



DEFENSOR DEL PUEBLO

Informe anual 2022

Volumen I



DEFENSOR_{DEL}PUEBLO

Informe anual 2022

Volumen I

INFORME ANUAL 2022 en la página web www.defensordelpueblo.es

Informe

Anexos

- A. Datos estadísticos y presupuestarios
- B. Resoluciones formuladas por el Defensor del Pueblo
 - B.1. Recomendaciones
 - B.2. Sugerencias
 - B.3. Recordatorios de deberes legales
 - B.4. Advertencias
 - B.5. Solicitudes de recursos ante el Tribunal Constitucional
- C. Actuaciones de oficio
- D. Administraciones no colaboradoras
- E. Actividad internacional

Anexos al informe del MNP

- A. Informe del MNP completo
 - A.1. Visitas
 - A.2. Programas y proyectos
- B. Resoluciones formuladas por el MNP
 - B.1. Recomendaciones
 - B.2. Sugerencias
 - B.3. Recordatorios de deberes legales

Se permite la reproducción total o parcial del contenido de esta publicación, siempre que se cite la fuente. En ningún caso será con fines lucrativos.

© Defensor del Pueblo
Eduardo Dato, 31 – 28010 Madrid
www.defensordelpueblo.es
documentacion@defensordelpueblo.es

Depósito Legal: M-8039-2023

SUMARIO

Presentación	5
I Contenidos generales	11
1 Datos estadísticos — 2 Resoluciones — Administraciones no colaboradoras	
II Algunos temas destacados	31
1 Menores en situación de riesgo o desamparo.....	33
2 Menores víctimas de violencia vicaria y de conflictos severos entre progenitores	41
3 Personas privadas de libertad en situación de especial vulnerabilidad	44
4 Los retos de las solicitudes de protección internacional	51
5 Incidentes en el perímetro fronterizo de Melilla	57
6 La equidad en los servicios educativos complementarios.....	62
7 Atención primaria de salud	69
8 Prestaciones para la prevención de la vulnerabilidad social	76
9 La repercusión de la brecha digital en los servicios de atención al ciudadano.....	85
10 La exclusión financiera como forma de marginalización social.....	93
11 El impacto del precio y de la regulación de la energía en la vida cotidiana	99
12 Situación y perspectivas del proceso de retirada del amianto	104
13 Contaminación acústica: ruido y molestias provocados por las terrazas y los actos celebrados en el espacio público	108
14 Procesos de estabilización del empleo público temporal	115
III Supervisión de la actividad de las Administraciones Públicas	123
1 Administración de Justicia	125
2 Centros penitenciarios	137
3 Ciudadanía y seguridad pública	146
4 Migraciones.....	158
5 Igualdad de trato	175
6 Violencia contra las mujeres.....	187
7 Educación y cultura.....	198
8 Sanidad.....	213
9 Seguridad social, empleo y prestaciones de desempleo	225
10 Políticas sociales	241
11 Política social de vivienda.....	251
12 Hacienda pública	264
13 Actividad económica	276
14 Comunicaciones y transportes	288
15 Medio ambiente	301
16 Urbanismo.....	313
17 Administración local	324
18 Función y empleo públicos.....	334

IV Supervisión de lugares de privación de libertad por el Defensor del Pueblo en su condición de Mecanismo Nacional de Prevención (MNP)	349
V Comisión independiente para elaborar un informe sobre los abusos sexuales en el ámbito de la Iglesia católica y el papel de los poderes públicos (encomienda del Congreso de los Diputados)	375
Anexos (índices)	383
Índice completo.....	387

PRESENTACIÓN

Si bien el presente informe no busca ser una sucesión de relatos acerca de los avatares o circunstancias que conciernen a los ciudadanos, a fin de que se vean sin más reflejados en estas páginas, es indudable que en no poca medida son los destinatarios de cuanto aquí se ofrece. Y, más aún, cabría decir que en gran parte son protagonistas y hasta cierto punto redactores partícipes de estas páginas, que constituyen una determinada radiografía de la sociedad española.

Si este informe anual se formula ante las Cortes Generales, expresión de la voluntad popular, representación ciudadana, en cumplimiento de las obligaciones que al respecto tiene el Defensor del Pueblo, en tanto que Alto Comisionado de dichas Cortes, obliga a algo más, a dar respuesta a la defensa de los derechos constitucionales, de los derechos humanos, a dar cuenta de lo realizado al respecto y a presentar hasta qué punto la ciudadanía encuentra respuesta a sus requerimientos en la Administración, en las diversas administraciones.

Reiteramos, casi cabe decir que recitamos, desde diversos ámbitos de la sociedad, que nos encontramos en tiempos de enorme complejidad e incertidumbre. Tal vez incluso encontraríamos descanso en esa afirmación, como si pudiera valer como justificación para dar por supuesto que no cabe encontrar soluciones, ni abordar cuestiones, ni resolver problemas. En el extremo, vendría a suponerse que no hay nada que hacer. De este modo, la inactividad encontraría su coartada. Sin embargo, las numerosas quejas de los ciudadanos por cuestiones bien acuciantes y concretas, que conciernen directamente a su vida cotidiana, a su vida sin más, impide emboscarse en las dificultades y obliga a escuchar y a responder a estos requerimientos, siquiera para tratar de dar con una razonable salida a lo planteado. El Defensor del Pueblo, en su labor de supervisión de la Administración para la defensa de los derechos fundamentales, ha de hacer Advertencias, Sugerencias, Recomendaciones y, en su caso, propuestas de modificación legal para que esas demandas encuentren respuesta.

Respondemos a la obligación legal de dar cuenta a las Cortes Generales de las actuaciones del Defensor del Pueblo, de las quejas presentadas y de su resultado, así

como de la especificación de las Sugerencias o Recomendaciones admitidas por las Administraciones Públicas. Y ha de hacerse conjuntamente con la liquidación del presupuesto de la institución, correspondiente al ejercicio 2022, presupuesto que consta en el anexo previsto a tal efecto.

Este informe adopta, por tanto, la forma de una comparecencia, de una comparecencia pública ante la sociedad española y, con esa misma dimensión, de una comparecencia obligada ante los órganos competentes para esta rendición de cuentas (Comisión Mixta y plenos de las cámaras). Pero es asimismo un cúmulo de buenas razones para una reflexión intensa y argumentada sobre el sentido de la relación profunda entre el buen funcionamiento de la Administración, de las administraciones, y la repercusión directa en el alcance concreto de las instituciones democráticas. Velar por ello es una tarea que a todos nos concierne, y específicamente al Defensor del Pueblo, que ha de hacerlo en el sentido que la propia Constitución y la Ley Orgánica que recoge su sentido y sus funciones lo define y lo exige.

No ofrecemos, por tanto, en este informe ni un mero compendio, ni una simple memoria, ni los apuntes para un tratado o un conjunto de notas sobre los hechos o sucesos más contundentes de la actualidad. Sí pretende ser una expresión de la configuración de nuestro propio presente como sociedad. Conscientes de las limitaciones respecto a cualquier expectativa grandilocuente, se ofrece, sin embargo, para encontrarse con otros informes que conjuntamente configuran un panorama, central en el debate por la defensa de los derechos y las libertades. Es también la confirmación de una posición, de una decisión, y de un compromiso.

Ello solo podrá lograrse con una permanente aproximación y cercanía con la ciudadanía y con sus representantes, lo que nos obliga una vez más a incidir en la necesidad de ser profundamente accesibles. Desde luego, con un lenguaje claro en la Administración Pública y, asimismo, en el Defensor del Pueblo y, muy especialmente, para con quienes se encuentran en singulares dificultades por la falta de accesibilidad a la comprensión de las medidas adoptadas. O debido a un despliegue de las nuevas tecnologías, sin duda necesario, pero que sigue requiriendo medios y recursos para que no queden al margen quienes, por diversas razones, encuentran dificultades para hacerse escuchar. En este sentido hemos de reconocer la diversidad de variables y de variedades de la vulnerabilidad.

También por ello, hemos buscado ofrecer un informe más manejable y más ágil, cuya estructura y cuyo contenido permiten un acceso más directo a las cuestiones y una constatación más inmediata de ellas.

La **primera sección** sigue la pauta de informes anteriores, a fin de poder contrastar sus contenidos de un año a otro. Especialmente en su primer apartado, que

ofrece los datos estadísticos: el número de quejas recibidas, las actuaciones de oficio emprendidas por la institución y las peticiones de recursos de inconstitucionalidad, así como, en cuadros sucesivos, el detalle de los datos relativos a la vía de entrada de las quejas, su tramitación, sus principales contenidos, etc.

Los dos siguientes apartados de esa primera sección hacen una presentación de los tipos de resoluciones que el Defensor del Pueblo ha formulado a las distintas administraciones como consecuencia de la tramitación de las quejas y de las actuaciones de oficio: Recomendaciones, Sugerencias, Recordatorios de deberes legales o Advertencias. También se indican las normas que han sido objeto de petición de recurso de inconstitucionalidad, así como las peticiones de amparo ante el Tribunal Constitucional. A continuación, se hace referencia a las administraciones que la ley denomina como «entorpecedoras» o «no colaboradoras» con la institución.

Cabe señalar que estos apartados de la primera sección remiten a los respectivos anexos: a unos cuadros de datos mucho más detallados y al acceso de todas y cada una de las resoluciones formuladas.

Una **segunda sección** supone una de las novedades del informe de este año. En ella se destacan catorce de las cuestiones abordadas por el Defensor del Pueblo, con el fin de considerarlas de una forma más desarrollada y monográfica. Se trata de materias muy distintas, tanto por su temática como por su alcance. En unos casos son muy transversales, como el dedicado a la repercusión de la brecha digital en los servicios de atención al ciudadano, que afecta a los trámites que los ciudadanos tienen que realizar con los servicios educativos, con la Seguridad Social, con los registros, para resolver asuntos relativos al tráfico, etc. En otros, se trata de temas muy concretos, como la retirada del amianto de las viviendas.

Dos de estos temas elegidos se refieren explícitamente a los menores en distintas situaciones, además de un tercero sobre los servicios educativos complementarios. Otros se centran en problemas sanitarios (sobre la atención primaria), o en la situación por la que atraviesan personas de otros orígenes en su paso o en su residencia en España, o analizan la situación de un colectivo específico de internos en centros penitenciarios.

Tampoco deja de estar presente, en estos capítulos, como a veces de una forma indirecta en muchos otros sitios del informe, la preocupación que tiene el Defensor del Pueblo por los más desfavorecidos: los peligros de la vulnerabilidad y de la marginalización social.

Como queda dicho, estos catorce capítulos intentan exponer una gran variedad de cuestiones. En ningún caso están presentados según una ordenación que implique una mayor o menor importancia, sino que simplemente sigue una sistemática asentada

por la institución, a lo largo de los años, para explicar los distintos ámbitos de su actuación, básicamente en función de los distintos niveles administrativos.

Esa sistemática es precisamente la seguida en la **tercera sección**, dedicada a la labor de supervisión de la actividad de las Administraciones Públicas que realiza el Defensor del Pueblo. Aquí es donde acaso se puede seguir mejor la variedad del quehacer de la institución de una forma más detallada y exhaustiva. Por ello, este año, a fin de ofrecer la mayor agilidad aludida al principio, se ha intentado ofrecer esta información —que es un poco el núcleo de todo el informe— de una manera más sintética que en otras ocasiones. En contrapartida, se incluye la posibilidad de acceder, en su formato digital, a los enlaces a los textos completos de muchas resoluciones que se van mencionando. Así, en el cuerpo del texto se exponen muchas de las actuaciones y, a través del enlace, se pueden consultar los textos completos de las resoluciones indicadas (sobre todo Recomendaciones y Sugerencias), así como la fecha exacta de su formulación y su aceptación o no por parte de la Administración concernida.

La **cuarta sección** está dedicada a explicar las funciones que lleva a cabo el Defensor del Pueblo en su condición de Mecanismo Nacional de Prevención (MNP). En años anteriores, este informe se publicaba aparte, pero este año se ha considerado que es mucho más lógico incluirlo dentro del informe general a las Cortes Generales. Así, además, se entrega en una fecha más temprana de lo que se había hecho con anterioridad. Esta cuarta sección constituye un resumen del MNP, pues al informe completo se puede acceder a través de los anexos disponibles en formato digital.

Finalmente, la **quinta sección** está dedicada a la encomienda que recibió este año el Defensor del Pueblo, por parte del Congreso de los Diputados, a fin de constituir una comisión independiente, con el encargo de elaborar un informe sobre los abusos sexuales cometidos en el ámbito de la Iglesia católica. Ahí se explica la materialización de dicha encomienda y los primeros pasos dados este año.

Como ya ha quedado dicho, este informe anual no solo se compone del volumen aquí presentado, sino que también tiene una parte en su formato digital, que se puede consultar a través de la página web institucional. Ahí están los datos estadísticos completos, el listado de todas las actuaciones de oficio abiertas este año, las administraciones no colaboradoras y la actividad internacional llevada a cabo por la institución. Una mención aparte merece el procedimiento para que las resoluciones sean accesibles. A lo largo del año, se suben al portal web cada resolución, de manera que se pueden consultar a partir de una búsqueda en la pestaña correspondiente, sea por el tema o por la Administración concernida. Lo que hace el anexo del informe es ofrecer un listado indexado de todas esas resoluciones (Recomendaciones, Sugerencias, etc.), ordenadas cronológicamente, con un enlace de cada una para poder consultar el texto completo y su aceptación o no por parte de la Administración a la que ha sido dirigida.

Entre los contenidos del informe cabe señalar que en él siguen percibiéndose los efectos de la pandemia ocasionada por la covid-19, declarada más de dos años atrás. Estos efectos se notan en primer lugar, de una forma inevitable, en el capítulo dedicado a la sanidad, que contiene un epígrafe específico sobre las medidas especiales de restricciones por razones de salud pública. La pandemia también aparece forzosamente en las páginas que versan sobre las visitas a los hospitales, sobre la repercusión en las listas de espera quirúrgicas, sobre la obtención de los certificados de vacunación o sobre los muchos problemas que sigue viviendo el personal de los servicios de salud.

La covid continúa igualmente presente en otros ámbitos, como en la normalización de varios servicios presenciales, en las obras de extensión del servicio de internet en las zonas menos pobladas o en muchos servicios de transportes. Sobre estos, se puede señalar que muchos ciudadanos ven que en ocasiones es muy lenta la reanudación de determinados servicios, o el retorno a los niveles anteriores a la pandemia, y en ocasiones esto les hace temer que en algunos casos esto no acabe de producirse. Los usuarios del tren constatan que algunos tramos no han recuperado el ritmo de viajes anterior a la pandemia (debiéndose a motivos variados, como el hecho de haberse pospuesto los plazos de formación de los maquinistas). Y todavía se han seguido tramitando algunas quejas relacionadas con las restricciones impuestas a los usuarios de residencias de mayores para salir y para recibir visitas de sus familiares, como consecuencia de las medidas sanitarias de prevención de contagios. Todo esto, entre otros muchos casos.

Por otro lado, también la guerra en Ucrania, iniciada el 24 de febrero de 2022, aparece de una manera indirecta, y en ocasiones no tan indirecta, en las páginas del presente informe. Inevitablemente, se refleja en el capítulo titulado «el impacto del precio y de la regulación de la energía en la vida cotidiana». Algunas de las medidas tomadas para paliar los efectos de la guerra en los ciudadanos españoles han propiciado la publicación de varios reales decretos-ley, a fin de hacer frente a la situación creada, que afecta a una gran parte de la ciudadanía (por ejemplo, con las bonificaciones en los precios de los transportes urbanos e interurbanos), y en ocasiones para prevenir, en la medida de lo posible, sus efectos en forma de vulnerabilidad social y económica (medidas de protección social de la vivienda). Pero todo ello, en ocasiones, ha acarreado disfunciones que el Defensor del Pueblo se ha visto en la necesidad de abordar con actuaciones propias, a fin de tratar de paliarlas o de ofrecer soluciones.

España también ha tenido que hacerse cargo de la situación de muchas personas que sufren la guerra de una forma directa, al motivar esta un desplazamiento temporal muy grande de desplazados de Ucrania. En muchos casos, el Defensor del Pueblo ha tenido que atender algunos problemas que se han encontrado estas personas desplazadas a la hora de hacer muchos trámites ante distintas administraciones

españolas. Uno de ellos es el de las dificultades en la obtención de la nacionalidad española. A su vez, esta situación ha generado algunas quejas por el trato singular dispensado por las autoridades españolas a estos desplazados ucranianos, en relación con el recibido por personas procedentes de otras zonas.

Obviamente, no podemos ignorar la realidad que determina de modo decisivo e incide con contundencia en el despliegue de las posibilidades, de las oportunidades, de las dificultades de la vida concreta de los ciudadanos y de las ciudadanas de nuestro país, y de la vida de quienes sencillamente son personas con dignidad y con derechos. Precisamente es este marco el que nos obliga a tratar de medir el alcance de no pocas situaciones en las que la emergencia y la urgencia adopta la forma de la existencia cotidiana.

El presente informe ofrece, por tanto, el marco desplegado de lo que los representantes de la ciudadanía, y ella misma, precisan para hacerse cargo de la labor de la Administración, de las administraciones.

Ángel Gabilondo Pujol
Defensor del Pueblo

1 DATOS ESTADÍSTICOS

En 2022, el Defensor del Pueblo ha recibido un total de 31.077 quejas; ha iniciado 250 actuaciones de oficio ante distintas administraciones, y ha atendido personalmente a 37.210 ciudadanos (36.152 de ellos a través de llamadas telefónicas y 1.058 de una forma presencial).

Respecto a las solicitudes de interposición de recursos de inconstitucionalidad y de amparo ante el Tribunal Constitucional, este año ha recibido un total de 125.

Como consecuencia de la tramitación de las quejas y de las actuaciones de oficio, el Defensor del Pueblo ha formulado este año, ante las distintas administraciones, un total de 739 Recomendaciones y 1.392 Sugerencias. Esas resoluciones se han concretado de la siguiente manera:

- 174 Recomendaciones han sido aceptadas, 54 no aceptadas y 511 están en trámite o todavía sin contestar por parte de la Administración concernida (al cierre del presente informe);
- 286 Sugerencias han sido aceptadas, 92 no aceptadas y 1.014 están en trámite o sin contestar (al cierre del informe).

Estos datos se plasman y amplían en los cuadros estadísticos de las siguientes páginas. Aquí se pueden encontrar, entre otros, los datos del total de expedientes tramitados, con el detalle de sus distintas características (la admisión o no de las quejas recibidas, y los motivos de ello; su procedencia, las administraciones concernidas, o las Recomendaciones o Sugerencias a las que han dado lugar).

Unos datos estadísticos más exhaustivos de los que aquí se ofrecen se pueden consultar en el anexo del presente informe, publicado en el portal web del Defensor del Pueblo (anexo A).

[Expedientes de queja, de actuación de oficio y de solicitud de recurso](#)

En términos globales, en 2022 el Defensor del Pueblo ha gestionado un total de 31.452 expedientes que se corresponden con los tres grupos de clasificación señalados: quejas de los ciudadanos, actuaciones de oficio y solicitudes de interposición de recurso de inconstitucionalidad o de amparo ante el Tribunal Constitucional.

El siguiente cuadro muestra los totales de cada uno de estos conceptos de clasificación y su comparativa con los datos correspondientes al año anterior.

Número de expedientes de queja, de actuación de oficio y de solicitud de recurso de inconstitucionalidad o de amparo, abiertos durante 2022 y su comparativa con el año anterior			
		2021	2022
Quejas	individuales	26.280	28.276
	agrupadas*	2.735	2.801
	Total	29.015	31.077
Actuaciones de oficio		99	187
	como Mecanismo Nacional de Prevención (MNP)	83	63
	Total	182	250
Solicitudes de interposición de recurso ante el Tribunal Constitucional	individuales	91	78
	agrupadas*	113	47
	Total	204	125
TOTAL		29.401	31.452

* Quejas y solicitudes presentadas con un mismo formato y contenido.

Información al ciudadano: presencial y telefónica

Cuando no es por escrito (postal, correo electrónico o formulario del portal web), se ofrece información a los ciudadanos que se dirigen al Defensor del Pueblo, bien telefónicamente, bien personalmente. En ambos servicios se les orienta acerca de las competencias del Defensor del Pueblo respecto al motivo de la consulta. En unos casos es motivo de una queja que pasa a ser tramitada y en otros, al no ser susceptible de ello, se ofrece al ciudadano una determinada información o se le dirige a otra instancia que puede hacerse cargo del objeto de su consulta.

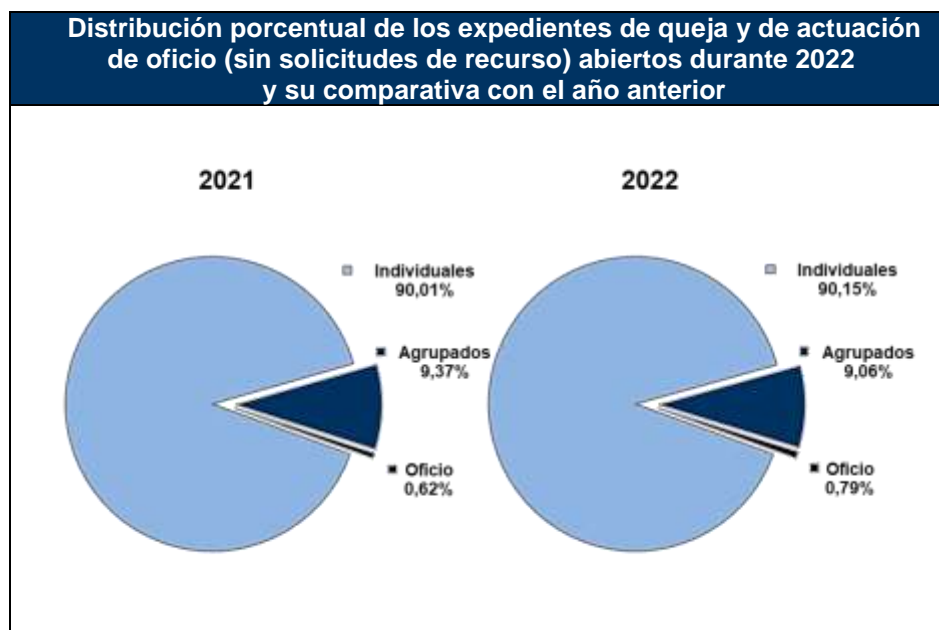
Atención al ciudadano: número de llamadas y visitas recibidas durante 2022, y su comparación con el año anterior			
		2021	2022
Atención telefónica	Consulta de expedientes en trámite	8.966	10.102
	Información sobre el Defensor del Pueblo	18.174	19.669
	Servicio de guardia (Gabinete Telegráfico)	5.834	6.381
	Total	32.974	36.152
Atención presencial		734	1.058
TOTAL		33.708	37.210

Fuera del horario habitual de oficina y todos los días no laborables o festivos la institución mantiene un servicio de atención, a través de su Gabinete Telegráfico, que realiza una evaluación de la urgencia de los asuntos que se le plantean y deriva los casos que así lo requieren a técnicos especialistas de las áreas, quienes se encargan de entrar en contacto con las personas interesadas y de realizar las actuaciones con las administraciones y organismos competentes que no admitan demora. El 40 % de las llamadas derivadas a las áreas fuera del horario de oficina se han producido en la franja vespertina y nocturna (19:00 a 9:00 horas).

Llamadas y expedientes generados en actuaciones de urgencia fuera del horario de oficina		
Ámbitos que han motivado atención de urgencia	Atención telefónica	Expedientes generados
Extranjería y protección internacional	108	77
Sanidad y Política Social	12	6
Servicios económicos esenciales	7	2
Seguridad y Justicia	6	2
Vivienda	1	0
TOTALES	134	87

Tramitación de los expedientes

Se ofrecen aquí los datos relativos a la tramitación de los expedientes en su conjunto, distribuidos porcentualmente en quejas y actuaciones de oficio (no se suman aquí las solicitudes de recurso ante el Tribunal Constitucional). Las quejas, además, se distinguen entre las que corresponden a una solicitud individual y las que han sido agrupadas por tratar una misma cuestión.



Tiempos medios de contestación de los expedientes

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

Tiempos medios de contestación del Defensor del Pueblo al ciudadano y a las administraciones en 2022 y su comparativa con el año anterior		
TIEMPOS MEDIOS DE RESPUESTA	DÍAS	
	2021	2022
Primera respuesta al ciudadano de admisión, no admisión o petición de datos	30	43
Resolución del Defensor del Pueblo tras la respuesta de la Administración	35	47

Tiempos medios de contestación por la Administración a peticiones de información de expedientes tramitados en 2022 y su comparativa con el año anterior		
ADMINISTRACIONES	DÍAS	
	2021	2022
Administración General del Estado	47	45
Administración autonómica	56	56
Administración local	56	63
Fiscal General del Estado*	90	76
Otras entidades públicas	64	64
Poder Judicial	44	44
Universidades	42	41
MEDIA TOTAL	51	51

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

Distribución de los expedientes de queja

Según su forma de recepción

Los ciudadanos dirigen sus escritos al Defensor del Pueblo haciendo uso de los distintos medios, que se detallan en el cuadro siguiente.

Número de expedientes (quejas y solicitudes de recurso) según la forma de recepción en 2022		
VÍA DE ENTRADA DE QUEJAS	Número	Tanto por ciento
Correo postal	2.198	7,07 %
Fax	19	0,06 %
Correo electrónico	10.776	34,68 %
Presencial	561	1,81 %
Formulario web	16.691	53,71 %
Teléfono	1	0,00 %
Administración electrónica*	831	2,67 %
TOTAL	31.077	100,00 %

* Sistema de Interconexión de Registros entre administraciones.

Según su vía de remisión

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

Procedencia de los expedientes (quejas y solicitudes de recurso) según la vía de remisión en 2022		
REMISIÓN DE QUEJAS	Número	Tanto por ciento
Presentados directamente por el ciudadano	29.269	94,18 %
Por comisionados parlamentarios autonómicos	1.786	5,75 %
Por diversas entidades y organismos	22	0,07 %
TOTAL	31.077	100,00 %

A partir de este cuadro precedente, se detallan en los dos siguientes los expedientes recibidos a través de comisionados autonómicos y de diversas entidades y organismos.

Expedientes (quejas y solicitudes de recurso) recibidos de comisionados parlamentarios autonómicos durante 2022		
PROCEDENCIA	Número	Tanto por ciento
Ararteko (País Vasco)	79	4,42 %
Diputado del Común (Canarias)	280	15,68 %
Síndic de Greuges de Catalunya	92	5,15 %
Valedor do Pobo (Galicia)	255	14,28 %
Defensor del Pueblo Andaluz	497	27,83 %
Justicia de Aragón	127	7,11 %
Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana	138	7,73 %
Procurador del Común de Castilla y León	159	8,90 %
Defensor del Pueblo de Navarra	159	8,90 %
TOTAL	1.786	100,00 %

Expedientes (quejas y solicitudes de recurso) procedentes de diversas entidades y organismos durante 2022		
PROCEDENCIA	Número	Tanto por ciento
Organismos autonómicos	1	4,55 %
Cortes Generales	19	86,36 %
Sin referenciar	2	9,09 %
TOTAL	22	100,00 %

Según su procedencia geográfica

El cuadro que se muestra a continuación recoge la procedencia de las quejas y solicitudes de recurso, presentadas al Defensor del Pueblo a lo largo de 2022. Conviene destacar el hecho de que estos datos de procedencia indican el domicilio de remisión o de notificación que consta en los escritos de los ciudadanos, por lo que no puede establecerse un vínculo necesario entre los asuntos y problemas planteados, y los diferentes lugares y territorios desde donde emite su comunicación el ciudadano.

Como se puede apreciar, el factor demográfico determina, en gran parte, los resultados numéricos en la distribución geográfica de los expedientes, puesto que es desde las comunidades autónomas más pobladas que se ha recibido un mayor número de escritos en el Defensor del Pueblo. También hay que tener en cuenta aquí la existencia de defensores en algunas de las comunidades autónomas, que pueden recibir quejas relativas a la Administración autonómica.

En el anexo A de este informe anual se ofrece una información más detallada sobre la procedencia de las quejas y las peticiones de recurso: ahí se desglosa por provincias, así como por las enviadas desde otros países.

Expedientes de queja de procedencia nacional y su distribución porcentual por comunidades autónomas durante 2022 y su comparativa con el año anterior				
COMUNIDADES AUTÓNOMAS	2021		2022	
	Número	Tanto por ciento	Número	Tanto por ciento
Comunidad de Madrid	6.361	22,39 %	7.780	25,52 %
Andalucía	3.517	12,38 %	3.394	11,13 %
Comunitat Valenciana	2.856	10,05 %	3.154	10,35 %
Cataluña	2.815	9,91 %	2.975	9,76 %
Canarias	1.589	5,59 %	1.510	4,95 %
Castilla y León	1.376	4,84 %	1.377	4,52 %
Castilla-La Mancha	1.191	4,19 %	1.314	4,31 %
Galicia	1.159	4,08 %	1.260	4,13 %
Aragón	740	2,60 %	854	2,80 %
Región de Murcia	735	2,59 %	661	2,17 %
País Vasco	614	2,16 %	660	2,17 %
Illes Balears	581	2,05 %	550	1,80 %
Extremadura	549	1,93 %	534	1,75 %
Principado de Asturias	522	1,84 %	514	1,69 %
Cantabria	341	1,20 %	363	1,19 %
Comunidad Foral de Navarra	320	1,13 %	311	1,02 %
La Rioja	160	0,56 %	132	0,43 %
Melilla	129	0,45 %	90	0,30 %
Ceuta	58	0,20 %	78	0,26 %
Sin origen territorial específico*	2.794	9,84 %	2.970	9,74 %
TOTAL	28.407	100,00 %	30.481	100,00 %

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

Clasificación de los expedientes por áreas de actuación

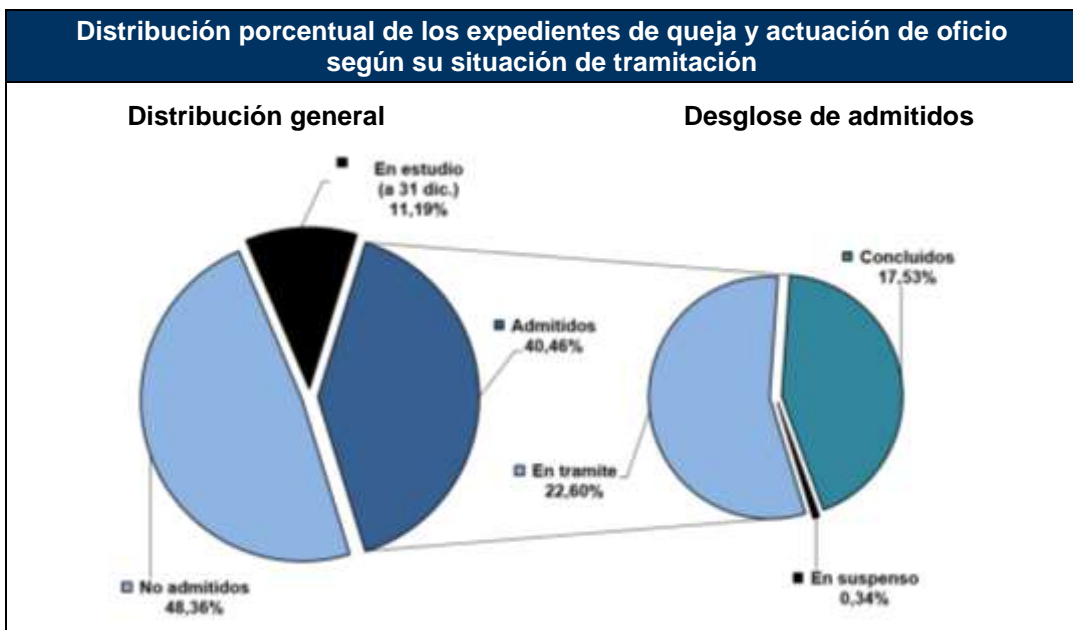
En este cuadro se clasifican temáticamente los expedientes de queja, de actuación de oficio o de solicitudes de recurso, distinguiendo, cuando es el caso, los individuales de los agrupados.

Expedientes distribuidos por áreas de actuación	
ÁREAS DE ACTUACIÓN	Tanto por ciento del total
Seguridad social y empleo	13,2 %
Administración de Justicia	13,1 %
Función y empleo públicos	8,6 %
Asuntos de interior	6,3 %
Educación	5,7 %
Migraciones: emigración e inmigración	5,6 %
Servicios públicos y esenciales	5,6 %
Asilo	5,6 %
Sanidad	5,5 %
Actividad económica	5,0 %
Política social	4,2 %
Impuestos	3,8 %
Medio ambiente	3,8 %
Urbanismo	3,7 %
Centros penitenciarios	3,3 %
Vivienda	2,3 %
Administración local	2,1 %
Asuntos exteriores	1,6 %
Cultura y otros ámbitos	1,5 %
Igualdad de trato	0,4 %
Presos españoles en el extranjero	0,1 %

Estado de tramitación de los expedientes

Este apartado muestra el curso seguido por los expedientes (de queja, de actuación de oficio y de solicitudes de interposición de recurso ante el Tribunal Constitucional), una vez recibidos o iniciados por el Defensor del Pueblo, y el estado en que se encontraban en el momento de cerrar el informe.

Situación de los expedientes (quejas y solicitudes de recurso) y de actuación de oficio									
SITUACIÓN	Individuales		Agrupados		Oficio		Total		
	Núm.	Tanto por ciento	Núm.	Tanto por ciento	Núm.	Tanto por ciento	Núm.	Tanto por ciento	
Admitidos	En trámite	5.012	17,68 %	1.910	67,06 %	185	74,00 %	7.107	22,60 %
	Concluidos	5.246	18,50 %	232	8,15 %	34	13,60 %	5.512	17,53 %
	En suspenso	64	0,23 %	11	0,39 %	31	12,40 %	106	0,34 %
	Total	10.322	36,41 %	2.153	75,60 %	250	100,00 %	12.725	40,46 %
No admitidos	No admitidos	14.581	51,42 %	628	22,05 %	—	—	15.209	48,36 %
	Total	14.581	51,42 %	628	22,05 %			15.209	48,36 %
En estudio (a 31 dic.)	Iniciados	2.257	7,96 %	67	2,35 %	—	—	2.324	7,39 %
	Pendiente de contestación del interesado	1.194	4,21 %	—	—	—	—	1.194	3,80 %
	Total	3.451	12,17 %	67	2,35 %			3.518	11,19 %
TOTAL GENERAL		28.354	100,00 %	2.848	100,00 %	250	100,00 %	31.452	100,00 %



Admisión e inadmisión de los expedientes de queja

El siguiente cuadro recoge los motivos de no admisión de las quejas, todos ellos referidos a aspectos por los que no es posible dar curso a la pretensión de los interesados, o promover una actuación ante las Administraciones Públicas.

Expedientes de queja y recursos no admitidos	
MOTIVOS DE NO ADMISIÓN	Número
No actuación administrativa previa	3.670
No indicios de irregularidad administrativa	3.333
No contestación a la ampliación de datos	2.161
Otros motivos de no admisión	1.401
Intervención judicial	798
No es competencia del Defensor del Pueblo	771
Conflicto particular ajeno a la Administración	522
Resuelto sin intervención del Defensor del Pueblo	365
Actuación incorrecta reconocida en vías de solución por otros expedientes	359
No hay queja, solicita información	242
Renuncia a continuar la tramitación	160
Intervención defensor autonómico	150
No hay queja, envía información	131
Plazo superior a un año	97
Sentencia firme	76
Autoridad administrativa en asuntos de su competencia	53
Carencia de fundamentos	45
No interés legítimo	43
Inexistencia de pretensión	43
No actuación de los poderes públicos	32
No se cumplen los requisitos para la admisión del recurso	21
No se encuentran fundamentos para interponer recurso	16
No contestación a defecto subsanable	8
Perjuicios a terceros	3
Imposibilidad de contactar con el interesado	2
Mala fe	1
TOTAL	14.503

Expedientes de actuación de oficio

Además de los datos ofrecidos en el siguiente cuadro, acerca de los expedientes de oficio, en el anexo A del presente informe (disponible en formato digital) puede consultarse en detalle el listado de las administraciones de destino de estas actuaciones, y sobre los tipos de conclusión de los expedientes finalizados en el año. Por otra parte, el

anexo C recoge el listado cronológico completo de todos los expedientes de actuación de oficio iniciados en 2022.

Expedientes de actuación de oficio. Iniciados y tramitados ante la Administración				
ADMINISTRACIONES	En trámite	Concluidos	En suspenso	Total
Administración General del Estado	59	17	2	78
Administración autonómica	79	12	29	120
Administración local	5	2	0	7
Fiscal General del Estado	1	0	0	1
Otras entidades públicas	0	1	0	1
Varias administraciones	41	2	0	43
TOTAL	185	34	31	250

Expedientes en tramitación de ejercicios anteriores, o reabiertos en el año 2022

A continuación se recogen los datos relativos a los expedientes del año 2021 que, en el momento de cierre del informe anterior, todavía no se habían empezado a tramitar por estar pendientes de admisión o no admisión; o expedientes de aquel año o anteriores que seguían en tramitación en aquel momento; u otros expedientes en suspenso o ya cerrados, que fueron reabiertos por distintas causas (nuevo escrito del ciudadano, o cambio de situación de la cuestión planteada en su momento).

Situación de los expedientes de quejas y solicitudes de recurso que se encontraban pendientes al finalizar el año 2021							
SITUACIÓN		Individuales		Agrupados		Total	
		Núm.	Tanto por ciento	Núm.	Tanto por ciento	Núm.	Tanto por ciento
■ Admitidos	■ En trámite	172	7,43 %	3	2,26 %	175	7,15 %
	■ Concluidos	465	20,09 %	—	—	465	19,00 %
	■ En suspenso	6	0,26 %	—	—	6	0,25 %
	Total	643	27,78 %	3	2,26 %	646	26,39 %
■ No admitidos	No admitidas	1.654	71,45 %	130	97,74 %	1.784	72,88 %
	Total	1.654	71,45 %	130	97,74 %	1.784	72,88 %
■ Reaperturas en estudio (a 31 de Dic.)	Pte. de datos	11	0,48 %	—	—	11	0,45 %
	Total	11	0,48 %			11	0,45 %
□ Anuladas	Anulado	7	0,30 %	—	—	7	0,29 %
	Total	7	0,30 %			7	0,29 %
TOTAL		2.315	100,00 %	133	100,00 %	2.448	100,00 %

Recomendaciones, Sugerencias, Recordatorios de deberes legales y Advertencias

Con motivo de la tramitación de los expedientes de queja individuales, agrupados y actuaciones de oficio, así como de las resoluciones de solicitudes de recurso de inconstitucionalidad y de los estudios monográficos, se formularon las resoluciones dirigidas a las distintas Administraciones Públicas que figuran a continuación, clasificadas en admitidas, no aceptadas y pendientes de contestación.

Resoluciones formuladas					
RESOLUCIONES	Aceptadas	No aceptadas	Sin contestar	En trámite*	Total
Recomendaciones	152	43	129	63	387
como Mecanismo Nacional de Prevención (MNP)	22	11	304	15	352
Total	174	54	433	78	739
Sugerencias	188	57	233	124	602
como Mecanismo Nacional de Prevención (MNP)	98	35	605	52	790
Total	286	92	838	176	1.392
Recordatorios de deberes legales**	—	—	—	—	328
como Mecanismo Nacional de Prevención (MNP)	—	—	—	—	37
Total					365
Advertencias**	—	—	—	—	2
TOTAL GENERAL	460	146	1.271	254	2.498

* Están en trámite las resoluciones contestadas y en estudio o pendientes de recibir más información, en el momento de cierre del informe.

** Los Recordatorios de deberes legales y las Advertencias se formulan como cierre de algunas actuaciones del Defensor del Pueblo, de manera que ya no son susceptibles de ser o no aceptados ni de ser o no contestados por la Administración concernida.

Recomendaciones por Administración de destino					
ADMINISTRACIONES	Aceptadas	No aceptadas	Sin contestar	En trámite*	Total
Administración General del Estado	72	33	214	40	359
Administración autonómica	57	12	189	21	279
Administración local	39	4	28	17	88
Fiscal General del Estado	—	2	—	—	2
Otras entidades públicas	2	2	2	—	6
Poder Judicial	4	—	—	—	4
Universidades	—	1	—	—	1
TOTAL	174	54	433	78	739

* Están en trámite las resoluciones contestadas y en estudio o pendientes de recibir más información.

Sugerencias por Administración de destino					
ADMINISTRACIONES	Aceptadas	No aceptadas	Sin contestar	En trámite*	Total
Administración General del Estado	175	47	560	98	880
Administración autonómica	53	28	217	31	329
Administración local	57	17	58	46	178
Otras entidades públicas	—	—	3	—	3
Universidades	1	—	—	1	2
TOTAL	286	92	838	176	1.392

* Están en trámite las resoluciones contestadas y en estudio o pendientes de recibir más información.

2 RESOLUCIONES (ACCESIBLES A TRAVÉS DEL PORTAL WEB DEL DEFENSOR DEL PUEBLO)

Recomendaciones, Sugerencias y otros tipos de resolución

Como resultado de la tramitación de muchos escritos de queja y de actuaciones de oficio, el Defensor del Pueblo formula distintas resoluciones a las Administraciones Públicas, con el fin de promover la efectiva modificación de una determinada práctica administrativa, o incluso de una normativa. Las principales resoluciones son las Recomendaciones, que tienen un carácter general, y las Sugerencias, que se refieren a casos que afectan a situaciones concretas. La Administración puede no aceptarlas, pero la ley le obliga, en cualquier caso, a que razone los motivos de esa decisión.

En 2022, el Defensor del Pueblo ha formulado un total de 2.498 resoluciones. Entre ellas, 739 Recomendaciones y 1.392 Sugerencias. En los anexos B.1 y B.2 del presente informe (en el portal web) se incluye un listado completo de estos dos tipos de resoluciones, con un enlace a los textos de cada una de ellas. A través del enlace se puede consultar, asimismo, el estado de respuesta por parte de la Administración concernida.

Igualmente, el Defensor del Pueblo formula Recordatorios de deberes legales y Advertencias, que este año han sido, respectivamente, 365 y 2. En este caso se trata de resoluciones de cierre de algunas actuaciones del Defensor del Pueblo, de manera que ya no son susceptibles de ser o no aceptados ni de ser o no contestados por la Administración concernida. Se pueden consultar en los anexos B.3 y B.4.

Resoluciones formuladas por el Defensor del Pueblo a solicitudes de recursos ante el Tribunal Constitucional

El Defensor del Pueblo recibió 125 solicitudes de recurso ante el Tribunal Constitucional. Las 125 solicitudes eran de recurso de inconstitucionalidad contra 16 distintas normas (leyes y decretos estatales o autonómicos).

Los textos completos de todas esas resoluciones formuladas por el Defensor del Pueblo pueden ser consultados en el anexo B.5 del presente informe (disponible en el portal web).

Resoluciones formuladas por el Defensor del Pueblo a solicitudes de recursos ante el Tribunal Constitucional

A leyes y decretos estatales

Las solicitudes de recurso de inconstitucionalidad referidas a decretos estatales se solicitaron contra las siguientes normas:

- Ley 15/2021, de 23 de octubre, por la que se modifica la Ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre el acceso a las profesiones de abogado y procurador de los tribunales, así como la Ley 2/2007, de 15 de marzo, de sociedades profesionales, el Real Decreto-ley 5/2010, de 31 de marzo, por el que se amplía la vigencia de determinadas medidas económicas de carácter temporal, y la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones.
- Real Decreto-ley 26/2021, de 8 de noviembre, por el que se adapta el texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, a la reciente jurisprudencia del Tribunal Constitucional respecto del impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana.
- Real Decreto-ley 30/2021, de 23 de diciembre, por el que se adoptan medidas urgentes de prevención y contención para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por la covid-19.
- Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital.
- Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo.
- Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público.
- Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra de Ucrania.
- Ley 10/2022, de 14 de junio, de medidas urgentes para impulsar la actividad de rehabilitación edificatoria en el contexto del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.
- Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones.
- Real Decreto-ley 14/2022, de 1 de agosto, de medidas de sostenibilidad económica en el ámbito del transporte, en materia de becas y ayudas al estudio, así como de medidas de ahorro, eficiencia energética y de reducción de la dependencia energética del gas natural.

- Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre, de garantía integral de la libertad sexual.

A leyes y decretos autonómicos

Las solicitudes de recurso de inconstitucionalidad referidas a leyes y decretos autonómicos en 2022 han sido 5.

- Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso a la sostenibilidad del territorio de Andalucía.
- Ley 1/2022, de 14 de enero, de Medidas Tributarias y Administrativas de Castilla-La Mancha.
- Ley 1/2022, de 10 de febrero, Maestra de Libertad de Elección Educativa de la Comunidad de Madrid.
- Ley Foral 11/2022, de 4 de mayo, por la que se establecen medidas en materia de selección y provisión de puestos de personal funcionario docente no universitario de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.
- Ley 5/2022, de 9 de junio, por la que se modifica la Ley 20/1998, de 27 de noviembre, de Ordenación y Coordinación de los Transportes Urbanos de la Comunidad de Madrid.

Solicitudes de recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional

En el ejercicio 2022, el Defensor de Pueblo no recibió peticiones de recurso de amparo en las que concudiesen los presupuestos procesales y, además, se observase lo que determina el artículo 50.1.b, de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional: una «especial trascendencia constitucional, que se apreciará atendiendo a su importancia para la interpretación de la Constitución, para su aplicación o para su general eficacia, y para la determinación del contenido y alcance de los derechos fundamentales».

Se recibieron dos asuntos en los que el Defensor del Pueblo formuló una resolución de fondo, en ambos casos desestimando la interposición de recurso de amparo. Uno se refería al orden jurisdiccional contencioso-administrativo y otro al penal.

En el primero se pedía amparo contra el Auto del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Segunda, de 10 de mayo de 2022, que declaraba no haber lugar al recurso de reposición interpuesto por la representación del compareciente contra la resolución de 6 de julio de 2021, del propio Tribunal Supremo.

Se trataba de un opositor en el proceso convocado para el ingreso en el Cuerpo de Bomberos de la Comunidad de Madrid, escala ejecutiva u operativa, categoría de

bombero especialista (*Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*, núm. 221, de 15 de septiembre), por el turno libre. Había constatado que en una de las fases del proceso selectivo todos los opositores aprobados por el turno de promoción interna tenían una puntuación inferior a la suya y que, antes de concurrir, pertenecían al Cuerpo de la Administración Especial de Auxiliares, Escala Auxiliar de Transporte Sanitario. El compareciente discrepaba del hecho de que funcionarios de la escala auxiliar citada pudieran optar a las plazas convocadas por la vía de la promoción interna, entendiendo que las a ellos adjudicadas debían acrecentar las del turno libre, lo que le hubiera permitido, dada su puntuación, acceder a la siguiente fase del concurso y, tal vez, a una de las plazas.

El Defensor del Pueblo no encontró motivos para recurrir en amparo al Tribunal Constitucional el Auto de 10 de mayo citado. Ni desde la perspectiva del derecho a la tutela judicial (hubo pleno acceso a la vía judicial), ni desde la perspectiva del derecho a los recursos (igualmente, el compareciente utilizó todos los disponibles y, en el caso del incidente de nulidad de actuaciones, cuatro veces). Tampoco en cuanto a la cuestión de fondo: permitir a funcionarios de un cuerpo del grupo C2 acceder mediante promoción interna y la superación de determinadas pruebas a un grupo C1 puede ser aceptable o discutible (en función de las características profesionales de los cuerpos afectados, normativa concurrente, etc.). Se trata de una cuestión de legalidad ordinaria, susceptible de diversas interpretaciones y sujeta a la evolución jurisprudencial.

El segundo asunto era una petición de amparo contra el Auto 783/2021, de 26 de octubre de 2021, en el recurso de apelación 1090/2021, de la Sección número 23 de la Audiencia Provincial de Madrid, que lo desestimaba, y confirmaba lo decidido por el Juzgado de Instrucción número 21 de Madrid. El compareciente consideraba que hubo mala práctica en el tratamiento médico de su padre. Sin embargo, tanto el ministerio fiscal como el juzgado de instrucción y la Audiencia de Madrid, así como el informe de la autopsia, consideraban que el fallecimiento se produjo en el contexto de una evolución negativa de las graves enfermedades que padecía, y que no había el menor indicio de ilicitud penal sin que, por otra parte, se hubiera agotado la vía judicial antes de, hipotéticamente, acudir al recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional.

3 ADMINISTRACIONES NO COLABORADORAS

El artículo 19 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, obliga a que las administraciones contesten al Defensor del Pueblo sobre la información que precisa para sus actuaciones. Pero la contestación ofrecida no es siempre inmediata y en algunos casos, incluso, aunque no sea lo más frecuente, no llega a producirse, tras haber sido reclamada en varias ocasiones. En estos supuestos, el artículo 18.2 de la mencionada Ley Orgánica 3/1981 faculta al Defensor del Pueblo para declarar al órgano o unidad administrativa concernida de «hostil o entorpecedora de sus funciones» y, además, ponerlo en conocimiento de las Cortes Generales, por medio de su inclusión en el presente informe anual o, en su caso, en un informe especial.

En el anexo D de este informe, accesible a través del portal web del Defensor del Pueblo, se recoge la relación de órganos y unidades de las distintas administraciones que en el año 2022 no han dado adecuada respuesta a los requerimientos efectuados por el Defensor del Pueblo. En dicho portal web, independientemente del informe anual, se incluye un apartado de administraciones no colaboradoras. Se pueden localizar ahí las administraciones que se retrasan en contestar al Defensor del Pueblo de dos formas: por un listado en el que las administraciones están clasificadas por Administración General del Estado, Administración autonómica, Administración local, y otras entidades públicas; y mediante un mapa en el que se pueden localizar geográficamente dichas administraciones. Las administraciones que aparecen reflejadas suelen ser ayuntamientos e incluso entidades locales menores. Se conocen las carencias y falta de medios materiales y humanos de los pequeños municipios y las dificultades que les puede plantear recopilar la información requerida. Pero ello no les exime de la obligación de contestar al Defensor del Pueblo.

II

Algunos temas destacados

1 MENORES EN SITUACIÓN DE RIESGO O DESAMPARO

Los informes anuales del Defensor del Pueblo recogen las principales actuaciones que lleva a cabo con respecto al funcionamiento de los servicios autonómicos de protección de menores, a partir de las quejas y expedientes de oficio tramitados.

En 2022 se ha apreciado un ligero incremento en el número de quejas recibidas en esta materia. Como es habitual, muchas de ellas recogen el desacuerdo con las decisiones de la Administración social competente que manifiestan los progenitores u otros miembros o allegados de los menores de edad. Se trata de niñas, niños y adolescentes sobre los que se ha tenido que dictar una resolución declarando su desamparo, con la consiguiente asunción de su tutela, tras la correspondiente evaluación por las entidades públicas encargadas de ello en cada territorio.

Por contraste, no es frecuente que las quejas recibidas por el Defensor del Pueblo sobre esta cuestión reflejen problemas directamente relacionados con los procesos de intervención familiar y las declaraciones de situación de riesgo.

Separación del grupo familiar

El Defensor del Pueblo no puede dejar de prestar una especial atención a todos los casos en los que los poderes públicos efectúan alguna intervención para la protección de menores, particularmente cuando asumen su tutela y los separan de su grupo familiar.

En respuesta a las quejas que se plantean sobre estas circunstancias, primeramente se informa, a quienes se manifiestan disconformes con la correspondiente decisión administrativa, de que el cauce adecuado para plantear su oposición ha de ser ante la propia entidad pública de protección y ante la autoridad judicial competente, según lo previsto en la Ley de Enjuiciamiento Civil.

En segundo lugar, el Defensor del Pueblo recaba información de la Administración competente sobre la situación expuesta y el desarrollo de las decisiones adoptadas en el interés del menor. Como resultado de esta investigación, en algunos casos se conoce posteriormente que se han producido revocaciones de las medidas adoptadas en vía judicial, o bien su confirmación y reiteración por la falta de colaboración o de capacidad de respuesta de los familiares. En otras ocasiones se tiene conocimiento de que se ha producido la reunificación de los menores afectados con sus familias, tras superar las dificultades que originaron la separación.

El inicio de una investigación por parte del Defensor del Pueblo ante este tipo de quejas, por su especial contenido, no debe interpretarse de forma automática como una

constatación de que se haya producido una irregularidad administrativa, o de que se haya adoptado una decisión ilícita por parte de la entidad pública que ha resuelto la medida de protección con declaración de desamparo. En estos casos, el Defensor del Pueblo adopta una posición *ad cautelam*, encaminada a verificar que el interés superior del menor está siendo adecuadamente ponderado en el procedimiento administrativo que le afecta, sin perjuicio de la labor de vigilancia encomendada al ministerio fiscal y la que corresponde en todo caso al órgano judicial que pueda conocer del asunto.

La preocupación del Defensor del Pueblo, por lo tanto, se encamina a saber cómo se ha asumido la tutela de acuerdo con la ley y se han asignado los recursos correspondientes por parte de la entidad pública de protección, teniendo en cuenta el principio, derecho y regla del procedimiento que integra el interés superior del menor, tal y como lo establece el artículo 2 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, en su actual redacción, tras las modificación que efectuó la Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio.

Así, el Defensor del Pueblo solicita a la consejería autonómica competente que le comunique cuál es el plan individualizado de protección que se ha acordado para cada uno de los menores afectados; sus objetivos; si los menores se encuentran en un centro residencial o en régimen de acogimiento familiar —en sus distintas modalidades—; los motivos que han podido justificar, en el concreto supuesto, la separación de hermanos (bien en distintos centros residenciales, o en distintas familias); la previsión y el plazo de las medidas de intervención que adoptar con el grupo familiar de origen; el programa de reintegración familiar; o el régimen de visitas y comunicación establecido con la familia. Todo ello, a tenor de lo recogido en los artículos 19 bis, 20, 21 y 21 bis de la mencionada Ley Orgánica 1/1996.

Es pertinente reiterar, como en informes anuales anteriores, la conveniencia de abordar, desde el plano legislativo y previa consulta con las instancias pertinentes, un refuerzo de las garantías legales en estos procesos por los que la Administración debe proceder a una declaración de desamparo con la asunción de tutela del menor, separándolo de sus progenitores. Ese refuerzo de las garantías puede adoptar la forma de un procedimiento urgente de ratificación judicial, en el que la autoridad judicial comprueba, cautelar e inicialmente, la procedencia de las decisiones adoptadas, sin perjuicio de un examen en otro procedimiento posterior de oposición o revisión de la medida.

Acogimientos familiares

En informes anteriores, el Defensor del Pueblo ha hecho referencia a la investigación general seguida con todas las administraciones autonómicas sobre otro de los temas pendientes de un mayor desarrollo para hacer efectiva la desinstitucionalización de los

menores declarados en situación de desamparo, apostando, más decididamente y con más medios, por el acogimiento familiar, tal y como contempla el artículo 2.2.c) de la Ley Orgánica 1/1996, de Protección Jurídica del Menor, como criterio rector del mencionado interés superior del menor. Sobre esta cuestión, el Defensor del Pueblo había llevado a cabo una actuación con las distintas comunidades autónomas, a las que había dirigido Recomendaciones en 2020.

De las respuestas ofrecidas por las consejerías autonómicas sobre la situación de los acogimientos en su respectivo territorio, las dificultades detectadas y las medidas adoptadas, se desprende que, si bien existe un claro compromiso institucional con el acogimiento familiar, el sistema de protección avanza lentamente en esa dirección. El acogimiento desempeña una importante función social, al ofrecer una alternativa familiar adecuada a los menores que por diversas circunstancias deben ser separados de sus familias. Sin embargo, el número de familias acogedoras, con carácter general, es insuficiente para el número de menores en situación de desamparo en todas las comunidades autónomas, aunque se realizan campañas de divulgación del acogimiento familiar.

Por otro lado, el acogimiento en familia ajena tiene un peso menor en el conjunto del sistema, ya que encuentra todavía muchos obstáculos. También hay que considerar que la familia extensa es un valioso recurso que no está adecuadamente tratado, por lo que es imprescindible que las Administraciones Públicas adopten políticas integrales destinadas a apoyar a las familias de acogida. A ello se une que las cuantías de las prestaciones y ayudas que reciben estas familias son escasas en muchas comunidades autónomas. Eso hace que el sistema dependa casi en exclusiva del altruismo de las familias oferentes, el cual, a juicio del Defensor del Pueblo, es imprescindible pero no suficiente, si se quiere que el acogimiento familiar sustituya al residencial, o al menos que contribuya de una forma significativa al residencial en el conjunto del sistema. Asimismo, se aprecia insuficiencia y falta de adecuación de los recursos de apoyo y acompañamiento a las familias acogedoras.

El último *Boletín de Datos Estadísticos de Medidas de Protección a la Infancia* (número 24), con datos de 2021, muestra que el número de niños y adolescentes atendidos por el sistema público de protección a la infancia había pasado, con respecto a 2020, de 49.171 a 56.902, aunque esta estadística recoge un fuerte incremento de casos en estudio a final de año.

El total de menores en acogimiento residencial, a 31 de diciembre de 2021, se había reducido con relación a los dos años anteriores, situándose en la cifra de 16.172, muy similar a la de 2020. Pero los acogimientos familiares continúan igualmente descendiendo, pasando de 18.892 a 18.455, de acuerdo con los datos aportados por las comunidades autónomas. El dato que refleja un mayor desequilibrio es el referido a las

altas anuales en el sistema de acogimiento. En 2021 se registraron 15.248 en la modalidad residencial, frente a 4.981 acogimientos familiares.

El Defensor del Pueblo confía en que la acción de las administraciones pueda ir inclinando la balanza de una forma más clara por la modalidad del acogimiento familiar, aumentando el número de familias acogedoras, especialmente para acogimientos especializados, en los que el perfil de los menores con necesidades o circunstancias especiales dificulta más conseguir una familia acogedora. Pero, para priorizar el acogimiento familiar frente al institucional, esas Administraciones Públicas han de adoptar, en los ámbitos que les son propios, políticas integrales encaminadas a apoyar a las familias de acogida, incrementando los medios personales y materiales de los equipos dedicados a la gestión y supervisión de los acogimientos. También tienen que establecer unas más adecuadas cuantías de compensación económica a las que tengan acceso, en sus distintas modalidades, de acuerdo con el derecho reconocido en el artículo 20 bis 1 k) de la citada Ley Orgánica 1/1996.

Investigación de oficio sobre casos de explotación o abusos sexuales

Otra de las cuestiones que cabe destacar es el inicio de una investigación de oficio, por parte del Defensor del Pueblo, relativa a menores que, teniendo acordado una medida de protección, han sido víctimas de abusos y de tramas de explotación sexual.

En informes anteriores se hizo mención a la investigación seguida con el Instituto Mallorquín de Asuntos Sociales por un caso que había afectado a varias menores en régimen de protección. A principios de 2022, se inició también una investigación con la Consejería de Familia, Juventud y Política Social de la Comunidad de Madrid, tras conocer, a través de los medios de comunicación, el resultado de una operación policial, en el curso de la cual se detectó que algunas menores, encontrándose bajo medidas de protección de entidades públicas, habían sido víctimas de abusos y de una red de explotación sexual, tras fugarse reiteradamente de los pisos y centros de acogida donde se encontraban. El Defensor del Pueblo también tuvo conocimiento de la amplia investigación llevada a cabo por el Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana en el año 2020, a raíz de un caso de abusos en un centro de protección de esa comunidad.

A partir de estos supuestos muy graves, el Defensor del Pueblo ha iniciado en 2022 una actuación con todas las administraciones autonómicas para conocer los datos de los que disponen, así como las medidas preventivas que se han adoptado o se van a acometer, y una valoración sobre su efectividad. En el curso de esa actuación, el Defensor del Pueblo también ha recabado la colaboración de la Fiscalía General del Estado, dado su papel de garante del principio del interés superior del menor y su labor de coordinación con las administraciones de protección, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y el resto de agentes sociales implicados.

Además, el Defensor del Pueblo solicitó información al Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, a tenor de los acuerdos que se pudieron alcanzar en el marco de la Conferencia Sectorial de Infancia y Adolescencia (CSIA), de 15 de noviembre de 2021, en la que se aprobó el Plan de implementación de la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia (LOPVI), y la celebración de una Conferencia sectorial extraordinaria, el 5 de mayo de 2022, con el objetivo de desarrollar un Plan de acción contra la explotación sexual de menores tutelados por la Administración.

Estas actuaciones de oficio no han concluido, si bien se puede reseñar resumidamente la información que han remitido, hasta el momento, las distintas administraciones, concretamente en relación con los instrumentos y protocolos de que se han dotado en esta materia. Se indican a continuación las respuestas de:

- **Junta de Andalucía:** sigue un procedimiento sobre las actuaciones formativas específicas y desarrolla un protocolo y un proyecto piloto para menores víctimas de trata.
- **Gobierno del Principado de Asturias:** tiene un Programa de Educación Sexual que se desarrolla en los centros de menores desde 2004 y una guía de actuación para profesionales, que se aprobó en 2021. También se ha referido a la formación de menores y personal educador en el uso de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC); los manuales sobre detección de situaciones de maltrato, entre otros recursos, o la creación de un grupo de trabajo para revisar y elaborar un protocolo de actuación sobre abuso y agresiones sexuales, explotación sexual y trata de menores formado por profesionales del ámbito de los servicios sociales, de la salud, de la justicia, de educación y de igualdad, y de fiscalía.
- **Comunidad Autónoma de Cantabria:** está realizando un informe sobre el riesgo de abuso y de explotación sexual de los niños, niñas y adolescentes en los centros de acogimiento residencial del sistema de protección a la infancia, aún no concluido.
- **Junta de Castilla y León:** elaboró un protocolo de actuación en situaciones de violencia contra menores del sistema de protección, especializado en casos de violencia sexual; desarrolló actividades de formación relativas a la prevención y detección de la explotación sexual en menores dirigida a profesionales de servicios sociales, sanidad, educación, ocio, deporte y tiempo libre y colegios profesionales de Castilla y León, o un programa de tratamiento psicológico a la infancia maltratada en el sistema de protección.

- **Generalitat de Cataluña:** creó en 2022 una comisión de trabajo integrada por la Dirección General de Atención a la Infancia y la Adolescencia, la Dirección General de Policía y los Mossos d'Esquadra, con el objetivo de mejorar la detección, protección y atención integral a las víctimas de violencia sexual, incluyendo las víctimas de trata y la explotación sexual de los menores.
- **Junta de Extremadura:** tienen un Programa especializado en evaluación y tratamiento de víctimas de violencia sexual.
- **Illes Balears:** son los consells de cada una de las islas los que tienen asumida la competencia en materia de protección. Se han recibido los informes de los consells insulares de Ibiza y Formentera, que no tienen protocolos específicos. Se está a la espera de los informes de Mallorca y Menorca.
- **Gobierno de la Comunidad de Madrid:** ha constituido un grupo de trabajo sobre la construcción de entornos protectores, de buen trato y cuidado mutuo en los centros de protección. Dentro de este grupo se ha definido un mapa de riesgos y ya se ha comenzado a establecer el esquema de lo que será el protocolo de prevención y detección precoz de casos de abuso, explotación sexual o trata de menores que se encuentren en régimen de protección social. Asimismo, comunicó el desarrollo de un proyecto de promoción de habilidades para la vida, prevención y detección de la violencia de género y sexual dirigido a jóvenes y equipos educativos de la red de centros de la Comunidad de Madrid, en materia de sensibilización y formación de profesionales en los distintos ámbitos de atención a niños, niñas y adolescentes. En cuanto a la atención y tratamiento de los menores afectados, se refiere dicho informe a la derivación al Centro de Intervención en Abuso Sexual Infantil (CIASI).
- **Gobierno de la Región de Murcia:** elaboró un protocolo de actuación ante sospechas de violencia sexual infantil, que pretende ser una propuesta de directrices sencillas para una adecuada detección y actuación por parte del personal directivo, técnico y educativo de los centros de protección que tengan niños, niñas y adolescentes (NNA) bajo su guarda.
- **Gobierno Vasco:** las diputaciones forales son las que asumen dicha competencia. Se recibió respuesta de la Diputación Foral de Bizkaia y de la de Gipuzkoa. La primera ha facilitado el protocolo de actuación en caso de sospecha de abuso sexual, para la Red de Acogimiento Residencial para la Infancia y la Adolescencia de la Diputación Foral de Bizkaia, así como la

Memoria del Programa Especializado en Atención Psicológica en Casos de Abuso Sexual a Menores de 2017 a 2021. La Diputación Foral de Gipuzkoa está elaborando un documento denominado Procedimiento de actuación en casos de delitos sexuales contra personas menores de edad atendidas por el Servicio de Protección a la Infancia y a la Adolescencia, que estaría implantado en el verano del año 2023.

- **Generalitat Valenciana:** tiene distintas instrucciones vigentes, entre las que destacan la Instrucción 5/2017, sobre medidas en caso de posible hecho constitutivo de delito; la Instrucción 2/2020, sobre la comunicación de situaciones, hechos e incidentes relevantes ocurridos en hogares o residencias de protección de niños, niñas y adolescentes de esta comunidad, hogares de emancipación y unidades externas de emancipación; el Protocolo Sanitario de atención a víctimas de agresiones sexuales de la Conselleria de Sanidad y Salud Pública; o la Instrucción 4/2021, de 30 de junio de 2021, de la Dirección General de Infancia y Adolescencia, sobre la derivación, seguimiento e intervención en casos de sospecha o certeza de abusos y/o agresiones sexuales al servicio de atención a abusos a niños, niñas y adolescentes (SAANNA) para personas menores de edad que se encuentren en territorio de la Comunitat Valenciana. También informa que se han subvencionado diversos programas para la prevención, sensibilización y actuación profesional como el Programa de prevención del maltrato y abuso sexual infantil, y el Programa de actuaciones preventivas de apoyo.
- **Ciudad Autónoma de Melilla:** cuenta con la colaboración de dos organizaciones no gubernamentales dedicadas a la infancia, para desarrollar actividades de formación respecto de la violencia hacia la infancia y adolescencia, tanto en los centros de menores, como hacia los profesionales del Área del Menor y la Familia, así como profesionales del ámbito deportivo y de ocio. Se señala también que están estudiando la posibilidad de desarrollar actividades de prevención y atención especializada a las víctimas de violencia sexual.
- **Gobierno de La Rioja:** tiene un Acuerdo Interinstitucional para la detección y notificación de casos y un Protocolo de Coordinación entre las Entidades que Gestionan Programas de Protección y/o Reforma y la Consejería de Servicios Sociales y Gobernanza Pública, para el traslado de información y comunicación de indicios de posibles situaciones de violencia ejercida sobre menores acogidos en los respectivos centros de protección o cumpliendo

medidas de reforma. En relación con los centros, se hace referencia a un programa de prevención impartido por la Fundación Diagrama.

- **Gobierno de Canarias:** desde junio de 2017 desarrolla un programa de atención a menores víctimas de violencia sexual y sus familias, destinado a la prevención, intervención y formación de distintos colectivos. En julio de 2020 en la provincia de Las Palmas, y en abril de 2021 en la provincia de Tenerife, se ha desarrollado un programa para la visibilidad, prevención e intervención con menores, que hayan sido, estén siendo o puedan ser víctimas de explotación sexual, conocido como Programa Alondra. El programa ofrece un abordaje integral, donde prima el trabajo en red y la coordinación entre instituciones y organismos, favoreciendo una intervención centrada en las necesidades del joven y que tendrá siempre como objetivo la integración en la sociedad.

2 MENORES VÍCTIMAS DE VIOLENCIA VICARIA Y DE CONFLICTOS SEVEROS ENTRE PROGENITORES

La denominada «violencia vicaria», vinculada a la violencia de género, consiste en el daño causado a otras personas con el objetivo último de infligir, también, daño a la mujer. Se trata, sobre todo, de crímenes cometidos sobre los hijos para causar igualmente daño y dolor a la madre. Hay que garantizar una protección integral a los menores en peligro, a través de servicios públicos capaces de detectar tempranamente el riesgo al que se ven expuestos.

El Defensor del Pueblo inició en 2022 una actuación de oficio con el objetivo de analizar los problemas del sistema de protección de los menores, víctimas vicarias de violencia de género contra la madre.

Al propio tiempo, las actuaciones que viene realizando el Defensor del Pueblo y las [Recomendaciones](#) que ha formulado se ocupan también de los menores que son víctimas de conflictos severos entre progenitores. En estos casos puede haber, aunque no necesariamente, violencia contra la mujer más o menos encubierta.

Órgano judicial competente en estos supuestos

Han sido numerosas las quejas por los problemas que causa la fragmentación de la intervención judicial en la ruptura familiar que sucede a veces entre distintos juzgados (juzgados de violencia de género, de familia o de primera instancia civil y penal), que impide que un solo juez conozca toda la situación de conflicto que se vive por parte de la mujer y los hijos, como estaba previsto en el artículo 87.ter de la Ley Orgánica del Poder Judicial, cuando concurre el conflicto entre progenitores y una situación de violencia aducida por la mujer.

Un problema judicial importante en relación con este tipo de violencia es la probabilidad de que más de un órgano judicial conozca al mismo tiempo —o sucesivamente— de algo que, en el fondo, es una sola situación. Por ejemplo, es el caso de maltratos que coinciden con una demanda de divorcio y con medidas provisionales en relación con los hijos, medidas que por su propia naturaleza no se adoptan produciendo efectos de cosa juzgada, sino con una intrínseca temporalidad.

Es deseable que el mismo órgano judicial conozca siempre estas situaciones complejas. Por ello, el Defensor del Pueblo ha [recomendado al Ministerio de Justicia](#) que se adopten las medidas legislativas necesarias para garantizar la competencia de los juzgados de violencia sobre la mujer en el orden civil, cuando concurren simultáneamente los requisitos expresamente previstos en el artículo 87.ter.3 de la Ley

Orgánica del Poder Judicial, independientemente de cuándo se haya producido la denuncia por estos delitos y de cuándo se hayan iniciado las actuaciones penales.

Se trata de reforzar el principio de especialidad, de modo que el órgano judicial que tiene un mandato más específico en materia de violencia contra la mujer asuma competencias civiles (custodia, régimen de visitas y otros aspectos relacionados con las rupturas de pareja) cuando hay un contexto de violencia contra ella, con independencia de cuándo se produce la denuncia penal.

Dilaciones en procesos de familia

El problema de las dilaciones causa un particular daño en los procesos de familia y a los menores afectados. Esta realidad requiere un reforzamiento de los recursos (incremento de personal y de medios materiales) para la jurisdicción de familia que le permita una más rápida intervención para resolver este tipo de disputas, incluyendo las que son consecuencia de la ejecución del régimen de visitas o de las pensiones de alimentos acordadas en la sentencia.

Detección policial del riesgo y menores

El Defensor del Pueblo viene insistiendo en la necesidad de mejorar el sistema policial de detección y valoración de riesgo (Sistema VioGén) para adaptarlo a la idiosincrasia y especificidad de los menores, incorporando otras fuentes de información y alerta que ayuden a completar los perfiles de los menores que sufren maltrato, como los reportes de los servicios sociales, de los puntos de encuentro familiar, de los gabinetes psicológicos de los colegios, o de los propios forenses cuando intervienen en la realización de informes de idoneidad en procesos de familia.

Coordinación entre instituciones

Igualmente, el Defensor del Pueblo insiste en la importancia de una coordinación entre los institutos de medicina legal, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y los juzgados para que puedan intercambiar información y colaboren compartiendo las evaluaciones de riesgo. El Defensor del Pueblo ha apuntado la necesidad de la elaboración de un reglamento de actuación para los institutos de medicina legal y las unidades de valoración forense específico para menores, que incluya un código ético y una carta de servicios, y que garantice el uso de técnicas de valoración e intervención homologadas por los colegios profesionales. Esta [Recomendación](#) ha sido aceptada por el Ministerio de Justicia, que ya está trabajando en la redacción de dicho reglamento.

El Defensor del Pueblo también ha [recomendado](#) que el Ministerio de Justicia adopte las medidas legislativas que se considere oportunas para mejorar la coordinación con los jueces y la interoperatividad del ministerio fiscal, fomentando la utilización de los instrumentos técnicos y el acceso al Sistema de Registros Administrativos de Apoyo a la

Administración de Justicia (SIRAJ) y a otros registros oficiales del Ministerio de Justicia en los procesos de familia, y antes de dictar la resolución correspondiente para obtener una visión integral de los casos de violencia contra la mujer, especialmente cuando hay menores.

Formación especializada

El Defensor del Pueblo ha recomendado al Consejo General del Poder Judicial que refuerce la formación especializada de jueces y fiscales en temas de familia, para que sean capaces de detectar estas formas encubiertas de violencia contra la mujer y para que puedan afrontarse con más solvencia algunos problemas institucionales que suceden durante la sustanciación de los procesos de familia.

El Defensor del Pueblo ha recomendado también mejorar la formación de los profesionales que, bien en los institutos de medicina legal, bien en las entidades colaboradoras, como en los puntos de encuentro familiar, evalúen las relaciones familiares y emitan los informes periciales que utilizan los jueces para fundamentar sus decisiones. En especial, cuando estos profesionales están en contacto con menores que pueden haber sido víctimas de abusos sexuales.

El Defensor del Pueblo ha recomendado igualmente que todos los agentes públicos que dan servicio a estos menores en situación de riesgo reciban una formación específica sobre la violencia vicaria, incluyendo las manifestaciones de violencia física, psíquica, emocional, económica y sexual. Ha de considerarse que esta formación debe ser continua, evaluable, y extensible a los agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, a jueces y fiscales, peritos forenses, colegios de abogados, red de atención a las víctimas autonómica y local, educadores, médicos de atención primaria y médicos de urgencias, red de asistencia social autonómica y local, etcétera. Se requiere de una mayor y mejor dotación de especialistas en violencia contra menores en todos los ámbitos, que mejore la calidad de la intervención pública, y de sistemas públicos eficaces de inspección y rendición de cuentas que garanticen estos mismos principios a las entidades privadas de colaboración.

3 PERSONAS PRIVADAS DE LIBERTAD EN SITUACIÓN DE ESPECIAL VULNERABILIDAD

Las personas privadas de libertad en las prisiones se encuentran en una relación especial con respecto a la Administración que es, por su propia naturaleza, de vulnerabilidad. En algunos casos, esa vulnerabilidad es doble, porque, además de la privación de libertad, concurren circunstancias como la enfermedad, física o mental, alguna discapacidad o la elevada edad. Por ello, la situación de la sanidad penitenciaria, la enfermedad mental o la atención a personas con discapacidad o a los mayores han sido en 2022 de especial interés para el Defensor del Pueblo.

Sanidad penitenciaria

Garantizar la salud de las personas privadas de libertad debe erigirse en deber fundamental de la Administración penitenciaria, que tiene que perseguir como objetivo el velar por la vida y la integridad física y moral de aquellas.

En el año 2003, la Ley de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud establecía la transferencia de la sanidad penitenciaria a los sistemas de salud de las comunidades autónomas. Pero su incumplimiento aún hoy continúa, a pesar del criterio reiterado del Defensor del Pueblo de que esta situación sea revertida.

Por otra parte, durante 2022, la Subdirección General de Recursos Humanos de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias ha indicado al Defensor del Pueblo la gran dificultad existente para cubrir las plazas de personal funcionario de los servicios sanitarios previstas en las relaciones de puestos de trabajo de los establecimientos penitenciarios. A pesar de que anualmente se ofertan plazas para su cobertura a través de los diversos procedimientos establecidos, ocurre con frecuencia que esas plazas quedan desiertas debido a la falta de demanda, reflejada tanto en la participación en el proceso selectivo, como en la conclusión de todas sus fases.

Se indican varios ejemplos de las plazas ofertadas y cubiertas en las ofertas de empleo público de los últimos años, siendo evidente que la ratio de plazas que quedan desiertas alcanza —en la mayoría de los casos— el 80 %. Los datos evidencian que la falta de personal sanitario es una constante en la Administración penitenciaria.

En relación con la falta de personal, el Defensor del Pueblo [ha sugerido a la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias](#) que se adopten las medidas oportunas, para que el Centro Penitenciario Alicante II-Villena cuente con un número adecuado de facultativos, que alcance a completar la relación de puestos de trabajo prevista para ese establecimiento. Se ha aceptado la Sugerencia, no obstante se indica

que no puede materializarse por la falta de personal que se viene padeciendo, y que se tratará de mitigar, a través de los procesos selectivos que se encuentran en tramitación.

Ante la situación de la sanidad penitenciaria, durante 2022, se ha tenido conocimiento de la implantación, por parte de la Subdirección General de Sanidad Penitenciaria, de un Proyecto Piloto de Guardias Telemáticas de apoyo con profesionales penitenciarios, cuya finalidad es la de garantizar la cobertura en la prestación de los servicios médicos.

Para dar cumplimiento a este objetivo, se llevan a cabo guardias que prestan los profesionales sanitarios que, perteneciendo a la plantilla de personal funcionario penitenciario, intervienen en otro centro penitenciario —distinto a aquel en el que desempeñan sus funciones habituales— a través de videoconsultas, en las que siempre deben estar presentes el paciente y un profesional de enfermería del centro en el que dicho paciente se encuentra, accediendo a su historia clínica. Se informa de que estas guardias se realizan de manera voluntaria por aquellos profesionales que lo deseen, y en los días libres de actividad laboral de su establecimiento de origen. Este proyecto comenzó a implementarse a mediados del mes de noviembre de 2021. Los datos facilitados por la Administración penitenciaria indican que se realizaron 560 intervenciones entre los meses de enero a julio de 2022, habiéndose adscrito únicamente un total de 12 profesionales médicos.

Esta iniciativa puede ser considerada como positiva por los beneficios que conlleva para las personas privadas de libertad, pero no parece que dé solución al problema estructural de la falta de personal facultativo, el cual, además, debe asumir otras tareas derivadas de las guardias telemáticas que recoge este proyecto.

Salud mental en prisión

Se está experimentando un aumento en la preocupación por la salud mental en prisión, tanto a nivel social como a nivel institucional, tras haberse observado en los últimos años la relevancia de que exista un sistema que facilite una respuesta adecuada e íntegra a los problemas relacionados con ella. Si el sistema de salud a nivel nacional sigue sin poder dar respuesta a los problemas derivados de las enfermedades o trastornos mentales en el ámbito penitenciario, encontramos prisiones que, a pesar de los esfuerzos, siguen sin disponer de los medios materiales y humanos adecuados para el tratamiento de las personas con enfermedad mental.

La escasez de profesionales especialistas en psiquiatría y de facultativos médicos en las cárceles, el suministro de tratamientos farmacológicos sin tratamiento terapéutico, la indiscriminada aplicación del régimen disciplinario sobre estas personas o su consideración como personas inadaptadas y con comportamientos disfuncionales, son

algunos de los factores que impiden el adecuado abordaje de las necesidades de este colectivo.

El Programa de Atención Integral a la Enfermedad Mental (PAIEM) es aplicado en todos los centros penitenciarios dependientes de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, aunque sería necesario revisar el contenido y la implementación que se hace de él, y evaluar si, efectivamente, se están obteniendo los resultados esperados o podría mejorarse la atención y el tratamiento de las personas con enfermedad mental.

Personas con discapacidad

Entre las personas privadas de libertad en centros penitenciarios del territorio nacional se encuentran personas con diferentes tipos de discapacidad —psíquica, intelectual, física o sensorial—, que se enfrentan a una situación de mayor vulnerabilidad, debido a sus especiales circunstancias.

Las prisiones no constituyen el lugar más idóneo para que las personas con discapacidad evolucionen en su rehabilitación y reinserción. Con frecuencia, ocurre que este tipo de reclusos son sancionados disciplinariamente por un comportamiento disfuncional o pueden ser víctimas de abuso por parte de otros reclusos.

Los derechos de este colectivo ya fueron reconocidos en virtud del Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprobó la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y su inclusión social, y que ha sido recientemente modificado por la Ley 6/2022, de 31 de marzo, de modificación del texto refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad, que incorpora el concepto de accesibilidad cognitiva, entendida como el elemento que permitirá la fácil comprensión, la interacción y la comunicación a todas las personas.

La especial atención de las necesidades de este conjunto de población es un deber de la Administración penitenciaria, objetivo para lo cual el Defensor del Pueblo mantiene un constante diálogo tanto con la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias como con la Secretaría de Medidas Penales, Reinserción y Atención a la Víctima del Departamento de Justicia de la Generalitat de Cataluña.

En el ámbito de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias se produjeron avances significativos a través de la creación de un Protocolo de Atención a la discapacidad en el medio penitenciario. Recientemente, esta Administración ha indicado que, en colaboración con la entidad Plena Inclusión, se lleva a cabo una información personalizada a las personas privadas de libertad, para que conozcan lo establecido en la Ley 8/2021, de 2 de junio, por la que se reforma la legislación civil y procesal para el apoyo a las personas con discapacidad, en este caso en el ámbito de las prisiones.

Por su parte, la Secretaría de Medidas Penales, Reinserción y Atención a la Víctima de la Generalitat de Cataluña indicó al Defensor del Pueblo que la mencionada ley no ha afectado al tipo de atención e intervención realizada con las personas con discapacidad. Sin embargo, los profesionales que trabajan con estas personas se han encargado de facilitar una información comprensible sobre su contenido. Esta Administración ha manifestado que se sigue trabajando en la implementación de un sistema que permitirá la mejora del proceso de detección de las necesidades de las personas con discapacidad en prisión. Mientras continúa su desarrollo, se afirma que se ha introducido una alternativa dentro del Sistema de Información Penitenciario Catalán (SIPC), que consiste en registrar a las personas internas atendidas como personas con diversidad funcional, lo cual permite tenerlas censadas y considerar sus necesidades.

Especial mención a las personas con discapacidad auditiva

Respecto a las personas con discapacidad sensorial, ha de hacerse una especial referencia a las personas que tienen discapacidad auditiva, que conforman un colectivo cada vez más numeroso.

La Secretaría General de Instituciones Penitenciarias indicó que, en el mes de agosto de 2022, había un total de 63 personas con esta discapacidad (8 mujeres y 55 hombres), repartidas por la totalidad del territorio nacional. Igualmente, se afirma que hay 57 personas privadas de libertad (5 mujeres y 52 hombres) con pluridiscapacidad, siendo al menos una de ellas de carácter auditivo.

En 2022, la Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía presentó una queja en relación con las personas con discapacidad auditiva. Mostraban las dificultades que encuentran en prisión para hacer uso, principalmente, del derecho a comunicar con sus familiares y allegados o con otros profesionales, exponiendo la situación de aislamiento a la que se enfrentan y que se suma a la privación de libertad que sufren. Afirmaba asimismo que, si bien la situación de pandemia había llevado a la Administración penitenciaria a incorporar mejoras y nuevas herramientas comunicativas para mitigar el distanciamiento sociofamiliar de este colectivo, lo cierto es que estas personas aún se encuentran en una situación de desigualdad respecto del resto de la población reclusa, al enfrentarse diariamente a barreras y dificultades para acceder a las comunicaciones.

La Secretaría General de Instituciones Penitenciarias reconocía que las personas con esta discapacidad no se benefician del aumento del número y duración de las llamadas telefónicas —actualmente 15 llamadas de 8 minutos a la semana— que puede efectuar el resto de la población penitenciaria. De igual modo, se afirmaba que, si bien las llamadas a través de las videocabinas en los módulos tienen un coste elevado, lo cierto es que las personas con discapacidad cuentan con recursos económicos propios derivados de las pensiones que perciben por la discapacidad. En este sentido, es criterio

del Defensor del Pueblo considerar que el hecho de que las personas con discapacidad puedan estar —porque no siempre ocurre— en una situación económica más favorable no significa que, necesariamente, tengan que hacer frente a un coste superior que el resto de la población penitenciaria para conseguir el mantenimiento de la vinculación y el arraigo social y familiar.

Por otro lado, la Administración penitenciaria ha defendido la utilización del sistema SVisual como plataforma de interpretación (recogido en la Orden de Servicios 2/2021, que mejora las actuaciones en materia de discapacidad), que está instalado en algunos centros penitenciarios. El Defensor del Pueblo ha observado que este sistema de comunicación puede poner en entredicho la intimidad —se realiza la comunicación a través de un intérprete— y la autonomía de la persona que hace uso de él. También es llamativo que, habitualmente, este sistema se encuentra ubicado en dependencias alejadas de los módulos de convivencia ordinarios, de manera que se pierde la inmediatez que pueden requerir ciertas comunicaciones.

En lo referente a las llamadas intercentros, también se observó que queda al arbitrio del personal funcionario su realización, pues, como ocurre en la mayoría de las alternativas planteadas y mencionadas anteriormente, carecen de una regulación legal concreta.

En cuanto a las medidas adoptadas para facilitar la reeducación y reinserción social de las personas con discapacidad auditiva, la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias ha manifestado que, respecto de cada persona, se elabora un programa individualizado de tratamiento y se le facilita los medios de apoyo necesarios para que pueda llevarlo a efecto en igualdad de condiciones que el resto de la población reclusa. Sin embargo, no especifica en qué se concretan dichos medios.

El Defensor del Pueblo aboga por que se estudie la posibilidad de que profesionales en interpretación de lengua de signos participen en la elaboración y puesta en práctica de esos programas y actividades destinados a las personas con discapacidad auditiva, facilitando la adaptación a la vida en prisión de este colectivo.

Aunque se ha indicado por la Administración penitenciaria que el Protocolo de Atención a personas con discapacidad en el medio penitenciario ya considera la posibilidad de que se utilicen los recursos disponibles para facilitar comunicaciones especiales a estas personas, lo cierto es que este protocolo contempla muchos y muy variados tipos de discapacidad, sin profundizar en las especialidades que cada uno de esos tipos puede presentar en el medio penitenciario.

Habida cuenta de todo lo anteriormente expuesto, y a fin de paliar las deficiencias detectadas, el Defensor del Pueblo ha formulado la [Recomendación al Ministerio del Interior](#) de que se elabore un protocolo específico de actuación para personas con

discapacidad auditiva en el ámbito penitenciario que contemple, entre otras cosas, la regulación de las comunicaciones que puede celebrar este colectivo, de forma que se equiparen —en número y coste— a las del resto de la población penitenciaria, teniendo en consideración la posibilidad de participación de intérpretes de lengua de signos, a fin de garantizar la igualdad en el acceso a dichas comunicaciones.

Personas mayores en prisión

Las personas mayores en prisión conforman un colectivo cada vez más amplio y cuyas necesidades deben ser abordadas desde una perspectiva específica por parte de la Administración penitenciaria.

Los últimos informes de la Administración muestran que este conjunto de población aumenta significativamente dentro de las prisiones y, por ese motivo, es más acuciante que su situación sea tenida en cuenta desde un prisma particular. Recientemente, se ha modificado el criterio de la edad en la elaboración de las estadísticas, de manera que se ha pasado a considerar población objeto de atención a los mayores de 60 años, en lugar de 65.

En relación con esta cuestión, la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias viene indicando, desde 2019, que se está trabajando en la actualización de la Instrucción 8/2011, relativa a la atención integral a las personas mayores en el medio penitenciario, con el objetivo de recoger de manera más pormenorizada y detallada un nuevo protocolo de actuación que tome en consideración las características concretas de este grupo poblacional. Se ha expuesto que, actualmente, se sigue trabajando de manera coordinada con la Comisión de Calidad de Vida del Consejo Social Penitenciario desde un enfoque de género, y que la propuesta formal de modificación de dicha instrucción está prevista para el verano de 2023, de manera que habrá que mantenerse a la espera de las novedades que se produzcan al respecto y de si el nuevo documento aborda las deficiencias observadas hasta el momento.

En cuanto a los proyectos específicamente destinados a las personas mayores en prisión, la Administración penitenciaria indica que, en la actualidad, se están desarrollando dos, el Programa En forma y el Proyecto Olivo.

En relación con el Programa En forma, se indica que la encargada de su realización es una fundación bancaria y los datos de este año arrojan que se han impartido 22 talleres en los que han participado 252 personas mayores, siendo los principales centros penitenciarios beneficiarios y de referencia el de Alcázar de San Juan (Ciudad Real), Asturias o Zuera (Zaragoza).

El Proyecto Olivo ha sido puesto en marcha por parte de la Asociación Confraternidad Carcelaria de España (CONCAES), y su objetivo fundamental es el de

prevenir las situaciones de vulnerabilidad a las que pueden enfrentarse las personas mayores dentro de la prisión. Dentro de este programa, se han realizado actividades y talleres destinados a la prevención del deterioro físico, cognitivo, psicológico y social de los mayores.

En 2022, doce establecimientos penitenciarios han desarrollado el programa y, respondiendo a lo observado por el Defensor del Pueblo, la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias prevé hacerlo extensivo a otros seis centros más durante 2023, habida cuenta de los positivos resultados obtenidos y considerando la necesidad de ampliar la intervención sobre estas personas.

Dentro del Proyecto Olivo, cabe destacar muy positivamente el taller para la reducción de la brecha digital desarrollado, por el momento, únicamente en el Centro Penitenciario Madrid VI-Aranjuez. Dicho taller se ha creado con la intención de paliar y reducir la distancia entre las personas mayores institucionalizadas en centros penitenciarios y el rápido avance de las nuevas tecnologías, para lo cual han contado con diez dispositivos (tabletas), con los que se ha trabajado tras impartir el taller. Las actividades que conforman este taller han consistido, principalmente, en facilitar información sobre internet y su uso, el manejo de aplicaciones y una pequeña explicación de los dispositivos existentes. También se indica que se han usado videos explicativos para la realización de trámites electrónicos concretos, tales como la obtención de la firma digital.

Aunque se señala que no se ha realizado una evaluación específica, sí se han administrado encuestas de satisfacción general de todo el Proyecto Olivo, arrojando resultados positivos.

4 LOS RETOS DE LAS SOLICITUDES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL

Durante 2022 se han registrado más de 118.000 solicitudes de protección internacional, la cifra más alta desde que existen datos sobre ello. La mayoría de las personas que solicitan esa protección proceden de países iberoamericanos. Pese a ello, hay que tener igualmente presente que, por su singular posición geográfica, España se enfrenta a un desafío adicional: la necesidad de lograr una identificación ágil de quienes intentan acceder a Europa de manera irregular y tienen necesidades de protección internacional, diferenciándoles de aquellos otros cuyo objetivo es buscar una vida mejor y en quienes pueden concurrir o no otras circunstancias excepcionales que harían posible su entrada en el país.

Las consecuencias de la falta de identificación temprana de estas personas son variadas y afectan de manera directa, por un lado, al funcionamiento del sistema español de protección internacional y, por otro, favorecen el agravamiento de las condiciones de especial vulnerabilidad en la que muchas de ellas se encuentran.

La primera cuestión que debiera revisarse es el rol que ha acabado asumiendo en este ámbito la Dirección General de la Policía, ya que son sus servicios periféricos los que asumen la gestión de la mayor parte de las solicitudes de protección internacional, la asignación de citas previas, la realización de entrevistas y la expedición de documentación.

El papel de la Policía Nacional ha sido imprescindible para gestionar las solicitudes de protección en las diferentes provincias españolas desde la puesta en marcha, hace treinta años, de la Oficina de Asilo y Refugio. Su implicación también ha resultado fundamental para abordar el fuerte incremento de solicitudes de protección internacional de los últimos años.

Sin embargo, a pesar del tiempo transcurrido, no se acometen reformas estructurales para adaptar el sistema de gestión y tramitación a los estándares de los países de la Unión Europea que gestionan un número similar de solicitudes. Ello se traduce en que se perpetúen los obstáculos que limitan, e incluso en ocasiones impiden, el acceso a la protección internacional.

Asignación de citas

El registro y formalización de las solicitudes de protección internacional se delega en las comisarías provinciales de policía del lugar en el que se encuentra el solicitante. Este reparto provoca en ciertos puntos situaciones insostenibles, que se reflejan en que un número indeterminado de quienes desean iniciar el procedimiento, no puedan hacerlo.

Tampoco están en condiciones de demostrar su intención y las dificultades a las que se enfrentan, dado que ni siquiera les es posible obtener una cita por canales electrónicos. Todo lo cual conduce a que durante meses no tengan acceso al sistema de acogida ni se hallen bajo el amparo del principio de no devolución.

El repaso de algunas cifras ofrece una primera idea del volumen al que hay que hacer frente. En la Comunidad de Madrid se han registrado, durante 2022, más de 47.000 solicitudes. Para ello se establecieron trece puntos de atención, la sede de la Brigada Provincial de Extranjería y Fronteras y doce comisarías, que, según datos de agosto de 2022, gestionaban 4.000 citas mensuales en las que el plazo medio de formalización era de 57 días. En la provincia de Barcelona se superaron las 7.000, y en la de Valencia se registraron 4.300. Pero, cuando se buscan patrones comunes de gestión, no es posible hallarlos, puesto que, con ocasión de la tramitación de quejas, se advierten diferencias significativas en cuanto a los plazos dentro de una misma demarcación provincial. Incluso se ha tenido conocimiento de que la fiscalía, al menos en Valencia, ha abierto diligencias tras recibir declaraciones sobre la imposibilidad de obtener citas de protección internacional, así como por la proliferación de personas y organizaciones que estarían acaparando las citas y cobrando por facilitarlas.

El impacto del número de solicitudes en capitales de provincia pequeñas, con plantillas policiales más limitadas, resulta particularmente llamativo. En agosto de 2022, los datos oficiales reportados ponían de manifiesto que únicamente en trece demarcaciones provinciales las citas se asignaban dentro de dicho año. En la mayor parte de las provincias, las citas habían llegado al año 2023, con demoras de hasta dieciséis meses desde la fecha de petición. En cinco demarcaciones (Burgos, Cuenca, Granada, Salamanca y la Comunidad Foral de Navarra), la última cita asignada se había señalado para 2024, en algún caso para el mes de diciembre. De este grupo, solo para la provincia de Granada se había previsto un plan de choque que pretendía que, para comienzos de 2023, los plazos de formalización se hubieran reducido a un mes desde la fecha de petición. Para el resto, las posibilidades de acortar estos plazos dependían de que se produjeran cancelaciones o de refuerzos temporales de efectivos.

En la tramitación de las quejas recibidas por el Defensor del Pueblo, la Dirección General de la Policía únicamente ha ido dando cuenta de aquellos solicitantes que ya han sido citados meses después y, en aquellos casos en que aún no estaba asignada la cita, se alude de una manera genérica a la posibilidad de obtención a través de medios telemáticos. Además, la Administración sugiere que, en aquellos casos en los que se aprecie que existe una especial urgencia para la formalización de la solicitud, los solicitantes se personen en las comisarías de policía. Pero, en definitiva, no se reconoce que existan las dificultades estructurales que motivan un número de quejas ciertamente relevante.

Por ello, el Defensor del Pueblo considera prioritario la adopción de medidas para la mejora de la coordinación entre la Dirección General de la Policía y la Dirección General de Política Interior. Con carácter complementario, se ha pedido información sobre alternativas para mejorar el acceso al sistema de cita previa a la Secretaría de Estado de Digitalización e Inteligencia Artificial.

Formalización de la solicitud

En la fase de formalización de las solicitudes, son objeto de numerosas quejas principalmente tres cuestiones: las funciones de la Policía Nacional a la hora de realizar las entrevistas, al objeto de no incurrir en labores de instrucción que supongan que se esté prejuzgando o valorando prematuramente la solicitud; que no se den las condiciones mínimas para que la persona solicitante pueda exponer adecuadamente los hechos en que fundamenta su solicitud (por ejemplo: privacidad, tiempo, interpretación adecuada), y, finalmente, el que se requiera una documentación no prevista en la instrucción conjunta para la formalización de las solicitudes que dictaron las direcciones generales de la policía y de política interior.

En relación con este último aspecto, el Defensor del Pueblo formuló un [Recordatorio de deberes legales a la Dirección General de la Policía](#), tras haber detectado, primero en Valencia y después también en comisarías de policía de A Coruña, Barcelona y Las Palmas, que se exigen documentos acreditativos del empadronamiento como requisito para poder formalizar la solicitud de protección internacional. En su respuesta, la Administración insiste en que la solicitud de esa documentación no está prevista en la instrucción conjunta, lo que implica que no debería solicitarse, pero el problema sigue sin solucionarse.

Consecuencia de las demoras

La demora en la resolución de las solicitudes de protección internacional tiene también graves consecuencias para las personas afectadas y motiva también numerosas quejas. Además, desde una perspectiva global, este hecho contribuye a perpetuar la grave situación en la que se encuentra el sistema de acogida, actualmente imposibilitado para ofrecer las plazas de atención necesarias.

La ya aludida imposibilidad de registrar la voluntad de solicitar protección provoca que no se puedan planificar de manera adecuada las necesarias plazas de urgencia. La demora en la resolución de las solicitudes, que supera con mucho el plazo legalmente previsto de seis meses, supone en la práctica que sean muy numerosos los casos de quienes permanecen en el sistema de acogida por el plazo máximo permitido (dieciocho meses) con lo que no es posible lograr un ritmo de renovación de los usuarios suficiente para atender a las necesidades actuales.

Desde 2020 y hasta finalizar 2022, a la vista de la situación provocada por la covid-19 y por las graves dificultades que padecen quienes desean solicitar protección internacional, al no poder manifestar su voluntad ante la Policía Nacional, se permitió el ingreso en el sistema de acogida, acreditando el intento frustrado de obtención de cita. El 15 de diciembre, la Secretaría de Estado de Migraciones dictó una nueva instrucción, en la que se establece que tan solo se podrá solicitar plaza en el sistema de acogida cuando consta en los registros de Policía Nacional la manifestación de la voluntad de solicitar protección internacional. Ha de tenerse en cuenta que tal paso no es más que una solución de compromiso para ofrecer con carácter preliminar una cierta seguridad jurídica a las solicitudes que no pueden ser tramitadas en unos plazos razonables. Sin embargo, incluso esta solución coyuntural también se ha visto colapsada.

Como resultado de todo ello, muchos de quienes buscan protección en España se encuentran en situación de calle o de gran precariedad. La situación en la Comunidad de Madrid, que como se ha indicado había registrado casi el 40 % del total de las solicitudes recibidas en toda España, ha sido a este respecto particularmente preocupante. Ello ha dado lugar a que el Defensor del Pueblo formule un [Recordatorio de deberes legales al Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones](#) para intentar que, al menos, el sistema responda con más agilidad a las personas o a los grupos especialmente vulnerables.

El reglamento por el que se regula el sistema de acogida en materia de protección internacional, aprobado en marzo de 2022, aborda alguna de las deficiencias detectadas, pero su impacto aún no se ha dejado sentir. Por otra parte, subsisten otros retos para el sistema de acogida cuya resolución continúa a la espera de resolución.

La falta de unos procedimientos de gestión, tramitación y resolución más eficientes de las solicitudes de protección internacional tiene, por otro lado, un impacto en la gestión de la extranjería laboral, ya que tratan de superar las consecuencias de la demora los afectados mediante la búsqueda de soluciones individuales, lo que a su vez compromete el propósito de mejorar las vías regulares de entrada para la inmigración económica que se han intentado potenciar mediante la reforma del denominado Reglamento de Extranjería.

Comunicación del Número de Identidad de Extranjero (NIE)

Otra de las cuestiones que multiplican los efectos de estas demoras se refleja en la negativa de la Policía Nacional a facilitar el Número de Identidad de Extranjero (NIE), una vez que se ha manifestado la voluntad de solicitar protección internacional y se ha hecho entrega al interesado del correspondiente documento que así lo acredita. Esta situación causa perjuicios de variada índole, tales como la imposibilidad de realizar trámites administrativos, laborales o de abrir una cuenta bancaria.

Según reconoce el Ministerio del Interior, a toda persona que se le entrega un documento que acredita que ha manifestado su voluntad de solicitar protección internacional, se le asigna de forma automática un NIE en el Registro Central de Extranjeros (ADEXTTTRA). Pero este dato no se le facilita al solicitante.

Esta cuestión es objeto de una regulación específica en la Orden PCM/169/2022, de 9 de marzo, por la que se desarrolla el procedimiento para el reconocimiento de la protección temporal a personas afectadas por el conflicto en Ucrania. Ahí se establece que los agentes de policía tomarán las huellas digitales de los solicitantes y les expedirán, en el momento de la solicitud, un resguardo acreditativo de la presentación de su solicitud, en el que constará el NIE asignado.

El Defensor del Pueblo comparte plenamente esta forma de actuar establecida para los desplazados temporalmente desde Ucrania, pero entiende, igualmente, que la Dirección General de la Policía está obligada a proceder de la misma forma para todas las personas que solicitan protección internacional.

Sobre este asunto, el Defensor del Pueblo realizó una [Recomendación](#) en 2020 a la citada dirección general, que no fue aceptada. El argumento utilizado por el Ministerio del Interior para no aceptar la Recomendación, que se basaba en un eventual mal uso del NIE, carece, a juicio de esta institución, de respaldo jurídico. Es obligación de la Administración denegar las solicitudes de protección internacional fraudulentas o que no cumplan los requisitos para la obtención del derecho de asilo o de la protección subsidiaria en el plazo legalmente establecido. La demora en la obtención de las citas no es imputable a los solicitantes y, en consecuencia, no puede justificar que se incumplan sus derechos, sino que es la Administración la que debe arbitrar los medios necesarios para atender sus obligaciones en tiempo y forma.

Esta postura de la Administración, que implica denegar el acceso a los datos personales de los interesados, ha dado lugar a la apertura de actuaciones con la Agencia Española de Protección de Datos, que al cierre de este informe ha comunicado que siempre que las personas internadas lo requieran, esos datos deben ser facilitados.

Denegación de solicitudes y recursos

La situación en la que quedan los solicitantes de protección internacional que han formulado un recurso de reposición contra la denegación de su solicitud, en tanto dicho recurso no se resuelve, ha motivado igualmente numerosas quejas ante el Defensor del Pueblo.

La Dirección General de Política Interior reconoce la significativa demora que padece la resolución de estos recursos. A esta situación se ha de sumar, además, la falta de actualización de la base de datos, puesto que hasta finales de agosto de 2022

no comenzó su actividad la entidad adjudicataria del contrato de servicios para la grabación de datos relativos a los recursos de reposición y contencioso-administrativo interpuestos frente a las resoluciones de los expedientes de solicitud de protección internacional y apatridia.

La citada dirección general comunicó también que se está analizando una posible reforma de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, para incorporar el efecto suspensivo automático de los recursos, y sus excepciones, previstas en la Directiva 2013/32/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013. Asimismo, dio cuenta del inicio de una evaluación de impacto en la protección de datos (EIPD) que afecta al tratamiento de datos en el ámbito de la protección internacional.

Las quejas recibidas en este ámbito se han centrado fundamentalmente en la imposibilidad de seguir trabajando durante la tramitación del recurso de reposición, a pesar de que el interesado lo haya solicitado expresamente en su escrito. El Defensor del Pueblo pudo comprobar que la Dirección General de Política Interior comunicaba a la Dirección General de la Policía que la solicitud de protección internacional había sido denegada y, esta última, daba traslado a la Tesorería General de la Seguridad Social de tal circunstancia, con lo que procedía a la baja de oficio. Tanto la comunicación de la policía como la baja de la Seguridad Social se producía sin comprobar si la persona había recurrido la denegación en reposición y había solicitado la suspensión de los efectos de la resolución.

Por todo lo anterior, el Defensor del Pueblo formuló varios [Recordatorios de deberes legales](#). A finales de noviembre, el ministro de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, como consecuencia de la resolución remitida por el Defensor del Pueblo, dio cuenta de las instrucciones que se habían remitido a la Tesorería General de la Seguridad Social en las que se indicaba, entre otras cuestiones, que únicamente debía iniciar procedimientos de revisión de oficio de las altas de los trabajadores afectados por la resolución de denegación de asilo cuando el órgano competente del Ministerio del Interior dirija una comunicación formal, dando cuenta de la firmeza en vía administrativa de dicha resolución. Este cambio de criterio ha tenido un importante impacto tanto en los cientos de personas que pueden continuar trabajando como en el propio sistema, ya que su trabajo redunda en cotizaciones y en la contribución al Estado de bienestar.

5 INCIDENTES EN EL PERÍMETRO FRONTERIZO DE MELILLA

Los intentos de acceso irregular por el perímetro fronterizo de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla no constituyen una novedad y el Defensor del Pueblo les ha venido prestando una particular atención.

Las actuaciones para recabar información sobre los hechos acaecidos el 24 de junio se iniciaron inmediatamente después de conocerse la trágica noticia del salto a la valla fronteriza de Melilla durante el que lamentablemente perdieron la vida, al menos, veintitrés personas, y otras resultaron heridas de diversa consideración.

El 27 de junio se admitió a trámite una queja de varias entidades sociales que solicitaban la intervención del Defensor del Pueblo para esclarecer estos trágicos acontecimientos.

El propio Defensor del Pueblo y una delegación de esta institución viajaron a Melilla, el 19 de julio, para conocer directamente el testimonio de las autoridades de la ciudad autónoma, de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, de las entidades que trabajan en la zona y de los propios migrantes. Se visitó el centro de estancia temporal de inmigrantes (CETI), donde se recogieron sus testimonios. También se visitó el perímetro vallado que separa Melilla de Marruecos para conocer el lugar donde sucedió la tragedia.

Resoluciones del Defensor del Pueblo

Tras el análisis de todo lo anterior, el Defensor del Pueblo formuló varias [Recomendaciones y Recordatorios de deberes legales a la Secretaría de Estado de Seguridad](#), centrados en la mejora del procedimiento de rechazo en frontera y de la cooperación con las autoridades homólogas marroquíes.

La respuesta de la Secretaría de Estado de Seguridad, recibida el 10 de noviembre, puso de manifiesto que las citadas resoluciones no habían sido aceptadas. A juicio de esta institución, las razones expuestas para su no aceptación no resultaban suficientes. Por ello, el 28 de noviembre se elevaron las resoluciones al ministro del Interior, de conformidad con lo previsto en el artículo 30.2 de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo. Tras recibir su contestación, se ha procedido a cerrar las actuaciones con dicho departamento con diferencia de criterio en lo relativo al rechazo en frontera.

Se formuló también una [Recomendación a la Subsecretaría del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación](#), a fin de que se adoptaran medidas

para reforzar los medios materiales y humanos de la embajada y de los consulados en Marruecos, con el objeto de garantizar que los necesitados de protección internacional puedan acceder y tramitar sus visados para solicitar asilo en España, sin tener que arriesgar sus vidas ni utilizar vías irregulares de entrada.

La Subsecretaría del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación ha comunicado la aceptación de dicha resolución, por lo que se continúan las actuaciones al objeto de conocer las medidas previstas.

En los últimos días de 2022, la fiscal de sala coordinadora de Extranjería dictó un decreto, en las Diligencias de Investigación n.º 1/2022, sobre este asunto. Tras su lectura, ya en 2023, el Defensor del Pueblo ha considerado necesario iniciar actuaciones con la fiscalía, dando traslado de la información recabada por si fuera de su interés.

Por tanto, aunque determinadas actuaciones continúan, resulta oportuno hacer ahora algunas consideraciones de alcance general.

Los rechazos en frontera

Al Defensor del Pueblo le corresponde la supervisión de la actividad de la Administración y, aun no siendo competente para modificar o anular sus actos, puede sugerir la modificación de los criterios utilizados para su realización. Además, tal y como ha hecho en el presente asunto, podrá formular resoluciones para la adopción de nuevas medidas. Este es precisamente el sentido de las Recomendaciones formuladas, a fin de que se revisen y completen los procedimientos de interceptación que se llevan a cabo.

La premisa de la que ha de partirse es que la Administración tiene que ser capaz de actuar en estas situaciones críticas de manera acorde con los derechos humanos y los valores propios de un Estado social y democrático de derecho. La dignidad personal que siempre ha de asegurarse presupone la salvaguardia de una serie de derechos inherentes, tales como la vida, la integridad física y moral, la intimidad, la libertad, la seguridad y el derecho a no ser discriminado.

El Tribunal Constitucional (STC 172/2020) estableció la constitucionalidad de la figura del «rechazo en frontera» y, por tanto, no es esta una cuestión que ahora proceda discutir. Dicha sentencia establece que esta figura es un nuevo régimen que se habilita ante la situación particular que se produce en las demarcaciones territoriales de Ceuta y de Melilla.

Transcurridos ya más de dos años desde su publicación, el Defensor del Pueblo considera que se ha de desarrollar, sin más demora y por disposición reglamentaria, el procedimiento que regule esta figura, de conformidad con la interpretación realizada por el propio tribunal, que establece que el rechazo en frontera ha de permitir su aplicación a

las entradas individualizadas, un pleno control judicial y el cumplimiento de las obligaciones internacionales suscritas por España.

En la actual situación, cuando se produce un asalto a los perímetros fronterizos en las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, se constata que la actuación de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado se centra en intentar que todos o la mayor parte de quienes participan en el intento no lleguen a superar la valla, así como en su devolución. En el marco de estos dispositivos, en la forma y con las prioridades que se aplican, no resulta posible detectar a menores de edad, con necesidades de protección internacional, o a personas con discapacidad.

Por ello, el Defensor del Pueblo recomienda que, cuando se lleve a cabo un rechazo en frontera, se prevea la forma de facilitar siempre información sobre protección internacional y de verificar su situación y necesidades de protección. Esto requiere examinar, mediante un mecanismo adecuado y ágil de identificación y derivación, que no es menor de edad, que no desea pedir protección internacional en España o que no concurren indicios de que pudiera ser víctima de trata de seres humanos, dejando constancia escrita de todo ello.

La búsqueda de un sistema seguro de acceso para personas con necesidades de protección internacional

A través de las quejas recibidas y, tras escuchar numerosos testimonios de personas que han conseguido acceder a territorio nacional saltando las vallas de Ceuta y Melilla, o tras duras travesías marítimas, se llega al convencimiento de que las vías de entrada regulares y seguras a la Unión Europea son, en la práctica, inaccesibles para muchos que huyen de sus países y buscan refugio en Europa.

En el caso español, el reto que supone la custodia de las dos únicas fronteras terrestres de la Unión Europea con África marca de forma muy significativa su relación con el fenómeno migratorio proveniente de esa zona del mundo, sobre todo de su parte magrebí y subsahariana occidental.

Según datos de Naciones Unidas, la proporción de población en situación de pobreza extrema se reduce cada año, pero todavía hay en África millones de personas que la sufren. El hambre y la malnutrición, el insuficiente acceso a servicios de salud y educación, el impacto del cambio climático y la degradación del medioambiente, las desigualdades y los conflictos siguen afectando de forma lacerante a ese continente.

La magnitud de este reto requiere de un enfoque que vaya más allá del de la seguridad. Resulta preciso abordar este complejo problema de manera integral, facilitando la labor de quienes llevan a cabo el control de la frontera con los medios materiales y jurídicos adecuados para la realización de su importante tarea. Si bien todo ello debe ir de la mano de medidas igualmente eficaces, que impidan la vulneración de

los derechos humanos de quienes intentan acceder a Europa de un modo desesperado, buscando una vida mejor y, en ocasiones, refugio.

Sin duda estamos ante un problema que no es exclusivamente español, sino que tiene una dimensión europea y una trascendencia supracontinental. Pero este hecho no puede ser una justificación para que España no haga las cosas de acuerdo con los estándares que se ha impuesto en su norma constitucional y que se han reforzado con su participación en los tratados internacionales.

Es precisamente desde esta posición que el Defensor del Pueblo debe realizar su tarea que, ciertamente, no consiste en establecer la política de inmigración, sino en supervisar a la Administración para comprobar que se actúa conforme al catálogo de derechos, garantías y libertades que constituyen el sustrato de valores del Estado de derecho.

La tragedia ocurrida el 24 de junio debe obligar a evaluar en profundidad no solo los motivos que llevan a estas personas a tener que huir de sus países, sino también a revisar los obstáculos, en la mayoría de las ocasiones insalvables, que ellas enfrentan para acceder regularmente a Europa. Uno de esos obstáculos es la imposibilidad de su acceso físico a la embajada y, en su caso, consulados españoles de los países por los que pasan en su tránsito migratorio. Esta situación se ha visto agravada tras la pandemia de covid, ya que la práctica totalidad de los trámites se realizan mediante citas que se obtienen de manera telemática, a través de empresas que tienen subcontratado el servicio de tramitación de visados.

Por otro lado, dicho servicio ni tan siquiera contempla este tipo de procedimiento de carácter humanitario. En el caso de Marruecos, tal y como se ha detallado en el apartado anterior, preocupa especialmente al Defensor del Pueblo el alto número de personas, presumiblemente con necesidades de protección internacional, que se ven obligadas a poner en riesgo sus vidas para poder formular dicha solicitud, en lugar de hacer uso del procedimiento previsto en la legislación de asilo.

Ciertamente, el mandato del Defensor del Pueblo, como Alto Comisionado de las Cortes Generales, se encuentra limitado a la supervisión de la Administración española. Sin embargo, en su calidad de Institución Nacional de Derechos Humanos extiende su mandato también a la cooperación con las Naciones Unidas, las instituciones regionales y las de otros países que sean competentes en las esferas de la promoción y protección de los derechos humanos.

En este contexto, resulta especialmente relevante el Pacto Mundial para las Migraciones, en el que los Estados firmantes se comprometen como obligación primordial a respetar, proteger y cumplir los derechos humanos de todos los migrantes, independientemente de su estatus migratorio. En el primer examen de seguimiento por

parte de los Estados firmantes, que se llevó a cabo en Nueva York, en mayo de 2022, España reafirmó su compromiso con el cumplimiento del pacto.

Uno de los objetivos que el pacto persigue, y en el que no puede más que coincidirse, es lograr una gestión de las fronteras de manera integrada, segura y coordinada. Desde esa óptica los compromisos y acciones previstos en el pacto pueden ayudar en la tarea de evitar que vuelvan a producirse acontecimientos como los ocurridos el pasado 24 de junio, que se vienen comentando.

En este ámbito, las líneas de actuación hacia las que se apuntan son la cooperación bilateral y regional, la aplicación de políticas de gestión de las fronteras que respeten la soberanía nacional, el Estado de derecho, así como el respeto de las obligaciones en virtud del Derecho internacional y los derechos humanos de todas las personas migrantes, independientemente de su estatus migratorio, que no sean discriminatorias y que tengan en cuenta las perspectivas de género y de infancia.

Es este, a criterio del Defensor del Pueblo, un marco general adecuado sobre el que construir un modelo de actuación y de coordinación que evite que la única opción al alcance de muchas personas, mayoritariamente de origen subsahariano, sea jugarse la vida en el intento de llegar, a cualquier precio, a un lugar seguro o donde mejorar sus opciones personales. Porque, mientras ello siga siendo así, ninguna frontera será lo suficientemente inexpugnable, ni ninguna valla lo suficientemente alta, como para impedir actuaciones dictadas por la búsqueda del reconocimiento de la propia dignidad, la desesperación y la ausencia de perspectivas vitales.

6 LA EQUIDAD EN LOS SERVICIOS EDUCATIVOS COMPLEMENTARIOS

El artículo 27 de la Constitución española establece que el derecho a la educación es un derecho fundamental y compete al sistema educativo establecer medidas de todo tipo que ayuden a compensar las desigualdades potenciando así la equidad en la educación. Es a través del sistema de becas y ayudas como el sistema educativo debe proporcionar los bienes y servicios educativos necesarios a aquellos alumnos que, por sus circunstancias socioeconómicas, no pueden afrontar su adquisición, dando de este modo cumplimiento en el ámbito educativo al mandato genérico contenido en el artículo 9.2 de la Constitución.

La alimentación en el ámbito escolar

El servicio de comedor escolar, en el que se incluyen los desayunos escolares, es un servicio educativo complementario con un marcado componente social. En este sentido, las ayudas que la Administración Pública otorga a los estudiantes de educación no universitaria, en concepto de servicio de comedor escolar, constituyen un pilar fundamental para la equidad y la cohesión social en educación, además de un importante recurso para avanzar en la conciliación de la vida laboral y familiar, especialmente para las mujeres, y una garantía del derecho a la protección de la infancia, en cuanto que permite el acceso a una alimentación equilibrada y saludable, base para un correcto desarrollo físico y mental.

La Recomendación (UE) 2021/1004 del Consejo de 14 de junio de 2021, por la que se establece una Garantía Infantil Europea (GIE), tiene como objetivo romper el ciclo de la pobreza infantil, garantizando el acceso de todos los niños, niñas y adolescentes que se encuentran en riesgo de pobreza o exclusión social a diferentes derechos o servicios básicos, entre los que se incluye el derecho a «una alimentación saludable» y «al menos a una comida saludable por día lectivo».

Para asegurar el cumplimiento de la GIE, la Comisión Europea ha establecido dos herramientas principales, una política y otra financiera. Por un lado, todos los Estados miembros han de contar con un Plan de Acción Estatal para la Implementación de la Garantía Infantil Europea y, por otro, deben dedicar, obligatoriamente, al menos, el 5 % de los recursos del Fondo Social Europeo Plus (FSE+), dentro del Marco Financiero Plurianual 2021-2027, a intervenciones dirigidas a lograr los objetivos de la GIE. Con el Plan de Acción Estatal para la implementación de la Garantía Infantil Europea (2022-2030), España se compromete a desarrollar los objetivos, metas y medidas necesarias para alcanzar las recomendaciones de la GIE, centrando su esfuerzo y orientación en mejorar y garantizar el acceso a derechos y a servicios de calidad e inclusivos a todos

los niños y adolescentes, teniendo en cuenta la dimensión espacial y territorial de la pobreza infantil, de la vulnerabilidad y las barreras de acceso a los servicios, potenciando para ello la participación social y la coordinación y efectividad en las actuaciones de las Administraciones Públicas y la acción social de las entidades del tercer sector.

Dentro del marco establecido en el mencionado plan de acción, en lo que aquí interesa, las medidas que adoptar, entre otras, son las siguientes: el incremento de la financiación y cobertura de las becas de comedor escolar; la extensión del servicio de comedor a centros infantiles, de educación primaria, secundaria y postobligatoria, priorizando los centros de especial complejidad; mejorar la implementación del programa escolar de consumo de frutas, hortalizas y leche; el acceso a una alimentación saludable a las familias en situación de vulnerabilidad, y el desarrollo de programas de desayunos escolares, especialmente en los centros con mayor concentración de alumnado en situación de vulnerabilidad.

En el curso 2019-2020, un 17,8 % de los centros públicos de educación primaria españoles no disponía de comedor escolar y solo uno de cada diez institutos de secundaria tenía este servicio, por lo que este alumnado no tenía posibilidad de acceder a uno, independientemente de su renta.

La generalizada falta de comedor escolar en los institutos de secundaria no atiende debidamente, a juicio del Defensor del Pueblo, las necesidades del alumnado de los primeros ciclos de la Educación Secundaria Obligatoria y constituye un problema especialmente gravoso en el caso del alumnado con necesidades educativas especiales. Los supuestos de los que ha tenido conocimiento el Defensor del Pueblo se refieren a alumnado que por la situación laboral de sus padres se ven obligados a comer solos en su casa y que debido a su corta edad o su diversidad funcional no cuentan con la autonomía para realizar esta actividad en condiciones adecuadas. En estos supuestos, el Defensor del Pueblo entiende que las administraciones deben realizar el esfuerzo organizativo necesario para procurar que estos alumnos puedan continuar manteniendo el servicio de comedor del que han disfrutado mientras han cursado la educación primaria, y así se ha trasladado a las administraciones concernidas.

La mayoría de las quejas recibidas en el Defensor del Pueblo en este sentido, durante 2022, están referidas a familias que no pueden hacer frente al pago del precio de este servicio complementario —que ronda los 100 euros mensuales por alumno y los 150 euros en los centros concertados, donde no hay un precio de referencia como en la pública—, y no han podido obtener una ayuda pública, al no cumplir con los requisitos económicos exigidos. Es una situación que tiende a agravarse en aquellas comunidades autónomas que prevén aumentar su precio máximo, congelado desde hace años, por estimar las empresas que prestan este servicio que, en un contexto inflacionista, su importe —que oscila entre los 3,5 y los 6,5 euros de media por alumno al día— no

permite sufragar los costes manteniendo al tiempo la calidad del menú y las condiciones laborales de los monitores escolares.

Las comunidades autónomas, desde cursos anteriores, tratan de afrontar esta realidad aumentando las partidas presupuestarias destinadas a la provisión del servicio de comedor. Sin embargo, este progresivo incremento sigue sin dar cobertura a toda la demanda existente, dados los bajos umbrales de renta familiar establecidos para acceder a estas ayudas. De modo que las becas llegan a los hogares más vulnerables, pero no así a aquellos que están en riesgo de serlo o a los que están en el límite de la precariedad con ingresos muy bajos que superan en muy poco el nivel de renta familiar establecido.

Ante la falta de datos públicos consolidados sobre la cobertura de las ayudas de comedor escolar a las familias, que permitan realizar un análisis comparativo interregional, ya que en algunas comunidades autónomas las entidades locales cubren o completan las becas comedor, resultan muy ilustrativos los estudios elaborados por Educo y Save the Children (ONG de cooperación internacional para la defensa de los derechos de la infancia), a partir de estadísticas oficiales de ámbito estatal del Instituto Nacional de Estadística y del Ministerio de Educación y Formación Profesional.

Según los datos estadísticos recogidos en los referidos informes, en España solo un 44,8 % del alumnado utiliza los servicios de comedor escolar en los centros públicos de educación primaria. Las regiones con menor renta son las que registran una menor asistencia. La utilización del servicio desciende a medida que la situación económica de las familias empeora.

Desde el punto de vista de la alimentación saludable, todos los estudios consultados revelan que a rentas más bajas les corresponde un mayor índice de obesidad. En 2022, la prevalencia de la obesidad infantil, se duplicó en los niños y adolescentes en hogares con niveles más bajos de renta con respecto a los que viven en hogares con más recursos¹.

Los principales indicadores de pobreza o exclusión social en la infancia en España (AROPE)² están recogidos en el Plan de Acción Estatal para la implementación de la Garantía Infantil Europea (2022-2030). La definición del indicador AROPE agrupa a personas que viven en hogares con una renta inferior al 60 % de la mediana de la renta nacional equivalente. Según estos indicadores, en 2020, el 27,4 % de los menores de 18 años vivía en pobreza moderada, y un 9 % de la población infantil alcanzó la privación

¹ Datos publicados por la Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición y el Alto Comisionado contra la Pobreza Infantil, en su informe [Obesidad y pobreza infantil: radiografía de una doble desigualdad](#).

² Indicador de riesgo de pobreza y exclusión, se corresponde con el acrónimo AROPE, en inglés 'At Risk of Poverty and Exclusion'.

material severa. No obstante, en el curso 2019-2020 las ayudas, subvenciones o bonificaciones sobre el precio público del comedor escolar solo alcanzaron al 11,7 % del alumnado de educación infantil, primaria y secundaria, y no en todos los casos se obtuvo la totalidad de la ayuda.

No puede obviarse en este punto el análisis de esta realidad desde la perspectiva de la brecha de género. Los datos publicados por el Instituto Nacional de Estadística (INE), en el año 2020, reflejan que tener hijos es un importante factor de riesgo de pobreza o exclusión social para las personas con economías vulnerables, siendo especialmente preocupante la situación de los hogares monoparentales, la inmensa mayoría de los cuales están a cargo de una mujer. Así, el porcentaje más alto de riesgo de pobreza o exclusión social corresponde al tipo de hogar formado por un adulto con uno o más hijos dependientes (49,1 %).

En España, se observa una gran disparidad geográfica en la cobertura, debida a la variación de los umbrales de renta familiar establecidos por cada comunidad autónoma, al presupuesto disponible para estas ayudas y, en menor medida, a los requisitos de acceso establecidos. Analizadas las últimas convocatorias, se ha podido comprobar que en algunas comunidades autónomas el umbral de renta familiar establecido es inferior al umbral de pobreza autonómico y que el límite de renta para una familia biparental con dos hijos no llega a superar la cuantía del salario mínimo interprofesional, o el doble del Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM) vigente en 2022 (579,02 €/mes), estableciéndose, además, fórmulas de copago en función de los niveles de renta en muchas de ellas. Esto provoca que las familias españolas en las mismas condiciones tengan oportunidades diferentes para acceder al servicio de comedor escolar.

En definitiva, el Defensor del Pueblo considera que existen razones educativas, de protección, salud y conciliación para profundizar en la prestación del servicio de comedor en los centros de educación primaria y secundaria. Especialmente, hay que garantizar el acceso a este servicio para los alumnos con necesidades educativas especiales, y combatir las situaciones de malnutrición infantil. Se trata de garantizar el derecho a una alimentación saludable, a través de medidas encaminadas a reducir las barreras de acceso al comedor escolar que ha de ser de calidad e inclusivo, dada la incidencia que este servicio tiene en el desarrollo de la población infantil y en la conciliación de la vida familiar y laboral de los padres.

No corresponde al Defensor del Pueblo imponer unos criterios determinados para la obtención de estas ayudas. Pero en este grave contexto considera necesario avanzar en condiciones más equitativas con políticas públicas dirigidas a incrementar la cobertura del sistema de becas y ayudas de comedor escolar, ajustando la partida presupuestaria a las necesidades sociales y económicas existentes en cada momento, tomando como

referencia la tasa de riesgo de pobreza infantil. Todos los alumnos que carecen de recursos suficientes, para sufragar el acceso a este servicio deben percibir una ayuda.

Servicio de transporte escolar en la Formación Profesional Básica

Con la modificación que la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre (LOMLOE), realizó de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE), la Formación Profesional Básica pasó a constituir la educación básica, junto a la Educación Primaria y la Educación Secundaria Obligatoria.

El equipo docente, a través del consejo orientador, propone la incorporación del alumno a un ciclo formativo de grado básico, atendiendo a su perfil académico y vocacional, de modo que se dé una vía para la obtención del graduado de Educación Secundaria Obligatoria a aquellos alumnos que, por su perfil, podrían abandonar los estudios sin haber obtenido dicha titulación, y se posibilite así su permanencia en el sistema educativo y su formación para el mundo laboral.

Para poner en contexto la importancia de la educación profesional básica basta destacar que, según datos de la última Encuesta de Población Activa (EPA), la tasa de abandono educativo temprano, esto es, de personas de 18 a 24 años que no han completado la segunda etapa de educación secundaria y no sigue ningún tipo de formación, si bien viene disminuyendo progresivamente, todavía supera el 13 %.

Con la nueva regulación se pone el acento en la valoración individualizada del perfil académico y vocacional del alumno, en la decisión de continuar su formación básica en la etapa de formación profesional. Atender a la vocación y a los intereses profesionales del alumno resulta esencial para que encuentre el estímulo que no ha encontrado en la educación secundaria obligatoria para culminar el ciclo formativo, conseguir la titulación e incorporarse al mundo profesional o proseguir su aprendizaje, que es el objetivo de este ciclo formativo.

En conexión con todo ello, la Ley de Educación obliga a las administraciones educativas a promover acciones destinadas a favorecer que todos los alumnos puedan elegir las opciones educativas que deseen, con independencia de su lugar de residencia, de acuerdo con los requisitos académicos establecidos en cada caso, y a facilitar el acceso a enseñanzas de alumnos procedentes de otras comunidades autónomas que no tienen la oferta educativa que desean cursar.

Resulta, por tanto, especialmente exigible el esfuerzo de las administraciones educativas de ofrecer a los alumnos que vayan a cursar la formación profesional básica el acceso a títulos del ámbito profesional en el que desean desenvolverse, por ser esta su opción educativa, como medida necesaria para facilitar su permanencia en el sistema educativo y ofrecerles mayores posibilidades para su desarrollo personal y profesional.

Es este el marco normativo en el que ha de interpretarse la obligación que impone a las administraciones el artículo 82 de la mencionada Ley de Educación, que obliga a garantizar la gratuidad de los servicios de transporte en la enseñanza básica, en la que ahora se incluye la Formación Profesional Básica, a todos aquellos alumnos que no dispongan de oferta educativa en su localidad de residencia.

En el estudio de las quejas recibidas, se ha podido constatar que algunas administraciones autonómicas reconocen el derecho a transporte escolar gratuito en las enseñanzas de Formación Profesional Básica en el centro más próximo al domicilio del alumno de entre los que impartan el mismo ciclo, modelo y jornada, o en el asignado por la autoridad educativa (de entre las opciones del alumno), e incluso lo reconocen para etapas no obligatorias. A título ilustrativo, pueden mencionarse las normativas sobre transporte escolar del País Vasco y de Navarra. Otras normativas autonómicas no se han adaptado para incluir la Formación Profesional Básica como enseñanza que da derecho a transporte escolar.

Por último, distintas administraciones autonómicas circunscriben la gratuidad en el transporte a los supuestos en los que en la localidad de residencia del alumno no exista oferta de esta etapa educativa, es decir, solo cuando en su localidad de residencia no se ofrece ningún ciclo de Formación Profesional Básica.

En este sentido, se tramitó un asunto concerniente a la Administración educativa de Andalucía, que había negado la gratuidad de transporte escolar a una alumna, en una localidad distinta, por considerar que había opciones de educación profesional que ya se impartían en su localidad de residencia.

A juicio del Defensor del Pueblo, se trata de una interpretación restrictiva de los derechos del alumnado que no resulta acorde con la regulación de la Formación Profesional Básica que establece la LOE y la propia Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, de ordenación e integración de la Formación Profesional.

En el supuesto examinado, además, se trataba de una alumna con necesidades educativas especiales, afectada por una discapacidad que condicionaba la formación que puede recibir y le impedía cursar los ciclos ofertados en su municipio de residencia.

El Defensor del Pueblo considera que, además de haberle debido conceder el transporte escolar gratuito por no existir ciclos de formación profesional relacionados con su vocación profesional en su municipio, debía haberse hecho por ser un apoyo para compensar sus «carencias y desventajas de tipo personal» que «impiden o dificultan el acceso y la permanencia en el sistema educativo» derivadas de su discapacidad, que constituye un «derecho básico» del alumno, de acuerdo con el artículo 6.3.j) de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación (LODE).

Ha de ponerse de relieve que los alumnos con necesidades educativas especiales precisan adaptaciones curriculares para cursar la educación secundaria obligatoria. Cuando, a pesar de estas adaptaciones, no consiguen culminar esta etapa educativa, su incorporación a un ciclo de formación básico constituye la mejor oportunidad, y en algunos casos la única, para obtener la titulación de graduado en Educación Secundaria Obligatoria.

Las anteriores consideraciones han servido de base a dos [Recomendaciones](#) dirigidas a la Administración educativa de Andalucía. La respuesta recibida no permite entender aceptadas estas recomendaciones, por lo que las actuaciones continúan abiertas.

En todo caso, debe dejarse constancia de la importancia de que las administraciones educativas revisen su normativa en materia de gratuidad y ayudas al transporte escolar para cursar Formación Profesional Básica. A juicio del Defensor del Pueblo, debe considerarse que forma parte de la educación básica, con la peculiaridad que impone la ley referida a la obligación de atender al perfil vocacional del alumno que se incorpora a estas enseñanzas en el sentido que ha quedado expuesto.

7 ATENCIÓN PRIMARIA DE SALUD

El derecho a la protección de la salud del artículo 43 de la Constitución, desarrollado en la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, y demás normas sanitarias, se traduce en el deber de los poderes públicos de orientar la organización de los recursos sanitarios para satisfacer las necesidades de salud de los ciudadanos bajo los principios de universalidad, gratuidad, equidad, calidad, eficiencia y sostenibilidad. A tal fin y bajo esos principios está organizado el Sistema Nacional de Salud, articulado mediante los servicios públicos de salud autonómicos.

Cuando se producen distorsiones en esa organización de los recursos disponibles de tal entidad que pueden llegar a provocar un fracaso del sistema de atención, la institución del Defensor del Pueblo no puede permanecer ajena, y se hace preciso investigar ante la Administración competente sobre las circunstancias que se están produciendo. Así ocurre cuando los ciudadanos no pueden acceder en un plazo máximo razonable a una consulta con su profesional médico o de enfermería, o cuando un centro sanitario permanece cerrado y sin actividad alguna durante un período muy prolongado, siendo necesario su funcionamiento.

La puerta de entrada al sistema público sanitario se sitúa, principalmente, en el nivel de atención primaria de salud, pero son muchos los estudios que apuntan a que este nivel asistencial se encuentra en una clara situación de desventaja con respecto a la atención hospitalaria, como expresaría la menor proporción de presupuesto que destinan a ella las administraciones autonómicas.

Puede traerse a colación la declaración que surgió de la Conferencia Internacional sobre Atención Primaria de Salud de Almaty (Kazajistán) en 1978, cuando se afirmaba que la atención primaria forma parte integrante tanto del Sistema Nacional de Salud, del que constituye la función central y el núcleo principal, como del desarrollo social y económico global de la comunidad. Se estableció en esa conferencia que la atención primaria de salud representa el primer nivel de contacto de los individuos, la familia y la comunidad con el Sistema Nacional de Salud, llevando lo más cerca posible la atención de salud al lugar donde residen y trabajan las personas, y constituye el primer elemento de un proceso permanente de asistencia sanitaria.

La atención primaria en España, desde antes de la pandemia de covid, pero muy señaladamente a partir de las circunstancias extraordinarias provocadas por la emergencia sanitaria, se enfrenta a una crisis que queda reflejada en la pérdida de capacidad para atender adecuadamente la demanda asistencial, por varios factores, aunque muy especialmente por la insuficiencia de profesionales sanitarios.

Como reflejan las quejas recibidas por el Defensor del Pueblo, y se comprueba por las actuaciones desarrolladas con las correspondientes administraciones sanitarias, las demoras para recibir atención en consulta con personal médico o de enfermería superan en muchos centros de atención primaria, particularmente en grandes ciudades o zonas metropolitanas, el plazo de varios días y hasta semanas. Es algo que desvirtúa la propia naturaleza de la atención primaria, basada en la proximidad y la continuidad asistencial. Los reajustes constantes de plantillas provocan, además, la pérdida de vinculación entre los profesionales y sus pacientes, eliminando otro elemento que caracteriza este nivel asistencial.

Funcionamiento de los centros de atención primaria

Como se apuntó en el informe correspondiente al pasado ejercicio, a partir del verano de 2020, en el contexto de la emergencia sanitaria por covid-19 y la sobrecarga de trabajo en la atención primaria de salud, el Defensor del Pueblo ha tramitado un número significativo de quejas de ciudadanos que ponían de manifiesto graves problemas para recibir atención con normalidad en algunos centros sanitarios de las diferentes comunidades autónomas. Cuantitativamente destacan las quejas y actuaciones referidas a centros en la Comunidad de Madrid, más de sesenta centros sanitarios, entre centros de salud, consultorios y centros de urgencias extrahospitalarias. También es la comunidad autónoma a la que se han dirigido la mayoría de las [Recomendaciones](#).

Estas actuaciones también se vienen desarrollando con las administraciones sanitarias del resto de comunidades autónomas, pero en un número bastante inferior. Así, se han recibido quejas sobre la presión asistencial y la demora para consulta en catorce centros de Andalucía, y en diez centros de la Comunidad Valenciana, Castilla y León o Castilla-La Mancha, siendo menor el número de centros objeto de supervisión en comunidades autónomas como Galicia, Cataluña, Aragón o la Región de Murcia, y el resto de territorios. Siempre es oportuno recordar que, en aquellas comunidades autónomas que disponen de la figura de un defensor del pueblo autonómico, las quejas de los ciudadanos y profesionales se pueden canalizar a través de esas instituciones, lo que ha de tenerse en cuenta a la hora de realizar una valoración de tipo estadístico sobre el volumen de actuaciones llevadas a cabo por el Defensor del Pueblo.

Dotación de personal

Los informes que remiten las distintas administraciones sanitarias coinciden en señalar como problema común que está en la raíz de las dificultades en los servicios de atención primaria (demora para consultas, cierre de centros, sobrecarga asistencial, etc.) el insuficiente número de profesionales sanitarios disponibles. Estos informes sitúan la cuestión, por tanto, en un problema de oferta de profesionales. Pero hay que recordar que todas las administraciones citadas conocen esta circunstancia desde hace años, sin

que parezca que los acuerdos y medidas que se adoptan eviten el proceso de adelgazamiento y envejecimiento de las plantillas de personal en atención primaria.

En los últimos años, el Ministerio de Sanidad ha venido publicando en su web el *Informe Oferta-Necesidad de Especialistas Médicos*, que en su última versión hace referencia a la proyección en el período 2021-2035. La descripción y análisis del problema y las conclusiones que ofrece ese informe deben ser muy tenidas en cuenta por los gobiernos y administraciones y, con la mayor urgencia, debiera afrontarse un acuerdo estable para el conjunto del Estado y una coordinación reforzada para paliar la deriva en que se encuentra el sistema, por lo que se refiere a las especialidades médicas más deficitarias. De entre todas ellas destaca la medicina familiar y comunitaria, la columna vertebral de la atención primaria de salud.

Muchas de las quejas ante el Defensor del Pueblo son presentadas por profesionales sanitarios, médicos y enfermeros, que manifiestan su desacuerdo y, sobre todo, su gran preocupación por la carga de trabajo que soportan, como consecuencia del alto número de pacientes que les corresponde atender cada día.

La forma de medir la presión asistencial sobre el personal sanitario debe ir más allá del indicador que asigna un determinado número de personas (o tarjetas sanitarias) a cada profesional. Ese indicador no refleja circunstancias determinantes, como es, en primer lugar, la desviación entre las plantillas teóricas asignadas a cada centro y las muchas incidencias que provocan la ausencia efectiva de personal, que no se sustituye debidamente y a tiempo. Así como otros factores igualmente determinantes y trascendentales, como la desigual demanda asistencial entre distintas zonas geográficas por razones demográficas y socioeconómicas.

Las administraciones han de contar con herramientas actualizadas de planificación que permitan conocer, en todo momento, la carga efectiva que soportan los profesionales en relación con la demanda de la población, para con ello adoptar decisiones ágiles que equilibren el esfuerzo del sistema en el nivel de atención primaria. Según se deduce de las manifestaciones de los profesionales que se dirigen al Defensor del Pueblo, puede no haber mejor incentivo para su desarrollo laboral que el repartir convenientemente la carga de trabajo. Los profesionales de atención primaria necesitan tiempo para realizar en condiciones óptimas su labor asistencial, para aplicar métodos innovadores que modernicen y hagan más resolutiva la atención que prestan o para mantener al día sus conocimientos en contacto con otros campos y especialidades sanitarias.

Cuando en la tramitación recibida puede constatarse la necesidad de que la plantilla de un determinado centro es abiertamente insuficiente, el Defensor del Pueblo ha efectuado la Recomendación de que se incremente la dotación de profesionales. En

varios casos, la repuesta administrativa ha sido positiva, y se ha producido ese incremento, aunque fuese limitado a una plaza de médico o de pediatra.

La escasez de profesionales médicos está fomentando en distintas comunidades autónomas un reexamen de las funciones que puede realizar el personal de enfermería, que, en muchos casos, puede quedarse al frente del centro de atención primaria, manteniendo consulta a distancia con el facultativo correspondiente. Sobre esta cuestión se han recibido respuestas de las consejerías de la Junta de Andalucía y de la Comunidad de Madrid. En el primer caso se ha señalado que el Servicio Andaluz de Salud está implementando una serie de medidas de mejora de la accesibilidad, con la denominada «consulta de acogida», realizada por enfermeros de atención primaria, que hacen una primera valoración de quienes acuden de forma presencial al centro con una demanda clínica no demorable, sin que se trate de una urgencia vital o muy grave. Este tipo de consultas tiene como objetivo la resolución o reorientación de la demanda de una manera colaborativa con el médico de referencia. Para el desarrollo de estas funciones se trabaja en instrumentos de soporte o apoyo clínico, con protocolos de actuación diseñados por grupos multiprofesionales con apoyo de las sociedades científicas de atención primaria.

Por su parte, la Consejería de Sanidad de Madrid ha comunicado que viene trabajando, desde 2020, en la reorganización asistencial de los centros de salud, para que cada usuario sea atendido por el profesional más adecuado para resolver su problema de salud, como ocurre con el personal de enfermería competente en muchos motivos de consulta, que tradicionalmente se demandan al médico de familia. La consejería da cuenta en su respuesta de que se han impartido instrucciones con el proceder ante la ausencia de médico de familia en el centro de salud, que incluye la atención por personal de enfermería en los asuntos de su competencia, la citación posterior con el médico de familia y, si es preciso, la derivación a otro dispositivo cercano o el circuito para la atención urgente.

El Defensor del Pueblo continúa esta actuación y ha solicitado más información sobre la solución para los centros que no pueden contar en algún momento con un profesional médico de presencia.

Servicios de urgencias de atención primaria

Hace unos años, el Defensor del Pueblo, en cooperación con los defensores autonómicos, fijó su atención en el funcionamiento de los servicios hospitalarios de urgencias, aquejados de forma crónica de problemas de saturación, por una multiplicidad de factores, aunque muchos de ellos referidos a una poco eficiente gestión de la demanda asistencial.

Entre las conclusiones del estudio realizado entonces, en el que participaron profesionales y representantes de los servicios públicos de salud, se recordaba la oportunidad que brindaba el funcionamiento de los servicios extrahospitalarios de urgencias, para lograr una mejor gestión de la demanda y una mejor respuesta a muchas de las necesidades que plantean con frecuencia los pacientes, por ejemplo, con enfermedades crónicas o con pluripatologías. Se precisan servicios próximos, capaces de prestar una atención de veinticuatro horas a situaciones de menor complejidad, o no necesitadas de acudir inmediatamente a un centro hospitalario.

Desde la declaración de la pandemia, el Defensor del Pueblo ha emprendido varias actuaciones por los cierres, en diferentes comunidades autónomas, de los centros destinados a la atención urgente de atención primaria. La mayoría de esas actuaciones han ido concluyendo, a medida que la Administración competente daba cuenta de la reanudación de la actividad de esos centros en condiciones, al menos, similares a las que ofrecían antes de la emergencia por covid-19.

La actuación seguida con la Comunidad de Madrid, sin embargo, dio lugar a que el Defensor del Pueblo formulara una [Recomendación](#), al inicio del verano de 2022, encaminada a que esa Administración reanudara cuanto antes la atención en los centros de urgencias extrahospitalarios, pues los servicios correspondientes permanecían cerrados desde marzo de 2020. En respuesta a esa Recomendación, la Consejería de Sanidad de dicha comunidad autónoma dio cuenta de la previsión de reabrir los centros preexistentes, aunque modificando su denominación, la composición de sus plantillas y otros aspectos. Sobre esos cambios, que afectan a la atención continuada de veinticuatro horas en toda la comunidad autónoma, el Defensor del Pueblo ha solicitado más información.

Atención primaria en el ámbito rural

Aunque el problema central de la atención primaria, la escasez de profesionales, se presenta por igual en todos los ámbitos, tiene un gran impacto en las zonas geográficas más despobladas y alejadas de las ciudades y los centros sanitarios de referencia. Las dificultades se presentan de otra manera en los pueblos y localidades más pequeñas, donde la cuestión no se centra, lógicamente, en la presión asistencial o ni siquiera en los tiempos de demora para consulta, sino directamente en la continuidad de los propios centros sanitarios que ven suspendida su actividad, sea por falta de medios o por una acusada reducción de la demanda asistencia. Se parte de una suspensión de actividad, que fue muy generalizada en la fase aguda de la pandemia, que en algunos casos se ha tornado definitiva, por procesos de planificación que ya estaban en marcha antes de 2020.

Ante el inicio de actuaciones del Defensor del Pueblo con las distintas consejerías sanitarias, las respuestas son diferentes, en función de si los problemas de discontinuidad de la atención en centros de pequeñas localidades han sido ya solventados o no. Así, por ejemplo, en relación con consultorios médicos de algunas localidades, que habían restringido los días de atención presencial, la Consejería de Sanidad de Castilla-La Mancha comunicó que, con carácter general, en todos los consultorios locales ya se realizan los mismos días de consulta presencial que antes de la pandemia.

Por el contrario, otras administraciones no informan sobre un restablecimiento de la atención en ese tipo de centros o consultorios equiparable a las condiciones previas a la pandemia. En algunos casos, la pérdida de la actividad en esos centros se vincula con la jubilación del profesional médico a su cargo, cuya plaza queda sin cubrir de forma indefinida, dejando la atención de los vecinos a los centros de otras localidades circundantes, más o menos alejadas. En casos como este, la Administración incluso pone de manifiesto, a modo de motivación, razones muy variadas, como las referidas, en general, al progresivo declive social y demográfico de las zonas afectadas.

Las decisiones de planificación de los recursos sanitarios en el ámbito rural incluyen instrucciones que contemplan una división de las agendas de los profesionales, según se preste la atención de forma presencial o no presencial. En otros casos, se restringe del todo la posibilidad de acceso a consulta presencial en el centro, canalizándose esa atención a la visita a domicilio.

En las zonas más despobladas o alejadas de los grandes núcleos de población, la dificultad para acceder a la atención pediátrica primaria se presenta además con más frecuencia, cuando resultaría conveniente, para avanzar en las políticas de equilibrio territorial, contar precisamente con más profesionales pediatras.

Las jornadas anuales de coordinación del Defensor del Pueblo con los defensores autonómicos correspondientes a 2022, que se celebraron en la ciudad de León, tuvieron precisamente como objeto especial de atención la calidad de los servicios sanitarios en el ámbito rural. Las [conclusiones](#) refrendadas por los titulares de todas las instituciones de defensores pueden ser consultadas en línea en el sitio web del Defensor.

Actuación general sobre los servicios de atención primaria

Sumado a las actuaciones de los últimos años, dirigidas a investigar centro por centro las dificultades existentes, a finales de 2022, el Defensor del Pueblo consideró necesario comenzar a investigar ante las diferentes administraciones las condiciones generales que están dando lugar a serios problemas en el nivel de atención primaria de salud, teniendo en cuenta también el conflicto y las reivindicaciones laborales planteadas por los propios profesionales de los servicios de salud.

Las circunstancias de saturación y el desbordamiento de la capacidad asistencial en muchos centros de atención primaria de todas las comunidades autónomas aconsejan conocer más en profundidad las dificultades que encuentran las administraciones para continuar dando un adecuado servicio que garantice la protección de la salud de los ciudadanos.

El Defensor del Pueblo ha solicitado información a la Secretaría de Estado de Sanidad sobre el grado de cumplimiento de las acciones delimitadas por el Marco Estratégico para la Atención Primaria y Comunitaria, así como la remisión de los documentos de evaluación y seguimiento de ese marco estratégico que se encuentren ya disponibles.

A las administraciones sanitarias de todas las comunidades autónomas y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla el Defensor del Pueblo les ha pedido información sobre diversas cuestiones, entre ellas las medidas destinadas a dimensionar debidamente las plantillas de los equipos de atención primaria y los datos sobre las condiciones de presión asistencial y sobre la demanda no atendida en un tiempo razonable.

8 PRESTACIONES PARA LA PREVENCIÓN DE LA VULNERABILIDAD SOCIAL

A los dos años y medio desde la creación del ingreso mínimo vital (IMV), en mayo de 2020, el Defensor del Pueblo sigue recibiendo muchas quejas. Los problemas que se detectan dan idea de la necesidad de seguir trabajando para mejorar esta herramienta fundamental en la lucha contra la pobreza y la exclusión social.

El objetivo tiene que ser consolidar un verdadero sistema estatal de garantía de ingresos, estable y mejorado progresivamente, que articule bien la acción de todas las Administraciones Públicas en su deber de asistencia social y dé una justa respuesta al derecho a la protección social de los más desfavorecidos. Se trata de un derecho que, en su más profunda acepción, recoge la Carta Social Europea revisada, que España ratificó en 2021.

Se abordan a continuación los principales asuntos tratados por el Defensor del Pueblo en 2022 en relación con el ingreso mínimo vital y con las rentas autonómicas de inclusión social.

Ingreso mínimo vital

La prestación del ingreso mínimo vital (IMV) continúa siendo la prestación social que, singularmente considerada, da lugar a más quejas de los ciudadanos ante el Defensor del Pueblo, por encima incluso de la pensión de jubilación en sus distintas modalidades.

El marco de regulación del ingreso mínimo vital, nacido en el Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, y ahora establecido en la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, se caracteriza por la minuciosidad del articulado legal, que aspira a dar una respuesta concreta a las muy diferentes situaciones vitales, de forma que todas ellas tengan encaje en unos procedimientos de gestión eficaces y ágiles. Sin embargo, algunos de los problemas ya reflejados en las quejas de los años 2020 y 2021 no han encontrado una adecuada solución.

El Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) recibe cientos de miles de expedientes de solicitud, de reclamación previa a la vía jurisdiccional, de revisión, de reintegro de prestaciones indebidas. Posiblemente, el mayor reto al que se enfrenta a la hora de gestionar esta prestación, además del volumen de expedientes, hace referencia a la necesidad de incorporar de forma automatizada mucha información procedente de otras Administraciones Públicas y que es esencial para valorar la admisión de solicitudes y la concesión o denegación del ingreso mínimo: la información económica que facilita la Agencia Española de Administración Tributaria (AEAT); la información sobre el padrón centralizada en los servicios del Instituto Nacional de Estadística (INE), así como la que

proporcionan, mediante los certificados sociales emitidos al efecto el conjunto de ayuntamientos de España. También hay que añadir la información referida al tiempo de residencia legal y efectiva de las personas extranjeras que solicitan este ingreso.

Seguidamente, de forma resumida, se recogen algunos problemas a los que el Defensor del Pueblo, en la tramitación de las quejas que recibe, ha dedicado una mayor atención a esta cuestión, durante 2022.

Situación de vulnerabilidad económica

Primero el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) y posteriormente la Secretaría de Estado de Seguridad Social y Pensiones no han aceptado el planteamiento del Defensor del Pueblo para que se excluyan del cómputo del patrimonio que se tiene en cuenta para acceder al ingreso mínimo vital (IMV) aquellos bienes inmuebles que no están a disposición de su titular. Y ello a pesar de que el artículo 20.4 de la citada Ley 19/2021, sí dispone que debe considerarse el patrimonio neto de las personas beneficiarias individuales o las que integran la unidad de convivencia. El Instituto Nacional de la Seguridad Social mantiene que el valor del patrimonio que tiene en consideración es el que le proporciona la Agencia Tributaria y el Catastro, y que las situaciones jurídicas que impiden disponer de él, como pueden ser la existencia acreditada de usufructos, o de la disposición del bien otorgada a favor de terceros por sentencia, de la misma manera que la existencia de créditos hipotecarios y su ejecución, no se tienen en consideración.

Relacionado también con la información que proporciona la Agencia Estatal de Administración Tributaria, hay que destacar la situación de los solicitantes del ingreso mínimo que figuran como administradores de una sociedad, aunque conste la sociedad sin actividad. En estos casos, para admitir la solicitud se traslada a la persona interesada la obligación de pedir en cada ocasión un certificado de la agencia que acredite el cese de actividad, ya que esa información debe comprobarse manualmente por los servicios tributarios.

Los ingresos que se excluyen para valorar la vulnerabilidad económica del solicitante son los que recoge el artículo 20.1 de la Ley 19/2021, que además se remite al artículo 7 sobre rentas exentas —de la Ley del impuesto sobre la renta de las personas físicas. Están excluidas las prestaciones sociales como el propio ingreso mínimo vital (IMV) o las rentas autonómicas de inserción social, con el límite conjunto de 1,5 veces el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM). Puede ocurrir, y así lo ha comprobado el Defensor del Pueblo en algún expediente, que la suma de prestaciones asistenciales de una persona durante un ejercicio supere ese límite. Para estos casos, el Instituto Nacional de la Seguridad Social debiera asegurarse que lo cobrado por el ingreso mínimo queda, en cualquier caso, excluido del cómputo.

Preguntado a este respecto, el Instituto Nacional de la Seguridad Social ha indicado al Defensor del Pueblo que conoce este problema y que se efectuarán las comprobaciones oportunas.

Requisitos de las unidades de convivencia

El Defensor del Pueblo viene tramitando diferentes quejas sobre la forma en la que el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) interpreta los cambios en la composición de las unidades de convivencia beneficiarias del ingreso mínimo vital (IMV), y sobre el requisito de estar constituidas con seis meses de antelación.

Actualmente, el Instituto Nacional de la Seguridad Social considera que la salida de uno de los integrantes de la unidad de convivencia no supone la constitución de una nueva unidad con la obligación de acreditar de nuevo el requisito de espera de seis meses. Al fin y al cabo, los beneficiarios que quedan ya habían cumplido ese plazo de espera. Para esos casos procede una modificación de la cuantía a percibir. Esto se aplica, por ejemplo, en los casos de separación o divorcio, cuando uno de los progenitores deja el hogar.

Cuestión distinta es cuando los menores se trasladan de domicilio por un cambio en el régimen de custodia entre los progenitores. El Defensor del Pueblo formuló para estos casos una Recomendación para que se eximiera de ese plazo de convivencia continuada de seis meses, pero no ha sido aceptada.

Empadronamiento con terceros

Son numerosas las quejas ante el Defensor del Pueblo, motivadas por la denegación de la prestación tanto a solicitantes individuales como a unidades de convivencia, porque los datos declarados en la solicitud no coinciden con los datos del padrón y aparecen más personas viviendo en el domicilio.

Se trata, en muchos casos, del excónyuge o expareja de la persona interesada, de los hijos que se han independizado, o de anteriores inquilinos del domicilio que no han cursado su baja en el padrón. Desde el Defensor del Pueblo se viene insistiendo, a este respecto, en que el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) debe valorar todos los medios de prueba que puedan aportar los interesados, a fin de acreditar que no existe convivencia, a pesar de la información estadística sobre el empadronamiento.

La entidad gestora está admitiendo como prueba la solicitud de baja en el padrón de aquellas personas que constan indebidamente cuando es presentada la correspondiente solicitud de inscripción indebida ante el ayuntamiento. Sin embargo, no consta que exista un criterio unificado en todas las direcciones provinciales, acerca de la fecha que se ha de tener en cuenta a los efectos de reconocimiento del ingreso mínimo vital (IMV). Tal fecha debiera ser la del momento de presentarse la solicitud de

inscripción indebida en el ayuntamiento, ya que es aún más incierto cuándo se vaya a efectuar la efectiva corrección en el padrón.

Relacionado también con los datos del padrón se observa que el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), cuando en el domicilio de los solicitantes figuran terceros, con o sin vínculo de parentesco, considera la convivencia común de todos ellos, aunque los servicios sociales competentes hayan podido certificar o informar que existe una segregación de hecho de una parte de la vivienda o la construcción de un anexo, que constituye un domicilio independiente a efectos del ingreso mínimo.

Asimismo, se ha examinado la situación de las personas sin recursos que residen en el domicilio de un tercero, que les proporciona una habitación en su vivienda, sin que exista obligación legal constituida y sin pagar contraprestación económica, por diferentes motivos, como son los relacionados con la amistad, la solidaridad o la soledad. Tales pueden ser las personas refugiadas o en trámite de protección internacional, acogidas en domicilios particulares. Precisamente, se ha solicitado información al Instituto Nacional de la Seguridad Social sobre la futura resolución de expedientes que puedan ser incoados por refugiados ucranianos acogidos en domicilios particulares, que están llegando a España desde febrero de 2022, ya que muchos de ellos podrán cumplir el requisito temporal de residencia legal de un año en España.

Revisión anual y actualización de cuantía

El Defensor del Pueblo ha dado traslado al Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) de la preocupación por los perjuicios que ocasiona el sistema de actualización de la cuantía del ingreso mínimo vital (IMV).

Esta actualización está prevista en el artículo 16.3 de la Ley del ingreso mínimo vital, según el cual la cuantía de la prestación se actualiza con efectos del día 1 de enero de cada año, tomando como referencia los ingresos anuales computables del ejercicio anterior, según los datos que aportan las haciendas públicas correspondientes.

El cruce de datos entre el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) y la Administración tributaria sobre la situación económica de los beneficiarios del ingreso mínimo se demora demasiados meses, con lo que los beneficiarios de la prestación están recibiendo una cuantía que realmente no refleja su situación económica durante casi todo el año, acordándose luego el reintegro o el pago de atrasos. El Defensor del Pueblo ya advirtió de este problema en el informe anual de 2021, y de nuevo en 2022, que las resoluciones de revisión de la prestación (extinguiéndolas o modificando la cuantía) no se producen, por lo general, hasta finales de noviembre.

Los ciudadanos beneficiarios no son conscientes de la deuda que han podido acumular y, aunque se les atribuyan unos ingresos superiores en el ejercicio anterior,

encuentran graves dificultades para reintegrar la prestación que han cobrado durante prácticamente todo el año, pues su situación económica sigue situándose, en muchos casos, en el umbral de la pobreza.

Aun teniendo en consideración la complejidad de gestión del ingreso mínimo vital y el gran volumen de trabajo que genera, que puede conllevar una demora razonable en la tramitación de todas las revisiones y actualizaciones de las cuantías de la prestación, no parece adecuarse a los propios objetivos de la prestación el método de su actualización existente. Según información facilitada por el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), en 2021, tras la correspondiente actualización, se generaron prestaciones indebidas en 99.690 expedientes.

El Defensor del Pueblo formuló por esta situación [dos Recomendaciones a la Secretaría de Estado de Seguridad Social y Pensiones](#), al entender que este aspecto de la regulación del ingreso mínimo vital (IMV) debe ser objeto de una revisión para que no se reproduzca la situación en el futuro. La información económica de que disponen las haciendas públicas debe incorporarse mucho antes a la revisión de expedientes de ingreso mínimo. Los propios beneficiarios de la prestación, obligados a presentar la declaración del impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF) cada año, pueden colaborar a este fin mediante declaraciones voluntarias tempranas, sin perjuicio de que se lleven a cabo las debidas labores de comprobación posteriores.

Adaptación de las rentas mínimas al ingreso mínimo vital

El Defensor del Pueblo inició de oficio una actuación con todas las comunidades autónomas sobre las medidas adoptadas para adecuar sus prestaciones de inclusión social al ingreso mínimo vital. En esa actuación se solicitó información inicial sobre varios aspectos, entre ellos:

- las modificaciones normativas efectuadas o previstas en cada comunidad autónoma para adaptar la renta mínima al ingreso mínimo vital (IMV);
- la información que se facilita a los beneficiarios de rentas mínimas sobre las consecuencias de que les sea reconocido el ingreso mínimo vital o se proceda a la modificación de su cuantía;
- las medidas adoptadas para facilitar el reintegro de las cantidades indebidamente percibidas, o para incrementar la renta mínima si se reduce el ingreso mínimo vital;
- sobre si se ha realizado el mecanismo de colaboración establecido en la Ley 19/2021, entre el Instituto Nacional de la Seguridad Social y las comunidades autónomas, para la tramitación de los expedientes administrativos de ingreso mínimo vital o para el reintegro de la renta mínima autonómica indebidamente percibida.

Reintegro de las cantidades indebidamente percibidas

Al margen de otras cuestiones, el principal problema planteado en las quejas ante el Defensor del Pueblo es el inevitable solapamiento de las prestaciones autonómicas con el ingreso mínimo vital (IMV) estatal, con la consiguiente generación de cobros indebidos de la prestación. Es algo que las diferentes administraciones deben coordinar de modo mucho más eficaz. Por este motivo, se reseñan a continuación las respuestas recibidas hasta el momento por parte de las comunidades autónomas.

- En **Aragón**, las cuantías percibidas del ingreso aragonés de inserción (IAI) durante los períodos de eficacia retroactiva de la resolución de la concesión del IMV son compatibles.
- En **Canarias**, se ha querido paliar en lo posible los efectos no deseados en los beneficiarios de la prestación canaria de inserción (PCI) que, a su vez, hubieran obtenido el reconocimiento del derecho a la obtención del ingreso mínimo vital, para neutralizar las consecuencias de la percepción indebida. Se encuentra en tramitación una nueva Ley de renta de la ciudadanía de Canarias.
- En **Cantabria**, con el objetivo de minimizar los reintegros y modificar las cuantías de la renta social básica (RSB) en los casos de beneficiarios del ingreso mínimo vital (IMV), semanalmente se cruzan los datos con los perceptores de la RSB. De oficio se modifican las cuantías y se inicia procedimiento de reconocimiento de deuda, si lo hubiera. En los casos en que los beneficiarios hayan percibido cuantías de renta social básica de forma indebida, una vez reconocida y aceptada la deuda, se dan las opciones de pago único, fraccionamiento o, en los casos de continuar percibiendo esa renta, compensación en nómina de forma fraccionada.
- En **Castilla-La Mancha**, no se ha realizado ningún procedimiento de reintegro.
- En **Castilla y León**, semanalmente se obtiene información sobre el reconocimiento del ingreso mínimo vital (IMV), por lo que se procede a iniciar de oficio los procedimientos de revisión que pueden generar cobros indebidos, suspendiendo el pago de la renta garantizada de ciudadanía (RGC), para que no se mantengan en el tiempo cobros indebidos que den lugar al correspondiente reintegro. Se facilita la devolución, y en la propia resolución se ofrece la posibilidad de solicitar el aplazamiento/fraccionamiento de la deuda.
- En **Cataluña**, en los casos en los que el ciudadano está obligado a reintegrar la renta garantizada de ciudadanía (RGC) o el complemento previsto, y la prestación autonómica sigue vigente, se procede a minorar el ingreso indebido del complemento en vigor, en el mismo expediente, con una modificación de importe a la baja por motivo del cambio de cuantía del ingreso mínimo vital (IMV) que venía percibiendo. En el caso de que la prestación autonómica se haya

suspendido porque los ingresos de la unidad familiar superan los importes fijados en el umbral de ingresos para el acceso a la renta autonómica o se haya extinguido por dejar de cumplir alguno de los requisitos, se procede a iniciar un procedimiento de liquidación de la deuda por cobro indebido. Para facilitar el reintegro se da la posibilidad de fraccionar la devolución de la deuda en un máximo de cuarenta y ocho meses.

- En **Navarra**, para el reintegro se han utilizado los mecanismos ordinarios que ya están establecidos en la normativa. Con carácter general, se compensa con la nueva cuantía reconocida de renta garantizada (RG) y, en los extinguidos, se inició el procedimiento de reintegro con la opción de abono mediante carta de pago o solicitando el pago fraccionado. Los atrasos abonados en un solo pago en enero de 2022 han sido tenidos en cuenta como ingresos atípicos. En los casos en que la revisión ha generado deuda tampoco se ha aplicado retroactividad, ya que no es un concepto contemplado en la normativa.
- En la **Comunidad de Madrid**, la normativa de renta mínima de inserción (RMI) vigente establece la posibilidad de devolución de manera aplazada, sin interés alguno. Asimismo, el plazo a reintegrar se fija teniendo en cuenta que, en ningún caso, las cantidades a reintegrar representan más del 30 % de los ingresos previstos de la persona interesada y de su unidad de convivencia. Según indica la Administración, en los casos en los que se compruebe que la cuantía actualizada resulta inferior a la percibida durante el ejercicio, se revisa el expediente y se procede a su abono cuando lo solicita el interesado y ha acreditado que ha abonado la totalidad de los cobros indebidos que le ha reclamado el Instituto Nacional de la Seguridad Social.
- En **Extremadura**, si la concesión o aumento de la cuantía del ingreso mínimo vital (IMV) implica la superación del importe correspondiente a la renta extremeña garantizada (REG) conlleva su suspensión mientras dura dicha situación. Si no superara ese importe, el aumento de la cuantía de IMV implica la reducción de la cuantía de REG. La reducción de la cuantía de IMV supone el aumento de la cuantía de la REG. Las personas obligadas a la devolución de pagos indebidos disponen del plazo de un mes para solicitar el pago fraccionado de la cuantía abonada indebidamente. En los supuestos de reducción de la cuantía de IMV, se procede al incremento de la cuantía de REG con abono de atrasos que correspondan legalmente.
- En **Galicia**, se aplica la compensación con cargo a futuros derechos a la renta de inserción (RISGA) como procedimiento común de regularización, en los tiempos y durante el período que señale el órgano de resolución, y debiendo quedar garantizado, en todo caso, que la modificación de la renta en el período en que se

realiza la compensación no implica una reducción superior al 50 % de aquella. Esto se puede aplicar siempre que continúe en nómina o exista una probabilidad elevada de que pueda volver a ser beneficiaria de la RISGA.

- En **La Rioja** han señalado que, por razones estrictamente jurídicas, no fue posible articular un procedimiento de compensación con el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) que evitara la exigencia de la devolución, por lo que se adoptarán las medidas oportunas para minimizar su impacto. La exigencia de la devolución de las cantidades indebidas de renta de ciudadanía (RC) se ha realizado desde el primer momento en un plazo máximo de quince días desde la fecha en la que se reconoce el ingreso mínimo. Por ello, prácticamente coinciden en el tiempo el abono de los atrasos y la exigencia de la percepción indebida.
- En el **País Vasco**, hasta que se pongan en funcionamiento los procedimientos derivados de la disposición adicional novena de la Ley 19/2021, los atrasos concedidos como consecuencia del retraso en la concesión del ingreso mínimo vital (IMV) se consideran como ingresos atípicos, que son una figura que permite, en vez de generar un cobro indebido, que la cantidad recibida sea computada durante los 60 meses subsiguientes a la fecha en que se pudo disponer de ellos, como ingresos mensuales equivalentes a la cantidad total del ingreso dividida por 60. Desde junio de 2022 se aplica la disposición adicional novena y, tras la autorización por parte de las personas beneficiarias, retendrán el pago de los atrasos de IMV para que sea compensada la deuda generada en la renta de garantía de ingresos (RGI).

Rentas mínimas de inclusión social

Es preciso hacer referencia a algunas disfunciones en la tramitación de las rentas mínimas que se han observado, al margen de su carácter complementario con respecto al ingreso mínimo vital (IMV).

Con relación a la renta mínima de inserción en Andalucía, destacan los grandes retrasos para la resolución de las solicitudes, que pueden superar los dos años. El Defensor del Pueblo viene formulando recordatorios a la consejería competente, sobre su deber básico de resolver en tiempo y forma esas solicitudes, o de incorporar todos los medios necesarios para hacerlo. Ante tanta demora, en el caso de que finalmente se reconozca la prestación y se pague con atraso, los beneficiarios no habrían podido solicitar su ampliación, cuando debían hacerlo, anualmente. Como resultado, queda un período de tiempo amplio sin cubrir, aun cumpliéndose con los criterios de necesidad. El Defensor del Pueblo ha planteado la necesidad de que esa situación se corrija. La Junta de Andalucía ha contestado que los retrasos se deben al volumen de solicitudes recibidas y a la falta de medios, y que están trabajando para reducir los tiempos de tramitación.

Igualmente, en la Comunidad Valenciana se produce gran demora para resolver las solicitudes de renta valenciana de inclusión, así como los recursos de alzada que presentan los interesados cuando les es denegada. Esa Administración ha comunicado el fuerte incremento del volumen de gestión de expedientes que se ha producido entre 2016 y 2022. En algún caso, queda de manifiesto que los retrasos se deben a la lenta gestión por parte de la corporación local que ha de canalizar las solicitudes de los ciudadanos.

En el caso de la Comunidad de Madrid, el Defensor del Pueblo dirigió una Recomendación para que se reconozca la renta mínima de inserción a los ciudadanos comunitarios con permiso de residencia en España, siempre que reúnan los requisitos de acceso, sin entrar a valorar el mantenimiento de los requisitos relativos a los permisos de residencia ni cuestionar la residencia legal que acredita un permiso en vigor. La Dirección General de Servicios Sociales e Innovación Social (actual Dirección General de Servicios Sociales), teniendo en cuenta las consideraciones del Defensor del Pueblo, así como las sentencias 218/2019, de 29 de abril de 2019, y 376/2019, de 12 de febrero de 2021, del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso-Administrativo, había solicitado a la Abogacía General de esa comunidad un informe jurídico sobre la recomendación. Ese informe ha resultado acorde con la resolución del Defensor del Pueblo, siendo por tanto aceptada por la Administración la mencionada Recomendación.

9 LA REPERCUSIÓN DE LA BRECHA DIGITAL EN LOS SERVICIOS DE ATENCIÓN AL CIUDADANO

El sistema de organización de la atención ciudadana mediante un servicio de cita previa responde a criterios de racionalidad y tiene una indudable eficacia en la gestión de los servicios públicos. No obstante, en cualquier ámbito de gestión, la brecha digital genera personas vulnerables digitalmente, y ello hace necesario concienciar a los empleados públicos y a los ciudadanos en general de que la existencia de medios electrónicos en el funcionamiento administrativo es solo un canal alternativo, no excluyente ni obligatorio, de las relaciones con las Administraciones Públicas, conforme a lo dispuesto en el artículo 14.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Cuando las administraciones establecen únicamente la vía telemática para la concertación de la cita previa, requerida para la realización de cualquier trámite, y no disponen de mecanismos de atención presencial, ni tan siquiera para solventar situaciones de urgencia, se convierte en un obstáculo para el ejercicio de los derechos de los ciudadanos y el cumplimiento de sus obligaciones.

El impulso importante de la cita previa vino de la mano de la resolución del secretario de Estado de Política Territorial y Función Pública, de 4 de mayo de 2020, y la posterior resolución de la secretaria de Estado de Función Pública, de 15 de septiembre de 2021, cuyo objetivo era mantener el funcionamiento de los servicios públicos durante la crisis sanitaria generada por la covid-19, preservando la salud y la seguridad de la ciudadanía y de los empleados públicos.

Por su parte, el artículo 2 del Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos, consagra entre sus principios generales el principio de accesibilidad, por el que se ha de garantizar que el diseño de los servicios electrónicos respete la igualdad y no discriminación en el acceso de los usuarios, en particular, de las personas con discapacidad y de las personas mayores. A ese principio de accesibilidad se suman los principios de facilidad de uso, el de proporcionalidad en las medidas de seguridad y el de personalización.

Si el ciudadano que necesita dirigirse a la Administración no encuentra accesible el servicio electrónico, por sus concretas condiciones personales, debe estar garantizado que reciba una atención presencial si así lo demanda, en la correspondiente oficina administrativa, una vez que quedaron superadas ampliamente las limitaciones que impuso la pandemia de la covid-19 en 2020.

Además, la Orden PCM/466/2022, de 25 de mayo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 24 de mayo de 2022, por el que se aprueba el plan de medidas de ahorro y eficiencia energética de la Administración General del Estado y las entidades del sector público institucional estatal, en su apartado 2.1 establece que el Ministerio de Hacienda y Función Pública reforzará la atención presencial en las oficinas de la Administración General del Estado y del sector público institucional estatal, en las que será preferente la atención a mayores de 65 años, sin necesidad de cita previa, mediante la elaboración de planes de refuerzo de la atención presencial. Asimismo, señala que se establecerán mecanismos de seguimiento destinados a facilitar la atención presencial a ciudadanos que se ven afectados por la brecha digital.

Debe ponerse de relieve que para superar la brecha digital no basta con articular un medio alternativo, como es el telefónico, para solicitar cita previa u orientación para la realización de los trámites administrativos, sino que es conveniente que este servicio sea dotado con los medios técnicos y personales necesarios para que funcione eficazmente, con la misma calidad de servicio que se ofrece en la tramitación telemática.

Si se emplea un sistema de cita previa, han de facilitarse los medios y recursos humanos necesarios para que la obtención de esa cita no se convierta en algo de difícil acceso, o que se supedite su obtención a la disponibilidad del momento.

El Defensor del Pueblo ha iniciado actuaciones ante administraciones concretas, señalando que la cita previa puede ser una vía preferente de atención a las personas, pero no un requisito absoluto. Además, considera que es necesario disponer de medios alternativos al electrónico para obtener cita previa para el acceso a las oficinas de atención ciudadana o a las oficinas de registro.

Seguridad Social

La realidad constatada por el Defensor del Pueblo, a través de un elevado número de quejas, es que los interesados en realizar trámites con la Seguridad Social continúan encontrando importantes dificultades para obtener cita previa en la mayoría de provincias, por no estar disponibles, o por significativas demoras en su concesión. Esto les conduce a reiterados intentos, en sucesivos días y horas, a acudir a una provincia menos saturada que no corresponde a su domicilio, o a recurrir a gestorías privadas, con el consiguiente abono del servicio.

A ello se suma que, cuando los ciudadanos se personan en alguna dependencia sin cita previa, el vigilante de seguridad privada que custodia la puerta les impide la entrada, facilitándoles tan solo unos números de teléfonos, alguno de ellos de tarifa compartida o, si insisten en poder entrevistarse con un funcionario de la Administración, les permite el acceso a las dependencias.

Ante esta situación, el Defensor del Pueblo ha formulado unas [Recomendaciones a la Secretaría de Estado de Seguridad Social y Pensiones](#), con el fin de articular un sistema de concesión de cita previa que asegure la atención presencial de los ciudadanos. Se trata de dar cumplimiento al principio de servicio a los intereses generales que debe regir la actuación de las Administraciones Públicas, según dispone el artículo 103 de la Constitución, así como los principios del servicio efectivo, simplicidad, claridad y eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos, que establece la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Las medidas adoptadas hasta el momento en materia de personal no cubren las necesidades de atención directa que reclaman los ciudadanos en sus relaciones con la Seguridad Social, y a ello se suma que el fomento de la implantación de sistemas basados en la no presencialidad, mediante la atención telefónica o el servicio de videollamadas, requieren de igual modo destinar recursos a su gestión, que se detrae de las citas presenciales.

Por otra parte, la secretaría de Estado coincide con el criterio del Defensor del Pueblo, sobre que debe ser el personal propio, de las entidades gestoras destinado en las primeras zonas canalizadoras de la atención, el que preste una adecuada atención de primer nivel a los ciudadanos que comparecen en sus dependencias. Entiende que para ello deben disponer de preparación, conocimientos suficientes y contar con las competencias necesarias. Sin embargo, esa labor de asistencia se ve lastrada por la carencia de personal en la red local de administraciones y centros de atención e información de la Seguridad Social (CAISS) y la dificultad de dotar con más funcionarios a las oficinas de algunas localidades. En todo caso, en situaciones de urgencia y para evitar la pérdida de derechos de las personas que acuden sin cita previa, son atendidos.

En lo que se refiere al colectivo de ciudadanos afectados por la brecha digital, por razones de edad, situación personal o económica, o carencia de suficientes herramientas y conocimientos informáticos, y para atender esa especial vulnerabilidad, la secretaría de Estado considera que la presencialidad de la atención debe ser aprovechada para la formación digital de los interesados a la hora de relacionarse con la Administración de la Seguridad Social.

Con ese fin, la Tesorería General de la Seguridad Social ha habilitado puestos denominados de «autogestión», mediante equipos informáticos que pone a disposición de los ciudadanos que no pueden acceder a los servicios telemáticos. Pese a lo anterior, la escasez de dotación de funcionarios para prestar esta atención hace que la implantación de esta iniciativa sea incompleta.

En cuanto al personal de la Seguridad Social, se están realizando amplias campañas de formación y de capacitación informática, a fin de que los empleados públicos sean conocedores de los cambios en los aplicativos y modalidades de comunicación telemática, y puedan garantizar el derecho de los interesados a ser asistidos en el uso de medios electrónicos en sus relaciones con la Administración Pública.

Por otra parte, se entiende aceptada la [Recomendación](#) reformulada por el Defensor del Pueblo referida a que se emita un resguardo o justificante en el que conste el día y la hora de la solicitud de cita cuando el ciudadano no pueda concertarla en la fecha requerida. La secretaría de Estado indica que, en todo caso, y sea por el canal que sea, queda constancia en los registros del programa que gestiona la cita previa del día y la hora en que se produce la solicitud, con plena validez a efectos de prestaciones y presentación de escritos y reclamaciones.

Pese a los esfuerzos realizados por la Administración para satisfacer las necesidades de atención de los ciudadanos, no se han superado las importantes dificultades existentes en la obtención de cita previa para acudir a las oficinas de la Seguridad Social, situación que se aleja mucho de la necesaria prestación de un servicio público efectivo y de calidad, incompatible con el derecho de buena Administración en los términos que contempla el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE), que se infiere de los artículos 9.3 y 103 de la Constitución española y se encuentra proyectado en numerosos pronunciamientos jurisprudenciales (STS 1312/2021, de 4 de noviembre, y STS 665/2917, de 17 de abril, entre otras).

Con ocasión de la reciente crisis sanitaria, se ha puesto de relieve la importancia de los servicios públicos como garantía de la igualdad de oportunidades y de los derechos fundamentales, hasta el punto de que el desarrollo efectivo de estos servicios y la acción de la Administración en un contexto de modernización, debe considerarse como una política orientadora del resto de políticas en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, aprobado por el Consejo Europeo (Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de abril de 2021).

Dada la trascendencia de la actuación de la Administración de la Seguridad Social en el problema expuesto, el Defensor del Pueblo elevó las [Recomendaciones](#) aquí reseñadas al titular del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. Durante la elaboración del presente informe se ha recibido la respuesta del ministro sobre las cuestiones planteadas, en la que se exponen los ejes de actuación que integrarían el plan de choque ministerial para hacer frente a los problemas de acceso de los ciudadanos a los servicios de la Seguridad Social: refuerzo de la plantilla en las provincias más deficitarias de personal o con más carga de trabajo (incorporación de 1.600 empleados más en el primer trimestre de 2023); mejora de la atención presencial

(entre otros aspectos, para personas más vulnerables y mayores de 65 años); ampliación de la atención telefónica; así como el desarrollo del Plan de digitalización de la Seguridad Social.

Atención ante el Servicio Público de Empleo Estatal

El mayor porcentaje de quejas recibidas por el Defensor del Pueblo que afectan al Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE), sobre todo en la primera mitad de 2022, han estado referidas a la dificultad de ponerse en contacto con el organismo y a la imposibilidad de obtener cita previa.

Como continuación de la actuación iniciada de oficio en 2020, con la Secretaría de Estado de Empleo y Economía Social, que dio lugar a la formulación de varias [Recomendaciones](#), el Defensor del Pueblo consideró oportuno iniciar una nueva actuación en 2022, solicitando información actualizada sobre las medidas que iba a adoptar tal órgano directivo para dotar al Servicio Público de Empleo Estatal de medios suficientes, personales y técnicos, para atender a los solicitantes o beneficiarios de prestaciones de desempleo. Particularmente, cuando las personas carecen de medios o conocimientos para comunicarse electrónicamente con la Administración, y también sobre qué medidas se pensaba adoptar en un breve plazo de tiempo para normalizar la atención presencial en las oficinas del SEPE.

En el proceso de elaboración del presente informe anual se ha recibido una respuesta de la citada secretaría de Estado, en la que se incide en algunos aspectos como la organización del distrito único provincial, para poder asistir a oficinas de empleo en toda la provincia y no por código postal, o las provisiones de refuerzo de las plantillas.

Registro Civil Central

Ante las cientos de quejas recibidas en relación con la información que facilita el Registro Civil Central a los ciudadanos, el Defensor del Pueblo ha [Recomendado](#) que se adopten las medidas que se consideren convenientes para que los servicios de atención e información al ciudadano funcionen adecuadamente, tanto telefónica, como presencial o telemáticamente, ofreciendo una información de calidad sobre los procedimientos de los que conoce dicho registro civil.

Además, se han formulado resoluciones sobre el [Registro Civil de Madrid](#) y el de [Santiago de Compostela](#).

Por otro lado, el Defensor del Pueblo ha [Recomendado a la Comunidad de Madrid](#) que, dentro de las competencias que tiene establecidas, adopte las medidas que sean necesarias para que en las oficinas de la Administración autonómica y local, situadas dentro de dicha comunidad autónoma, se puedan realizar certificados de fe de vida de los comparecientes, sin que sea necesario exigir la intervención del encargado

del Registro Civil. En el caso de las personas mayores o personas incapacitadas para trasladarse físicamente a las oficinas, ha recomendado que se adopten las medidas necesarias para que puedan realizar dichas comparecencias de una forma telemática.

Procesos de admisión de alumnos

En el ámbito de la Educación, la tramitación telemática de los procesos de admisión de alumnos dificulta el acceso a estos procesos de las personas que carecen de herramientas adecuadas o de habilidades digitales.

Las administraciones educativas deben adoptar medidas organizativas para mejorar la atención presencial de los ciudadanos y garantizar que la tramitación telemática no se convierta en un obstáculo para la subsanación de las solicitudes incorrectamente tramitadas en el plazo ordinario de matriculación. En el momento de elaborar este informe, el Defensor del Pueblo ha iniciado actuaciones de oficio ante las administraciones educativas, encaminadas a que se preste la adecuada atención presencial en estos procesos.

Alta Inspección de Educación en Valencia

El Defensor del Pueblo también se ha cuestionado la exigencia de cita previa en la Alta Inspección de Educación en Valencia, para ser atendido para la realización de cualquier trámite. La cita, además, debe obligatoriamente ser telemática encontrándonos a la espera de respuesta.

Bono Cultural Joven

También se han seguido actuaciones en relación con las dificultades para la tramitación telemática de la solicitud del Bono Cultural Joven, tras comprobar que, debido a problemas en el sistema de autenticación, se impedía tramitar la solicitud sin aclarar el motivo ni habilitar un sistema para resolver incidencias. El Ministerio de Cultura ha solventado estas incidencias mediante la habilitación de un correo electrónico y un teléfono para resolver las consultas sobre los certificados de autenticación.

Cita previa en las jefaturas provinciales de tráfico

Los ciudadanos se quejan ante el Defensor del Pueblo de que el canal de atención telefónica para pedir cita previa en las jefaturas provinciales de tráfico, sobre todo de Madrid y Barcelona, pero también de Valencia, Girona, Tarragona, Navarra o Illes Balears, no funciona correctamente.

Además de poner de relieve el problema de la falta de personal para atender a los ciudadanos, el Defensor del Pueblo ha [Recomendado a la Dirección General de Tráfico](#) que proceda a modificar el sistema de cita previa solicitada telefónicamente, facilitando el

acceso al servicio sin necesidad de facilitar otros datos personales que los estrictamente necesarios.

Servicio Territorial de Personal de Valencia

Una vez finalizada la emergencia sanitaria ocasionada por la covid-19, algunas administraciones, como la Generalitat Valenciana, han dictado normas en las que eliminan la obligatoriedad con carácter general de la cita previa para acceder a los centros y oficinas de registro y servicios de atención presencial a la ciudadanía, sin perjuicio de mantener y fomentar la cita previa voluntaria para la ciudadanía por razones de organización, eficiencia y calidad del servicio. Conforme a estas previsiones normativas, los departamentos de la Administración de la Generalitat Valenciana podrán establecer la obligatoriedad de la cita previa para servicios específicos por razón de la personalización del servicio y especificidad de la materia.

La constatación de que en la Consejería de Educación, Cultura y Deporte de la Generalitat Valenciana se mantenía la obligatoriedad de cita previa telemática para prestar asistencia para la presentación de la solicitud por medios electrónicos, el Defensor del Pueblo formuló una [Recomendación](#) para que se garantizara la atención presencial sin cita previa telemática, la Recomendación ha sido aceptada.

Mutualidad de Funcionarios Civiles del Estado

Las actuaciones seguidas ante la Mutualidad de Funcionarios Civiles del Estado (MUFACE) han permitido comprobar al Defensor del Pueblo que se resuelve razonablemente la asistencia a los mutualistas en la gestión de sus solicitudes. Así, en ausencia de receta electrónica, el visado de recetas puede solicitarse por correo postal y presencialmente en el servicio provincial. La atención presencial sin cita previa se presta únicamente para las urgencias. Para las demás gestiones se han establecido varios canales para la solicitud de cita, que incluye el telefónico.

Asimismo, se ha atendido la [Recomendación](#) de esta institución para instar a las entidades aseguradoras concertadas a la revisión de los protocolos de tramitación telemática de recetas de enfermos crónicos, para facilitar los trámites a los mutualistas que, generalmente en razón de su edad, no disponen de conocimientos y herramientas para realizar trámites informáticos.

Confederación Hidrográfica del Duero

Las actuaciones seguidas ante la Confederación Hidrográfica del Duero han permitido constatar un adecuado sistema de cita previa requerida para facilitar información especializada y acceso a expedientes administrativos. Tras la intervención de esta institución se ha modificado la información que se facilita en su web sobre la exigencia de cita previa y los canales para solicitarla.

Otros

En diversos apartados del presente informe se abordan otras cuestiones relativas a la repercusión de la brecha digital. El siguiente capítulo se refiere a los problemas de los cambios de modelo de la atención bancaria, de cómo afectan a muchas personas mayores. Dentro de esta misma sección, en el capítulo sobre la protección internacional (capítulo 4). Igualmente, en la sección III, sobre la supervisión de las Administraciones Públicas, se tienen en cuenta los problemas que padece una parte de la ciudadanía a raíz de la brecha digital: en las oficinas de extranjería (epígrafe 4.10), en el contexto de las ayudas al alquiler de la vivienda (epígrafe 11.2) y en la cita previa para realizar gestiones en ayuntamientos (epígrafe 17.1).

10 LA EXCLUSIÓN FINANCIERA COMO FORMA DE MARGINALIZACIÓN SOCIAL

La necesidad de financiación para afrontar el comienzo de un proyecto empresarial, personal o familiar, o para disponer de liquidez en un momento determinado, son situaciones cotidianas. El sistema bancario es uno de los centros neurálgicos del sistema económico en su conjunto.

Además de ser un actor principal del tejido económico, el sector bancario ofrece una serie de servicios a la ciudadanía y sirve de facilitador para la realización de trámites y el cumplimiento de obligaciones, tanto contractuales como con las Administraciones Públicas. De hecho, en numerosas ocasiones, la ausencia de estos servicios supone una grave perturbación para el ciudadano. Actos como disponer de dinero en efectivo, abrir u operar una cuenta corriente, domiciliar y pagar determinados gastos, que son rutinarios, adquieren una dimensión distinta cuando, por cualquier motivo, no es posible llevarlos a cabo.

Algunas de estas cuestiones se relacionan, si bien es cierto que de una manera indirecta, con los derechos de los ciudadanos y, más concretamente, con su pleno disfrute en condiciones de igualdad.

En opinión del Defensor del Pueblo, al menos determinados servicios bancarios reúnen las condiciones necesarias para ser considerados como servicios de interés económico general, en el sentido que se le da a esta expresión en la legislación comunitaria europea. Se trata de actividades que inciden en la vida de los ciudadanos de tal manera que, si para realizarlas han de superar determinadas dificultades, o asumir costos suplementarios, les supone serios obstáculos en su desenvolvimiento diario. No hay que olvidar que el artículo 9.2 de la Constitución establece un mandato a los poderes públicos de promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas. Así como remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos en la vida política, económica, cultural y social.

Recientemente se ha acuñado la expresión «exclusión financiera» para aludir al fenómeno por el cual determinados grupos de personas aprecian un retroceso en la prestación de servicios bancarios o ven cómo directamente se les niega el acceso a estos servicios.

La exclusión financiera es una preocupación ciudadana ante la que el Defensor del Pueblo está atento y en la que está trabajando con vistas a ofrecer algunas recomendaciones a los poderes públicos.

Personas mayores y cambios en el modelo de atención bancaria

El año 2022 ha estado marcado por la eclosión de la protesta de numerosas personas de edad avanzada por la discriminación que sufren ante el avance de las nuevas tecnologías y la reducción paulatina, cuando no supresión, de la atención presencial en las entidades bancarias, además del cierre de sucursales. Este problema está vinculado con otras dos cuestiones de gran envergadura que preocupan al Defensor del Pueblo: el aumento de la denominada «brecha digital» (que también es objeto de atención en el capítulo precedente de este informe anual) y el avance inexorable de la despoblación de grandes zonas del país. Todo ello motivó la apertura de una actuación de oficio ante el Banco de España y ante la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa, del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital.

Ambos organismos han coincidido en otorgar una particular relevancia a las medidas adoptadas en el marco del Protocolo estratégico para reforzar el compromiso social y sostenible de la banca, que fue auspiciado por la Asociación Española de Banca (AEB) y la Confederación Española de Cajas de Ahorros (CECA), y al que se han adherido numerosas entidades bancarias de toda España.

Dicho protocolo fue revisado el 21 de febrero de 2022, precisamente como respuesta al malestar manifestado por muchas personas mayores. En él se incluyen medidas de diverso tipo para enfrentarse a este problema, como la creación de un Observatorio para la Inclusión Financiera, para que elabore y actualice el mapa del acceso a servicios financieros en la España rural, revise de páginas web, aplicaciones y el resto de canales para convertirlos en instrumentos más accesibles a los productos y servicios bancarios, o procure el refuerzo de los canales de atención telefónica como alternativa de alto valor para la clientela que no puede ir a una oficina o que carece de las capacidades para hacer gestiones mediante la banca electrónica.

El Banco de España ha indicado al Defensor del Pueblo que, a consecuencia de la actualización de este protocolo, ha previsto la elaboración de un informe anual de seguimiento de la situación y de las medidas adoptadas para garantizar el acceso a los servicios bancarios.

Por su parte, la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa señaló que en la agenda legislativa hay dos iniciativas, concretamente el Proyecto de Ley de Servicios de Atención al Cliente y el Anteproyecto de Ley de creación de la Autoridad Administrativa Independiente de defensa del cliente financiero, que pueden introducir modificaciones en la regulación sobre estas cuestiones. Ambos proyectos están vinculados con el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y también con el Plan de Educación Financiera para 2022-2025.

A la vista de las contestaciones recibidas, el Defensor del Pueblo ha solicitado una ampliación de la información a ambos organismos, puesto que resulta necesario ver en qué términos se concretan los proyectos legislativos en curso, así como constatar la primera evaluación sobre el nivel de cumplimiento de los acuerdos que la banca ha asumido en términos de compromiso y responsabilidad social.

No obstante, el Defensor del Pueblo valora positivamente el hecho de que la agenda pública se haya abierto a estas cuestiones, cuya relevancia es evidente tanto desde el punto de vista cuantitativo como cualitativo. En la realidad demográfica española, el peso del colectivo de las personas mayores obliga a tomar muy en cuenta, no solo sus necesidades específicas, sino también la búsqueda de enfoques globalmente coherentes.

Resulta así que todos los planes y estrategias de envejecimiento activo ponen el foco en que las personas mayores deben disponer de aquellas herramientas que les permitan conservar su autonomía personal, especialmente en asunto jurídicos, financieros y administrativos. Por tal razón, en opinión del Defensor del Pueblo, resulta insoslayable que el diseño de la atención a la clientela y a los usuarios bancarios cohoneste los intereses de las empresas financieras con un modelo de negocio acorde con las necesidades específicas de este sector de la población.

Si no se asume que el ritmo de adaptación forzosamente no puede ser el mismo que el de la población de menos edad, simplemente se está abocando a las personas mayores a renunciar a su autonomía y a confiar la gestión de su economía y de sus gestiones a otras personas.

La inclusión financiera, premisa de la inclusión social

Desde hace varios años, el Defensor del Pueblo viene recibiendo quejas de las organizaciones de apoyo a inmigrantes, según las cuales las entidades bancarias niegan la posibilidad de abrir cuentas de pago básicas a inmigrantes en situación irregular, o se les exigen requisitos para abrir dichas cuentas que no se les piden a los ciudadanos españoles. Por parte de las entidades bancarias se esgrime la legislación en materia de blanqueo de capitales para negar la apertura de estas cuentas. También se solicita, en ocasiones, una prueba negativa, es decir, se les pide a los interesados que acrediten la imposibilidad de su expulsión.

No obstante, no a todos los inmigrantes se les exigen estos requisitos de una forma tajante. Así, una de las consecuencias que ha tenido el conflicto bélico entre la Federación Rusa y Ucrania ha sido la llegada masiva a España de ciudadanos ucranianos, a quienes se les han dado facilidades para la apertura de cuentas bancarias. Sin entrar a valorar este hecho, lo cierto es que al menos parte de la población

inmigrante residente en España no tiene esa facilidad, y está en riesgo de caer en la exclusión financiera anteriormente mencionada.

Por todo ello, en el año 2020, el Defensor del Pueblo inició actuaciones con el Banco de España y el Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias (SEPBLAC). Estas actuaciones quedaron reflejadas en el informe del año anterior. Tras las respuestas facilitadas por ambos organismos, las actuaciones se suspendieron y se trasladó la cuestión a la Secretaría General del Tesoro y Financiación Internacional, del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital.

En su respuesta, ese organismo ha comunicado al Defensor del Pueblo que está en proceso de propuesta de un informe de evaluación del acceso a las cuentas de pago básicas y la definición de situación de especial vulnerabilidad o riesgo de exclusión financiera, según la disposición adicional tercera del Real Decreto 164/2019, de 22 de marzo, por el que se establece un régimen gratuito de cuentas de pago básicas en beneficio de personas en situación de vulnerabilidad o con riesgo de exclusión financiera. Igualmente está en elaboración un informe de evaluación del uso realizado por los consumidores de las cuentas de pago básicas y la conveniencia de extender la obligación de prestar dicho servicio a otro tipo de proveedores de servicios de pago distintos de las entidades de crédito, de acuerdo con la disposición adicional cuarta de la Orden ECE/228/2019, de 28 de febrero, sobre cuentas de pago básicas, procedimiento de traslado de cuenta de pago y requisitos de los sitios web de comparación.

Al respecto, la Administración ha indicado al Defensor del Pueblo que, tras un proceso inicial de recepción de datos de las entidades, y al observar que estos resultaban insuficientes a los fines requeridos para alcanzar un adecuado conocimiento acerca de la virtualidad de uso de las cuentas de pago básicas, se llevó a cabo una petición de datos complementaria y específica para la realización de los informes encomendados.

En dicha petición se solicitaban datos que permitieran valorar con razonable solidez, a la referida secretaría general, aspectos tales como la evolución en la contratación del producