo estos catalogados como no laborales. También para esta resolución se tuvo en cuenta que la afectada tenía tres hijos con el empleador aunque sin estar casados, por lo que deducían una situación de parentesco, siendo considerado el principal motivo para que no pudiese ser incluida en el citado Régimen de Empleados del Hogar, además la afectada figuraba como beneficiaria, en calidad de esposa, para la asistencia sanitaria. Como en la fecha de la resolución la afectada tenía 57 años se le originaba un grave perjuicio económico al quedarse sin cotizaciones en este Régimen Especial, sobre todo para acceder a la pensión de jubilación.

El Defensor del Pueblo solicitó informe a la Tesorería General de la Seguridad Social, al constatar que las actuaciones practicadas por la Dirección Provincial de Asturias contravenían la normativa aplicable, así como la doctrina del Tribunal Constitucional en esta materia. La Tesorería emitió el preceptivo informe que se analizaban diferentes preceptos del Código Civil, para justificar jurídicamente el concepto de matrimonio y de cónyuge, y la correcta exclusión que establece el Decreto 2346/1969. También se refieren en el informe a diversas sentencias del Tribunal Constitucional para demostrar que es distinto el matrimonio de la convivencia extramatrimonial, por lo que se puede deducir razonadamente unas consecuencias diferentes para una situación u otra.

La oficina de Defensor de Pueblo después de haber examinando este informe y de haber analizando la situación, concluyó que no existía impedimento legal para restablecer el alta de la afectada en el Régimen Especial de Empleados de Hogar, por lo que instaba a la Dirección Provincial de Asturias, para que iniciara el procedimiento de revisión de este caso.

## Informe de 2012:

Lo más importante en este aspecto es que desde 1983, en el primer informe, del Defensor del Pueblo ha venido recomendando y demandando la integración del Régimen Especial de Empleados de Hogar dentro del Régimen General de la Seguridad Social, integración que finalmente se ha producido. Esta integración naturalmente ha producido quejas por problemas derivados de su gestión, al ser indeterminado el número de horas de los ciudadanos encuadrados en este régimen, por problemas variados de cotizaciones de aquellos que ya estaban de alta en el régimen especial.

Desde la aprobación de la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del Sistema de la Seguridad Social el Defensor del Pueblo, ha recibido un gran número de quejas, por dos cuestiones: *una*, por problemas de gestión, que suponen los nuevos trámites de cotización, sobre todo cuando son empleados de hogar mayores que no perciben la misma retribución cada mes, ya que varía el número de horas de prestación de servicios, y *dos* el desacuerdo con que la reducción de las cotizaciones previstas sea únicamente de aplicación para las altas nuevas en el Régimen General, y que esto no es aplicable para las relaciones laborales de idénticas de personas que ya estaban de alta en el Régimen Especial de Empleados de Hogar.

Posteriormente y tras varias gestiones de la Institución del Defensor del Pueblo con el Organismo competente de la Seguridad Social el Real Decreto-ley 29/2012, de 28 de diciembre, adoptó una serie de medidas en esa línea, como son la simplificación de las bases de cotización y que se puede acordar, mediante la contratación, que la responsabilidad directa de la afiliación, altas y bajas y la cotización pase a ser por cuenta de los trabajadores en el caso de que este preste sus servicios por tiempo inferior a 60 horas mensuales, siendo el empleador responsable subsidiario de estas obligaciones. En lo referente a la reducción temporal del 20 por ciento en las cotizaciones a la Seguridad Social, el Ministerio no está de acuerdo con esto, al creer que su elevado coste



condicionaría la finalidad última de esta normativa la incentivación de esta modalidad contractual. También se ha sugerido y se espera por parte del Ministerio de Hacienda, que las cotizaciones del empleador puedan ser deducibles en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF).

También se constata la importancia que para los empleados incluidos en este régimen tiene el adecuado reconocimiento del derecho a prestaciones así como la correcta consignación de sus cotizaciones. En la mayor parte de los casos, la información oficial resultaba correcta. Aunque, algunas indagaciones han llevado a que la Seguridad Social subsanase determinados errores.

Hay también un cierto desacuerdo por excluir del Régimen General de la Seguridad Social a los estudiantes universitarios que realizan prácticas académicas externas, al considerar, los afectados, una discriminación respecto de los titulados académicos que participan en programas formativos y de prácticas, los cuales si que están incluidos en dicho régimen según el Real Decreto 1493/2011, de 24 de Octubre. Además, se solicita la supresión del límite máximo fijado de dos años para el cómputo de cotizaciones por los períodos de formativos realizados. El Defensor del Pueblo responde y detalla que las dos situaciones expuestas no son iguales, ya que en el caso de los estudiantes universitarios, la realización de sus prácticas tiene como fin su formación, mientras que los titulados académicos en sus prácticas tienen como fin la prestación de unos servicios según la normativa laboral con contratos formativos.

### **Cotizaciones y Recaudación de Cuotas:**

#### Informe de 1992:

En esta materia lo principal fue la equiparación que sufrieron las bases máximas de cotización de los grupos de cotización 5 a 11, lo que se realizó por la Ley 39/1992, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1993. Esto viene derivado de la tendencia que hubo durante algunos años

de equiparar las bases máximas de cotización, a lo que ya se refirió el informe del Defensor del Pueblo de 1991.

El informe constata que ha habido en los años anteriores y en 1992 quejas que muestran la disconformidad de los afectados con los requerimientos que realizan algunas Direcciones Provinciales de la Tesorería General de la Seguridad Social acerca del pago de cuotas al Régimen Especial de Trabajadores Autónomos, debido a que se les exige el pago de cuotas porque los afectados no han comunicado debidamente en tiempo y forma la baja en este régimen, al cesar en la actividad por cuenta propia desarrollada. La Institución admitió la mayor parte de las quejas, requiriendo informes al efecto a la Tesorería General de la Seguridad Social, en los que se reseña el trato distinto dado a los requerimientos según fueran anteriores o posteriores al Real Decreto 497/1986, de 10 de febrero, por el que se modificaron determinados artículos del Decreto 2530/1970, de 20 de agosto, regulador del Régimen Especial de Trabajadores Autónomos, y los requerimientos posteriores al Real Decreto. Siendo tal, que los requerimientos anteriores en su mayoría han sido resueltos satisfactoriamente, mientras que con los requerimientos posteriores no ha sido así, ya que a partir del 13 de marzo de 1986, fecha en que entró en vigor el citado Real Decreto 497/1986, y según su artículo 13,2, se exige el pago de las cuotas hasta el último día del mes natural en que el afectado comunicó la baja.

Ante lo anteriormente expuesto y lo inflexible de la Seguridad Social en este caso, el Defensor del Pueblo recomienda que se debieran adoptar criterios interpretativos más flexibles y que de no ser posible, deberían valorar la posibilidad de modificar la normativa reguladora de esta materia, sobre todo habiendo comprobado que, en la mayoría de los casos, las notificaciones de requerimiento se han hecho varios años desde el cese de actividad por cuenta propia, lo que supuso para muchos afectados que el importe reclamado fuera muy alto, generando grandes perjuicios económicos, lo que no se hubiese producido si la Administración hubiese actuado con mayor rapidez.

También se constató que la mayor parte de las quejas se refieren al desconocimiento de la citada obligación, al no haber sido facilitada por parte de la Seguridad Social la información de modo claro y concreto. Aun así, los afectados han aportado pruebas documentales que acreditaban el cese de su actividad por cuenta propia por lo que a la vista de todo esto, el Defensor del Pueblo, dirigió a la Seguridad Social una recomendación para que se facilite información al respecto a los trabajadores que se inscribieran como autónomos y que a los que ya lo eran se dice que se les debe de informar de su obligación de comunicar la baja en el supuesto de cese en la actividad. Además se recomendó que se adoptaran las medidas que fueran más eficaces para que el control de la recaudación en el citado régimen se realice con mayor rapidez, lo que causaría menos perjuicios económicos a los que no lo hagan correctamente.

Las diferentes recomendaciones fueron aceptadas elaborando folletos divulgativos, en los que se destacaban especialmente las consecuencias de la falta de presentación de la baja en el régimen de autónomos. En cuanto a la otra recomendación se manifiesta que se redujeron los tiempos para el control recaudatorio, dando datos y dejando clara su buena voluntad al respecto.

El informe también habla sobre un caso similar a los anteriormente expuestos, de una cuestión en que el afectado por ser considerado en descubierto en la cotización al Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social, fue embargado y perdió su vivienda habitual subastada por 19.037 pesetas. A principios del año 1976, al afectado se le incluyó obligatoriamente en el Régimen Especial Agrario como trabajador por cuenta propia, este en desacuerdo con la resolución dictada formuló una reclamación previa, ya que entendía que el no reunía los requisitos exigidos para se le incluyera en este régimen, la reclamación fue aceptada y se le dio de baja en el Régimen Especial Agrario. El problema viene cuando en 1985 la Seguridad Social le empieza a requerir el pago de cuotas de cotizaciones atrasadas, a lo que el afectado no hizo caso por tener una resolución firme con su baja en este régimen, esto derivó en el embargo señalado.

El Defensor del Pueblo solicitó el correspondiente informe a la Seguridad Social, que contestaba con las circunstancias y las actuaciones administrativas llevadas a cabo, lo que coincidía básicamente con las queja del afectado excepto en que el afectado había sido dado de alta nuevamente en julio de 1976 hasta final de 1984, momento en que fue dado de baja definitiva por cese en la actividad agraria por cuenta propia. Esta circunstancia, era contraria a los informes emitidos en su momento por la Dirección Provincial de Teruel, quien posiblemente por error, no había cursado la primera baja del afectado en el Régimen Agrario. El Defensor del Pueblo estudio los informes de la Seguridad Social y también los datos y documentación aportada por el afectado y constató que todo el procedimiento contra el afectado era un grave error de la propia Administración, por lo que se debía de rectificar y el afectado debía ser indemnizado por la lesión sufrida contra sus bienes.

Se realizó una sugerencia, a la Seguridad Social, al efecto de resarcir económicamente, al afectado, por la lesión sufrida en sus bienes a causa del citado proceso. La Seguridad Social aceptó la misma y dio las instrucciones precisas a la Dirección Provincial de Teruel para que procediese a la anulación de todas las actuaciones seguidas contra el afectado.

#### Informe de 2012:

Se registró una solicitud de recurso de inconstitucionalidad contra la disposición transitoria sexta del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad. Se cuestionaba la supresión de una serie de bonificaciones en la cuota a satisfacer a la Seguridad Social durante la vigencia de un contrato cuyo comienzo fue cuando estas bonificaciones eran aplicables, se apela a la vulneración del derecho a la irretroactividad de las disposiciones restrictivas de derechos individuales y de seguridad jurídica, recogidos en el artículo 9.3 de la Constitución Española. El defensor del pueblo en el Anexo E5 de su informe de 2012, de solicitudes de intervención ante el Tribunal Constitucional determina lo siguiente: *“en caso de que efectivamente la bonificación se hubiese concedido durante el plazo que señala el solicitante del recurso, el cauce a utilizar sería el*

*previsto legalmente, mediante el recurso administrativo pertinente y, en su caso, la interposición de recurso contencioso-administrativo, pero no puede pretenderse que un acto administrativo condicione la libertad de configuración de que disfruta el legislador o, en este caso, el Gobierno cuando acude a la vía prevista por el artículo 86.1 de la Constitución”<sup>19</sup>.*

Se realizó una investigación de oficio ante la Tesorería General de la Seguridad Social para determinar como este organismo aplicaba la adaptación normativa de acceso electrónico de los ciudadanos y como aplicaba el Reglamento General de recaudación. La Institución pudo comprobar que se estaba realizando y utilizando la domiciliación en cuenta del pago de cuotas y el sistema RED y que además se habían añadido 36 servicios de la Tesorería a la sede electrónica de la Seguridad Social. También están en proceso de implantación las notificaciones electrónicas y el registro electrónico de apoderamientos y para más adelante esta previsto un proyecto denominado CRETA, que simplificará la gestión del cálculo de las cuotas de Seguridad Social de los trabajadores a los usuarios de este sistema.

Muchas quejas se han cursado por los procedimientos recaudatorios seguidos por varias direcciones provinciales de la Tesorería General de la Seguridad Social, sobre todo por el importe de cuotas reclamadas y sus consecuencias ejecutivas como los apremios, los embargos y las excesivas cantidades embargadas y los defectos en las notificaciones practicadas para la ejecución de estas vías, valoraciones estas siempre a juicio de los reclamantes.

El Defensor del Pueblo ha comprobado que en la mayoría de los casos, la Seguridad Social actúa conforme a la normativa aplicable para la recaudación de la Seguridad Social, y en las pocas situaciones irregulares, se subsanan las deficiencias tras la investigación de la Institución.

Un ejemplo es el caso en que se devolvieron, con posterioridad, a una mujer viuda las cuotas ingresadas por una incapacidad permanente y se anularon las providencias de apremio ya en vía ejecutiva.

---

<sup>19</sup>Cf. [www.defensordelpueblo.es/es/Documentacion/Publicaciones/anual/Documentos/E\\_5\\_Recursos.pdf](http://www.defensordelpueblo.es/es/Documentacion/Publicaciones/anual/Documentos/E_5_Recursos.pdf), pág. 106.

## **Prestaciones por incapacidad:**

### Informe de 1992:

Otro tema respecto del que se recogieron numerosas quejas, es sobre la actuación de algunas mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales respecto a las prestaciones por incapacidad laboral transitoria. Sirva de ejemplo el caso del trabajador que tras sufrir un accidente laboral era dado de alta por el médico de la mutua cuando, según el afectado, las lesiones causadas por el accidente todavía le impedían trabajar.

Muchas veces el motivo de la queja no es solo el desacuerdo con el alta médica, sino que también lo es con el desconocimiento del procedimiento por el cual se puede reclamar contra este alta, porque nadie, ni la inspección de servicios sanitarios de la Seguridad Social, ni la dirección provincial correspondiente de la Seguridad Social proporcionan la información adecuada acerca de lo que hay que hacer para recurrir esa alta, con la consecuente pérdida de las prestaciones por incapacidad laboral transitoria.

Contrastada esta información se comprobó que en el caso de las altas llevadas a cabo por el Instituto Nacional de la Seguridad Social, el procedimiento gozaba de gran clarividencia, pero no es así en el caso en que la atención médica y por lo tanto el alta, haya tenido lugar por medio de una mutua de accidentes, ya que este procedimiento era muy confuso, sin que la inspección revise o anule las altas no procedentes.

Solicitado el preceptivo informe a la Seguridad Social, esta respondió que el desacuerdo con el alta médica y con la extinción la prestación por incapacidad laboral transitoria debía ser planteado ante la mutua de accidentes, aunque los servicios de las mutuas deban estar y estén sujetos a la inspección de la Seguridad Social para la revisión o anulación de las altas médicas determinadas por las mutuas.

También se registraron quejas de trabajadores que tras de recibir las prestaciones de incapacidad laboral transitoria de su empresa después de un accidente laboral, se encontraban con que al finalizar sus contratos, la mutua se limitaba únicamente a llevar a los trabajadores ante el equipo de valoración médica de incapacidades y posteriormente a expedirles el alta médica con secuelas. Además en estas quejas se indicaba la falta de información adecuada, por parte de la Seguridad Social, lo que les obligaba a iniciar un procedimiento poco habitual de reclamación de prestaciones por incapacidad laboral transitoria para finalmente obtener una resolución denegatoria porque éste Organismo no era quien debía abonar las prestaciones, aunque con esta resolución expresa los trabajadores ya podían acceder a judicializar el asunto.

La Seguridad Social, comprobó las actuaciones incorrectas de las mutuas en cuestión, por lo que desde la Inspección de Trabajo y Seguridad Social se realizó un especial seguimiento a estas.

#### Informe de 2012:

Se registraron un gran numero quejas, al igual que en los años precedentes, que piden una revisión de las resoluciones adoptadas por la Seguridad Social por las que se da de alta médica, a afectados, después de una incapacidad temporal o bien en los casos en que a estos se les deniega el reconocimiento de incapacidad permanente, los afectados dicen que pese a continuar con sus dolencias se les hace incorporarse a su puesto de trabajo, lo que les imposibilita desarrollo de su trabajo con normalidad. Los equipos médicos de valoración (EVI) se encuentran con el problema de que estas dolencias deben relacionarse con la profesión ejercida, partiendo de un informe médico. Se informa desde la Institución a los afectados de los mecanismos que tienen para impugnar estas decisiones bien por la vía administrativa o por la judicial.

Destaca también una actuación de oficio, que esta pendiente, ante Instituto Nacional de la Seguridad Social, referente a la información que los facultativos ofrecen a los pacientes en las revisiones médicas y sobre si es

conveniente o no que se entreguen a los mismos copias de los informes elaborados y/o de las pruebas realizadas, al igual que los motivos de las resoluciones de alta. Otra investigación, también pendiente, es la que se lleva a cabo acerca del contenido de un telegrama para la citación de una revisión médica, al haberse detallado información sobre el estado de salud acerca de la persona a quien se dirigía además de concretar, el citado telegrama, un plazo muy breve para la personación de la interesada de difícil cumplimiento.

Otro caso investigado ante la Seguridad Social hizo que este organismo detectase la grabación informática de un procedimiento de incapacidad seguido en Alicante, lo que llevó a la revisión de oficio del procedimiento seguido, lo que origino que se dotara de plenos efectos la baja médica del compareciente, pudiendo el interesado percibir, con efectos retroactivos el correspondiente subsidio por esta incapacidad temporal.

Esta Institución ha venido constatando un desfase entre la fecha de la resolución denegatoria de incapacidad y la notificación efectiva de la misma, lo que hace que los trabajadores dejen de percibir la prestación por incapacidad temporal desde la fecha de efectos de la resolución, no percibiendo tampoco su salario ya que por este desfase el trabajador desconoce el que se tenga que incorporar a su puesto de trabajo, esto ha originado el inicio de actuaciones ante el Instituto Nacional de la Seguridad Social.

Durante 2012, se hizo una recomendación a fin de evitar tiempos muertos entre el fin de una incapacidad y la reincorporación del trabajador a su puesto de trabajo, instando a una adecuada y efectiva comunicación del alta. La Seguridad Social lo que estaba haciendo era que pagaba una cantidad igual al subsidio de incapacidad temporal en el periodo del tiempo muerto referido, esto lo realizaba así según su interpretación de la jurisprudencia, según la cual se desvinculan totalmente los efectos del un acto administrativo del conocimiento por parte de los afectados.

La Seguridad Social dice que lo único que puede hacer es dar las precisas instrucciones a sus direcciones provinciales para que pongan más



atención en la inmediata comunicación de estas resoluciones, por correo o por mensajes de texto SMS nada más que el director provincial correspondiente lo firme. Aun hay quejas de en este sentido, por lo que el problema no esta resuelto, así que la Institución seguirá con su investigación.

### **Prestaciones por Maternidad y Riesgo durante el Embarazo:**

#### Informe de 1992:

En el informe de este año se comenta que en relación a una recomendación anteriormente formulada por esta Institución, referente al caso del acogimiento preadoptivo, había hecho una proposición de ley que coincidía con el contenido y la finalidad de la citada recomendación, lo que llevó a la aprobación de la Ley 8/1992, de 30 de abril, en la que a los adoptantes de un menor de cinco años se les reconocía que durante el periodo preadoptivo se pudieran solicitar la suspensión del contrato de trabajo o del permiso funcional correspondiente, al igual que ya estaba establecido para los casos de adopción, ya que lo habitual es que al principio del acogimiento sea cuando se produzcan determinados problemas de adaptación y haya mayor necesidad de unos cuidados más intensos que justifican los permisos para los padres adoptantes.

Ya en el Reglamento en que se regulan las licencias y permisos de los Jueces y Magistrados, se contempla una licencia de seis semanas aplicable, no solo a los casos de adopción, sino también a los de acogimiento preadoptivo.

#### Informe de 2012:

La principal queja y posterior actuación en esta área tiene que ver con la información contradictoria facilitada por dos funcionarios del Centro de Atención e Información de la Seguridad Social de Murcia en lo referente a la posibilidad de que un padre accediese a la prestación de maternidad en el caso de que el feto falleciese durante la semana 38 de gestación. La Seguridad Social actuó y

dio las instrucciones precisas a la Dirección Provincial correspondiente para que reconociera el subsidio, gestionase la prestación y e instó a que la información proporcionada fuese homogénea.

## **Pensiones de Jubilación.**

### Informe de 1992:

Se cuestionó en este año un tema que ya se había planteado con anterioridad, que es la situación de los sacerdotes y religiosos secularizados a efectos de la Seguridad Social debido a que la secularización de estos se realizó anteriormente a la inclusión de estos en el sistema.

Se solicitó un informe a la Seguridad Social sobre si el criterio anterior seguía siendo el mismo o si había variado, especialmente para que se adoptaran medidas con las personas en la situación antes descrita que les permitiera, aunque no reuniesen el período mínimo de cotización exigido, tener derecho a la pensión de jubilación.

La Seguridad Social reiteró su criterio aduciendo que no hay fundamento jurídico para que se asimilen a períodos cotizados, los periodos prestados en una actividad que al momento del ejercicio de la esta no era de inclusión en el sistema, además decían que esta equiparación tampoco nunca se ha realizado con ningún colectivo de los que se han ido incorporando al sistema de Seguridad Social.

El Defensor del Pueblo a pesar de esta contestación insiste que sería preciso buscar una solución a este problema, sobre todo para quienes no han reunido las cotizaciones suficientes que les den derecho a una pensión de jubilación, se pone como ejemplo a otros países.

Por otro lado hubo una queja en la que un afectado, quien desempeñaba trabajos agrarios, señalaba que fue incluido en 1952 en la Mutualidad Nacional de Previsión Social Agraria y después en el Régimen Especial Agrario acreditando cotizaciones durante cuarenta años y que en 1974, esta persona, al empezar a trabajar en transporte se dio de alta en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos, realizando cotizaciones al mismo durante otros dieciocho años.

A los sesenta y cinco años el afectado solicitó las pensiones de jubilación en ambos regímenes, al acreditar las cotizaciones mínimas en cada uno de los dos regímenes.

La pensión de jubilación del Régimen Especial Agrario le fue denegada, ya que la Seguridad Social consideró que las labores agrarias realizadas no habían sido su medio vida y que no tenía que haber estado incluido en el censo agrario, por lo que estas cotizaciones, estimaban, que no eran válidas.

El afectado interpuso una reclamación previa la cual fue desestimada, por lo que este puso queja correspondiente ante el Defensor del Pueblo, quien solicitó un informe a la Seguridad Social, donde se le indicaba que mientras el afectado se encontraba en el Régimen Especial Agrario no había habido investigación alguna de la Tesorería General de la Seguridad Social para comprobar si este tenía que quedar incluido en el mismo o no.

La contestación de la Seguridad Social, es que considera defectuosa la resolución denegatoria de la pensión de jubilación del Régimen Especial Agrario, ya que tendría que haber sido la Tesorería General de la Seguridad Social y no la Dirección Provincial del Instituto Nacional de la Seguridad Social de Granada quien determinase si el afectado reunía o no los requisitos necesarios, así se subsanan las omisiones encontradas y proceden a dictar nuevas resoluciones.

## Informe de 2012:

Llegaron gran cantidad de quejas relativas por la denegación por parte de la administración correspondiente del derecho a la pensión de jubilación, bien por no alcanzarse el período mínimo de cotización exigido, o bien por que la empresa para la que trabajaron no efectuó las cotizaciones correspondientes. En estos casos no existe irregularidad administrativa por lo que la oficina del Defensor del Pueblo no tiene opción de mediar, solamente puede informar de la responsabilidad del empresario, por este incumplimiento de su obligación de cotizar y de dar de alta a los trabajadores y de las maneras de recurrir a las que los afectados pueden acudir para defender sus intereses.

Un caso similar se da cuando no se reconocen las pensiones jubilación por no estar al corriente en el pago de las cotizaciones y de otras obligaciones con la Seguridad Social, ya que los afectados suelen alegar que no pueden afrontar estos pagos debido a su difícil situación económica, teniendo como única posibilidad el solicitar un aplazamiento para solucionar el problema.

En este último campo es donde se han detectado disfunciones en la información previa facilitada a los afectados a cerca de su jubilación y sobre la posibilidad de prolongar su vida laboral, por las direcciones provinciales del Instituto Nacional de la Seguridad Social de Barcelona y Cantabria. Lo que coincidió el cambio en la legislación que se dio, mediante la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de la Seguridad Social, que cambia sustancialmente aspectos de la pensión de jubilación a partir del 1 de enero de 2013, por lo que las citadas direcciones provinciales les indicaron la imposibilidad de su tramitación al no tener el sistema informático operativo para la aplicación de esta normativa.

Las actuaciones de la oficina del Defensor del Pueblo con la Seguridad Social son para evaluar como se lleva la implantación del sistema informático hasta este servicio este normalizado.

En una queja recibida acerca de un afectado que estuvo afiliado a la Previsión Sanitaria Nacional y que tuvo problemas para el reconocimiento de su pensión de jubilación correspondiente, se consiguió que la Seguridad Social revisara de oficio la pensión que tenía reconocida.

Otro tema por el que numerosos ciudadanos han efectuado quejas y alguna que otra solicitud de recurso de inconstitucionalidad por la no revalorización según el IPC de las pensiones para 2012 a través del Real Decreto-ley 28/2012, de 30 de noviembre, de medidas de consolidación y garantía del sistema de la Seguridad Social.

### **Prestaciones y Subsidios por Desempleo.**

#### Informe de 1992:

En el informe del año anterior se decía que el Instituto Nacional de Empleo había comunicado que estaba analizando la posible modificación del criterio por el cual se denegaba el subsidio por desempleo a los trabajadores que decían tener responsabilidades familiares, al convivir con menores en situación de acogimiento preadoptivo. Finalmente y contraria a esta comunicación previa, la Dirección General de Empleo, se pronunció a favor de la equiparación del acogimiento preadoptivo a la adopción a los efectos de obtener prestaciones o subsidios por desempleo.

Por otro lado, se plantearon ante el Defensor del Pueblo situaciones que cuestionan el distinto tratamiento que se da al Régimen General y a los diferentes Regímenes Especiales del Sistema de Seguridad Social respecto de algunas materias como puede ser la falta de protección por desempleo de trabajadores como son los trabajadores por cuenta ajena del Régimen Especial de Empleados de Hogar, por lo que la Institución hablaba de igualar la acción protectora de los Regímenes Especiales con el Régimen General.

## Informe de 2012:

El año precedente se indicó que se comprobaría el correcto funcionamiento de los cambios adoptados para mejorar el sistema de cita previa para las prestaciones por desempleo del Servicio Público de Empleo Estatal.

En 2012 hubo varias incidencias con el teléfono de atención y con el servicio on-line habilitado para realizar estas gestiones ya que el mismo quedó temporalmente fuera de servicio.

Hubo quejas también por la inquietud que daba el haber recibido la citación para una fecha posterior a la de cumplimiento del plazo previsto para efectuar la correspondiente solicitud de prestaciones, en este caso la Seguridad Social, reconoció que a pesar de que el sistema se diseñó para dar cita en un plazo máximo de 5 días, en determinados momentos de mayor carga de trabajo el servicio se había desbordado y que aun incrementando el número de citas diarias, se aumentó el número de días para dar cita hasta los 11 días hábiles. A pesar de esto, se afirma que la fecha tenida en cuenta para determinar si la solicitud se realiza dentro del plazo, es la de la solicitud de la cita previa, pudiéndose obtener de forma telemática un justificante para acreditar el día y la hora en que el usuario trató de obtener su cita previa. En la información proporcionada, la Seguridad Social, no comenta nada al respecto de las incidencias en el teléfono de atención de ese servicio, por lo que se continuó con las acciones al respecto.

Un caso concreto de la rigidez excesiva del sistema de citas previas es el que sufrió una ciudadana que llegó 10 minutos tarde, por haber estado previamente en una consulta médica, y quien aun presentando el correspondiente justificante y al ser el último día para solicitar la reanudación de la prestación, la funcionaria de turno se negó a tramitar su solicitud, teniendo la afectada que solicitar de nuevo cita, se le reconoció la prestación con la estimación que había consumido 20 días de la prestación.

Desde la Institución del Defensor del Pueblo se solicitó al Servicio Público de Empleo Estatal información al respecto y este Organismo indicó que se revisaría el expediente de la afectada y que no se consideraría la solicitud de reanudación como presentada fuera de plazo.

Ya en 2010, la Institución actuó respecto al criterio seguido por el Servicio Público de Empleo Estatal sobre la acreditación de responsabilidades familiares para reconocer o denegar del subsidio por desempleo en el caso de las uniones de hecho. La Seguridad Social entonces estimaba que no había que considerar como responsabilidad familiar a las parejas de hecho, según la jurisprudencia, ya que esta diferencia claramente entre ambas uniones. El Defensor del Pueblo, al conocer de una denegación de subsidio por desempleo, debido a que se tuvieron en cuenta los ingresos de la pareja de hecho, solicitó información respecto ya que con esta actuación cambiaba su criterio anteriormente expuesto. La respuesta de la Seguridad Social fue que su criterio continuaba vigente, aunque con la excepción que cuando la unidad familiar tiene hijos de ambos menores de 26 años, mayores discapacitados, o menores acogidos también en común, quien solicite el subsidio deberá tener a cargo a alguno de los hijos comunes o menores acogidos, siendo en este caso concreto en el cual la renta se calculará teniendo en cuenta los ingresos de todos los miembros, porque para acreditar responsabilidades familiares, lo determinante es la dependencia económica y no la convivencia.

Respecto a las ayudas previstas en el Real Decreto-ley 1/2011, de 11 de febrero, de medidas urgentes para promover la transición al empleo estable y la recualificación profesional de las personas desempleadas, solicitadas inicialmente hasta Agosto de 2012, se registraron muchas quejas por la demora en la resolución de la concesión o denegación de dichas ayudas de los programas PREPARA y PRODI. El Defensor del Pueblo solicitó información al Servicio Público de Empleo Estatal a fin de determinar las dificultades existentes. La Institución conocedora de la situación de los desempleados que agotan toda prestación y subsidio comenta que va a realizar un seguimiento de todas las medidas que se adopten, especialmente cuando en febrero de 2013

finalice la presente prórroga de seis meses dada para la solicitud de estas ayudas.

También hubo muchas quejas acerca de los retrasos en el reconocimiento de las prestaciones de expedientes de regulación de empleo (ERE), sobre todo en Madrid y Barcelona. El procedimiento establece que en los casos de expedientes de regulación de empleo es que la empresa quien comunica, a mes vencido, al Servicio Público de Empleo Estatal los días en los que ha hecho uso de la suspensión de los contratos y cuando esta comunicación llega con la antelación suficiente, el pago de los días correspondientes se realiza en la nómina del mes siguiente. El Defensor del Pueblo ha constatado muchos retrasos en el pago de las prestaciones, debido tanto a la complejidad de los propios expedientes como por la tardanza de las empresas al comunicar los días de suspensión del contrato de trabajo.

### **Renta activa o mínima de Inserción.**

#### Informe de 1992:

Las comunidades autónomas vienen implantando para asegurar una renta mínima y garantizar la integración social personas necesitadas determinadas prestaciones, y por este motivo se registraron algunas quejas bien por el retraso algunas Administraciones autonómicas en resolver las solicitudes o bien por la falta de abono de las prestaciones ya reconocidas.

Por ejemplo, una de las quejas fue porque a una afectada, beneficiaria de una renta mínima de integración, la cual gestionaba la Junta de Extremadura, le fueron abonadas cantidades correspondientes a los meses de de Noviembre y Diciembre de 1990, no volviéndosele a abonar cantidad alguna más. La Junta de Extremadura informó a la Institución del Defensor del Pueblo que ya en 1992 se le había abonado a la afectada todas las cantidades adeudadas.



Se solicitó información complementaria por este caso, para determinar las causas de este retraso y el motivo por el que no se había hecho de forma periódica ya que con un pago no periódico, no se cumplen los objetivos de esta prestación económica, que no son otros más que los de cubrir las necesidades básicas de la vida en los supuestos de extrema necesidad, necesidades que se tienen todos los meses. Al cierre del informe se estaba pendiente de respuesta.

### Informe de 2012:

La oficina del Defensor del Pueblo ha recibido varias peticiones de recurso de inconstitucionalidad del artículo 21 del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, que modifica, el Real Decreto 1369/2006, de 24 de noviembre, que regula el programa de Renta Activa de Inserción (RAI) para desempleados con especiales necesidades económicas y dificultad para encontrar empleo. Estas peticiones se centran en dos cuestiones: 1) en la obligatoriedad de permanecer en el territorio nacional para poder acceder esta prestación y 2) la inaplicación del requisito de haber extinguido la prestación o el subsidio de desempleo a las personas discapacitadas para poder acceder la prestación, mientras que si es de aplicación para otros colectivos.

Tras el examen de estas quejas y solicitudes de inconstitucionalidad, el Defensor del Pueblo razona para no interponer el citado recurso de Inconstitucionalidad en el capítulo de resoluciones del informe de 2012<sup>20</sup>.

El Defensor del Pueblo comenta que legalmente la primera cuestión en lo referente a los términos de la norma salida resultan excesivamente categóricos y que inducen a errores y no se detalla correctamente la duración y las circunstancias en que se pueden justificar las salidas al extranjero de los demandantes de empleo, y respecto a la segunda cuestión dice que la dificultad de acceso al empleo que sufren la mayoría de las personas discapacitadas, precisa de una regulación más específica en cuanto a los

---

<sup>20</sup>Vid. [www.defensordelpueblo.es/es/Documentacion/Publicaciones/anual/Documentos/E\\_5\\_Recursos.pdf](http://www.defensordelpueblo.es/es/Documentacion/Publicaciones/anual/Documentos/E_5_Recursos.pdf), págs. 69 a 76.

requisitos exigidos a dicho colectivo.

El Defensor del Pueblo dirigió a la Secretaría de Estado de Empleo una recomendación, para que esta concretase los supuestos en que se considera la salida al extranjero y que determinase cuales de esas salidas al extranjero implicaban la interrupción de la inscripción de los interesados como demandantes de empleo y cuales no, y que esto fuese incluido en la guía informativa de acceso al programa de renta activa de inserción (RAI). También hizo una recomendación para que a las personas discapacitadas no se les exigiese el requisito de haber extinguido la prestación por desempleo de nivel contributivo o el subsidio por desempleo de nivel asistencial.

Ante este requerimiento la Secretaría de Estado de Empleo concretó los requisitos de salida al extranjero y los incluyó en la guía informativa, facilitando una clara información sobre los efectos de la salida al extranjero, los motivos de la posible baja temporal y de la reanudación del programa, así como de los requisitos de acceso al RAI. La Administración respecto a la cuestión relativa a los discapacitados comunicó su rechazo a la recomendación ya que estima hay un completo sistema de protección social para este colectivo.

Otras áreas correspondientes a las Seguridad Social, que se abordan en el informe de 1992 son las de prestaciones de invalidez, de supervivencia y las familiares, pensiones extraordinarias derivadas de actos de terrorismo, Incompatibilidad de pensiones y en general, abono de prestaciones que no pueden ser comparadas al no tratarse estas en el informe de confrontación de 2012. Únicamente abordaremos las prestaciones de invalidez por la trascendencia que tuvieron en su momento y la relevancia que se les da el informe de 1992. La Seguridad Social Internacional aparece en el informe de 2012 y mientras que no lo hace en el del año 1992.

## **Prestaciones de Invalidez.**

### Informe de 1992

Ya en el informe de 1991, se abordó el tema en que el Tribunal Supremo dictó sentencia en recurso de casación para la unificación de doctrina, en la cual se mantenía el criterio que dice que no es procedente la declaración de invalidez si no se acreditan los requerimientos propios que dan derecho a alguna prestación. Por este motivo la Seguridad Social comunicó al Defensor del Pueblo que estaba estudiando la adaptación de estos criterios determinados por sentencia a los que venían siendo aplicados hasta el momento. Debido a esto, se dictó una Resolución por parte de la Dirección General de Ordenación Jurídica y Entidades Colaboradoras de la Seguridad Social, de 25 de marzo de 1992, que determina los criterios aplicables de la citada sentencia del Tribunal Supremo.

También hay quejas en el sentido que hay un diferente trato legal entre el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos y el Régimen General, en varias cuestiones como en la protección de la situación de invalidez provisional, que en el Régimen de Autónomos era inexistente.

La Seguridad Social viene a decir en el informe solicitado que la acción protectora del Régimen Especial de Trabajadores Autónomos es menor debido a que su contribución al sistema es de menor cuantía. El Tribunal Supremo, en sentencia de 20-5-1991, determina que los trabajadores autónomos que han agotado la prestación de incapacidad laboral transitoria y siguen precisando asistencia sanitaria hasta tanto el enfermo o accidentado alcance la curación y obtenga la correspondiente alta médica, esta debe ser dispensada por el sistema. Una vez reconocida cierta desprotección, el Tribunal Supremo determina que aunque existan razones que justifiquen la exclusión comentada debe evitarse la falta de cobertura que iría contra la disposición constitucional que procura protección en situaciones de necesidad para todos los ciudadanos. El Tribunal Supremo señala que existe una laguna legal producida por la regulación del Régimen Especial de Trabajadores Autónomos y que esta

laguna puede solventarse ordenando el pase de la incapacidad laboral transitoria, al grado de invalidez permanente correspondiente, por lo tanto el criterio marcado es “el deber de la entidad gestora de declarar inválido permanente en el grado que corresponda al trabajador autónomo que agote sin alta médica la incapacidad laboral transitoria, con la concesión de las prestaciones previstas para tal situación”. En este sentido fue dirigida una recomendación a la Seguridad Social, quien informó que estaba valorando la conveniencia de aplicar a la práctica administrativa habitual la sentencia antes reseñada.

Por este mismo caso, se cursó una recomendación al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, para adaptar la normativa de la regulación de las revisiones de grado de la invalidez contributiva, para así eliminar todo perjuicio que se pueda causar a los solicitantes de una revisión por agravación o error de diagnóstico.

En este caso también se hace notar que la mejor o peor forma de funcionar de la Administración afecta directamente al ciudadano, ya que de este funcionamiento depende la fecha de efectos económicos de la nueva situación derivada de la revisión de invalidez realizada. Esta circunstancia no se produce respecto de la invalidez no contributiva que tiene un criterio mas ecuánime ya que toma como fecha de efectos económicos el día primero del mes siguiente a aquel en que se haya dictado la resolución, en caso de reducción del grado inicialmente reconocido, mientras que para el incremento del grado de minusvalía, se toma para determinar dichos efectos el día primero del mes siguiente al de la solicitud del interesado. Por lo que se evidencia la necesidad de modificar el criterio aplicable a las revisiones de grado de la invalidez contributiva para evitar situaciones de desigualdad ante casos idénticos.

También se planteó la posibilidad que la pensión de incapacidad permanente recibiese una indemnización a tanto alzado en el momento en que fuera de aplicación a la revisión del grado de invalidez mejora, y nunca por agravación, esto subordinaría esta situación, a la de presuponer que lesiones

invalidantes no eran modificables y por lo tanto que pudieran dar lugar más adelante a una revisión de la incapacidad declarada, en este caso el artículo 138.2 de la Ley General de la Seguridad Social habla de la compatibilidad de las pensiones por incapacidad permanente absoluta o gran invalidez con el desempeño de determinadas profesiones.

Si no se estimase viable esta idea anterior según se indica, el Defensor del Pueblo plantea la conveniencia de modificar el precepto en cuestión, para restringir la aplicación de esta normativa únicamente a los casos en que presumiblemente las lesiones no van a sufrir una modificación hacia la mejora, no así a los supuestos de presumible agravación. En este caso la Seguridad Social ha sido muy restrictiva ya que entiende, 1) que esta interpretación choca con el precepto normativo, que habla de revisión y nunca de revisión por mejora y 2) que la modificación sugerida originaría un problema como que un inválido permanente total que pudiera llegar a ser un inválido permanente absoluto por medio de esta revisión de la incapacidad, podría llegar a cobrar dos prestaciones que serían, la indemnización a tanto alzado de que esta Institución habla y la posterior pensión por incapacidad permanente absoluta.

El Defensor del Pueblo no comparte estos argumentos, ya que quien optase recibir la cantidad a tanto alzado, al cumplir los sesenta años, pasará a percibir la pensión anteriormente reconocida, por lo que no se ven dificultades al aplicar el mismo criterio en caso de producirse la modificación del grado de invalidez determinado, caso en el cual, la persona, al cumplir los 60 años, pasaría a percibir la pensión por incapacidad permanente absoluta y en el caso en que esta incapacidad fuese anterior al cumplimiento de esa edad se regularizaría descontando las cantidades correspondientes de la pensión a percibir, contando así con la cantidad ya percibida como indemnización a tanto alzado.

Otra queja en esta área recibida fue referida a que en 1960 a una persona, le fue reconocida una pensión de incapacidad permanente absoluta y que tres años después, la misma se le complementó con un incremento del 50

por 100, lo que se plantea es si este complemento es o no revalorizable. La oficina del Defensor del Pueblo en este caso estima que este complemento si que es y debe ser revalorizable ya que no revalorizar importe de dicho complemento dejaría si efecto el fin último que cumplía esta prestación. En este caso la cuantía de este complemento, permanecía igual desde 1963, congelado en 1.667 pesetas mensuales. En este sentido el Defensor del Pueblo argumenta también, una laguna legal por desregulación del caso que nos ocupa, aunque, este, ve paralelismos entre nuestro caso y un supuesto ya regulado en que la pensión de incapacidad permanente absoluta se incrementa en un 50 por 100 y se actualiza anualmente como corresponde.

En este sentido se hizo una recomendación a la Seguridad Social para que modificara su criterio y considerarse que al complemento establecido por el Decreto 1328/1963 debían de aplicársele las normas de revalorización aplicables a la gran invalidez.

## **6.- CONCLUSIONES.**

Dentro de este apartado y como apoyo a las conclusiones finales de este trabajo, se incluirá un análisis de la evolución de las resoluciones cursadas por la oficina del Defensor del Pueblo, en el año anterior y en los dos precedentes a este.

El año pasado se efectuaron un total de 548 resoluciones entre las cuales se hicieron 193 recomendaciones y 200 sugerencias, de las recomendaciones, a fecha del informe, se habían admitido el 31% del total, mientras que el 58% estaban pendientes y casi el 11% habían sido rechazadas. De las sugerencias fueron admitidas el 32% de ellas, el 52% estaban pendientes y el 16% habían sido rechazadas (véase cuadro 1).

En los dos años precedentes, 2010 y 2011, de las resoluciones formuladas, se aprecia que de los expedientes aun pendientes, el número de

ellos que son admitidos crece considerablemente, no tanto así el de resoluciones rechazadas.

Las recomendaciones de 2011, a fecha 31 de Diciembre de 2012, dejaban como dato que de las 156 realizadas ya estaban admitidas casi el 63% de ellas, mientras que de las 106 de 2010 el porcentaje de aceptación ya estaba en el 73,58%, de lo que se desprende que con el tiempo se van atendiendo muchas de las recomendaciones realizadas. En cuanto a las recomendaciones pendientes, de 2010 solo quedan el 2,83 %, por contra de 2011 quedan sin resolver el 16,23%, lo que hace pensar que de seguir una tendencia lógica este porcentaje se reducirá considerablemente a lo largo de este año. Las resoluciones rechazadas son de un 23,58% en 2010 y de un 20,78% en 2011, lo que parece también seguir una tendencia normal, ya que para el año que viene, de las que se resuelvan, un número bastante más bajo de las que se acepten, serán rechazadas (véase cuadro 2).

De las sugerencias de los años precedentes, respecto de las recomendaciones, destaca el alto porcentaje de ellas que son rechazadas (a fecha de 31 de Diciembre de 2012), siendo en 2011 rechazadas el 35,50% y en 2010 el 37,56%. El porcentaje de estas admitidas, también es menor que en el caso de las recomendaciones de modo que en 2011 hay el 52,81% admitidas y en 2010 el 59,39%. Quedan pendientes de de 2011 el 11,69% mientras que de 2010 solo lo están el 3,05%, aquí también se aprecia una evolución en la solución año a año de las sugerencias (véase cuadro 3).

Apoyado en estos datos y teniendo en cuenta todas las consideraciones que a lo largo del trabajo se han hecho, diré que la Institución del Defensor del Pueblo, si bien es necesaria, porque es ahora cuando esta figura es más importante que nunca por la protección de los Derechos y Libertades que dispensa a los ciudadanos frente a las administraciones y frente a los poderes públicos, diremos que debe estar acorde con los tiempos y con la situación de enorme recesión económica que estamos sufriendo, debiendo de, 1) dimensionarse adecuadamente; 2) adaptarse como es debido a las nuevas

realidades y; 3) eliminar duplicidades tan innecesarias como costosas con los defensores del pueblo autonómicos.

En cuanto a la opción primera la de que la Institución debe dimensionarse adecuadamente, se comenta porque en la actual situación con la existencia de numerosos defensores del pueblo autonómicos es posible que no se precise de una estructura tan amplia como la que actualmente tiene, si por el contrario, se optase por la supresión de estas instituciones autonómicas, como parece ser la tendencia actual quizá la opción más adecuada fuese la de asumir algunas funciones más y por lo tanto tener una estructura aun mayor.

La segunda viene hilada con la anterior, pues adaptarse a las nuevas realidades también tiene que ver con el adecuado dimensionamiento de la Institución que anteriormente comentábamos, pero a esta idea queremos dotarle de un carácter más amplio, ya que con las nuevas realidades, la sociedad de la información, la abundancia de medios telemáticos y de conexiones a Internet, se está produciendo el fenómeno siguiente, que resulta muy sencillo quejarse o solicitar recursos de inconstitucionalidad ante el Defensor del Pueblo, lo que genera gran carga de trabajo con pocos resultados, ya que en su mayor parte las cuestiones que se plantean son desestimadas o bien carecen de contenido, lo que aconseja un filtrado previo o un trámite un poco más riguroso a la hora de poder hacer uso de la Institución.

En este último aspecto se ha constatado que la gran mayoría de las solicitudes de de inconstitucionalidad resultaron ser agrupadas y que eran formuladas por funcionarios públicos, en su mayoría orquestados desde organizaciones sindicales que haciendo un uso legítimo del sistema para mostrar así su descontento con las medidas contrarias a sus intereses, ya que estos tienen buscar nuevas formulas para elevar sus protestas ante los Poderes Públicos, provocaron un incremento exponencial de estas solicitudes, con la consiguiente carga de trabajo que ello conlleva.

Por último abordamos la tercera opción propuesta, que no es otra, más que eliminar duplicidades innecesarias y costosas con los defensores del



pueblo autonómicos, que muchas veces pueden pasar por la eliminación de estos últimos.

El debate esta de actualidad enmarcado dentro de las medidas de ahorro que pueden darse para adelgazar el déficit de las Comunidades Autónomas. Según los estudios realizados, con la supresión de los once homólogos autonómicos del Defensor del Pueblo, se podrían llegar a ahorrar hasta 30 millones de euros, ya que estas instituciones autonómicas anualmente cuestan algo más de 32 millones de euros y eliminándolas, tan solo habría que dotar de 2 millones más al presupuesto de la Oficina del Defensor del Pueblo para que esta asumiera todas las competencias de estos (véase nota de prensa 1).

La Comunidad Autónoma de Castilla la Mancha ya optó por eliminar la figura del defensor del pueblo autonómico, mediante la Ley 12/2011, de 3 de noviembre, de supresión del Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha, mientras tanto otras Comunidades Autónomas se esta en pleno debate sobre ello, Asturias, recientemente ya ha decidido su supresión con el consiguiente ahorro anual de 2,5 millones de euros (véase nota de prensa 3), en Castilla y León la supresión de la oficina del Procurador del Común supondría un ahorro de 2,4 millones de euros anuales (véanse notas de prensa 5, 7 y 8). En el resto de Comunidades Autónomas que cuentan con esta figura, al igual que en Castilla y León, aun no hay decidido nada al respecto, aunque la mayoría de estas instituciones funcionan en comunidades donde tras las elecciones de mayo de 2011 el signo del partido que gobierna coincide con el de quien lo hace en el gobierno de la Nación, lo que a futuro, sin duda, facilitará la eliminación de estas instituciones autonómicas.

## Anexos a las conclusiones.

Resoluciones formuladas durante 2012

RESOLUCIONES	Admitidas	Rechazadas	Pendientes	Total
Recomendaciones	60	21	112	193
Sugerencias	64	32	104	200
Recordatorios de deberes legales				141
Advertencias				14
Total	124	53	216	548

**Cuadro 1**

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

**Cuadro 2**

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

**Cuadro 3**

## Notas de prensa

1) [http://politica.elpais.com/politica/2013/06/20/actualidad/1371754999\\_000491.html](http://politica.elpais.com/politica/2013/06/20/actualidad/1371754999_000491.html)

2) <http://www.elplural.com/2013/05/25/upyd-exige-la-supresion-de-la-oficina-del-defensor-del-pueblo-andaluz-para-adelgazar-la-administracion/>

3) <http://www.20minutos.es/noticia/1850178/0/asturias-suprime/defensor/pueblo/>

4) [http://www.expansion.com/agencia/europa\\_press/2013/06/21/20130621170225.html](http://www.expansion.com/agencia/europa_press/2013/06/21/20130621170225.html)

5) <http://www.laopiniondezamora.es/castilla-leon/2013/06/22/malestar-region-plan-rajoy-suprimir/687682.html>

6) <http://www.abc.es/20120305/comunidad-galicia/abcp-propondra-suprimir-defensores-pueblo-20120305.html>

7) <http://www.castillayleoneconomica.es/noticia/el-gobierno-propone-eliminar-la-figura-del-defensor-del-pueblo-auton%C3%B3mico>

8) [https://www.procuradordelcomun.org/archivos/informesanualescapitulos/1\\_1368531258.pdf](https://www.procuradordelcomun.org/archivos/informesanualescapitulos/1_1368531258.pdf)

## **7.- BIBLIOGRAFÍA.**

- Bueyo Díaz-Jalón, M. “Los Defensores del Pueblo Autonómicos como mecanismos de garantía y tutela del estatuto de autonomía y del ordenamiento jurídico Autonómico” en la *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 29 de 2012.

- Carro Fernández-Valmayor, J.L. “Defensor del Pueblo y Administraciones Publicas” en *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*, Civitas, 1991.

- Chaves García, JR. *Los Derechos de los ciudadanos ante las Administraciones Públicas*, Trea, Gijón 1999.

- Corchete Martín, M.J. *El Defensor del Pueblo y la protección de los derechos*, Universidad de Salamanca, 2001

- Cortes de Castilla y León. *El procurador del común: Defensor del Pueblo, comunidades Autónomas*. España. 1995.

- Mora, A. e Ibernón García, I. *El libro del Defensor del Pueblo*, Síntesis y Defensor del Pueblo, 2003.

- VV.AA. y Dir. Sáez Hidalgo, I. *Derecho Publico de Castilla y León*. Lex Nova. 2008.

### **Enlaces y páginas Web de interés.**

- [www.defensordelpueblo.es](http://www.defensordelpueblo.es), informe del Defensor del Pueblo año 1992, págs. 159, 466 a 488, 728 a 743, 972 a 982, titular de la Institución Álvaro Gil-Robles.

- [www.defensordelpueblo.es](http://www.defensordelpueblo.es), informe del defensor del Pueblo Año 2012. Págs. 237 a 253, titular de la institución Soledad Becerril.

- [www.defensordelpueblo.es](http://www.defensordelpueblo.es). Estadísticas y Balance de Gestión. Año 2012. Págs. 17 a 34, titular de la institución Soledad Becerril.

- [www.defensordelpueblo.es/es/Documentacion/Publicaciones/anual/Documents/A\\_estadistica\\_completa.pdf](http://www.defensordelpueblo.es/es/Documentacion/Publicaciones/anual/Documents/A_estadistica_completa.pdf).

- [www.defensordelpueblo.es/es/Documentacion/Publicaciones/anual/Documentos/E\\_5\\_Recursos.pdf](http://www.defensordelpueblo.es/es/Documentacion/Publicaciones/anual/Documentos/E_5_Recursos.pdf), págs. 11, 12, 38 y de 69 a 76.

- [www.defensordelpueblo.es/es/Documentacion/Publicaciones/anual/Documentos/Resumen\\_Informe\\_Anual\\_2012.pdf](http://www.defensordelpueblo.es/es/Documentacion/Publicaciones/anual/Documentos/Resumen_Informe_Anual_2012.pdf), págs. 15 a 34.

### **Legislación utilizada.**

- Constitución Española de 1978.

- Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril del Defensor del Pueblo, modificada por la Ley Orgánica 2/1992, de 5 de marzo (BOE núm. 109, de 7 de mayo de 1981 y núm. 57, de 6 de marzo de 1992); y la Ley Orgánica 1/2009, de 3 de noviembre (BOE núm. 266, de 4 de noviembre de 2009).

- Reglamento de Organización y Funcionamiento del Defensor del Pueblo, aprobado por las Mesas del Congreso y del Senado, a propuesta del Defensor del Pueblo, en su reunión conjunta de 6 de abril de 1983. Modificado por las Resoluciones de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado de 21 de abril de 1992, de 26 de septiembre de 2000 y de 25 de enero de 2012 (BOE núm. 99, de 24 de abril de 1992; núm. 261, de 31 de octubre de 2000; y núm. 52, de 1 de marzo de 2012).

- Ley 36/1985, de 6 de noviembre, por la que se regulan las relaciones entre la Institución del Defensor del Pueblo y las figuras similares en las distintas comunidades autónomas (BOE, núm. 271, de 12 de noviembre de 1985).

- Instrucción de 23 de septiembre de 2008 del Defensor del Pueblo, por la que se regulan los ficheros de datos de carácter personal en la institución del Defensor del Pueblo. (BOE núm. 295 de 8 de diciembre de 2008).

- Ley 12/2011, de 3 de noviembre, de supresión del Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha.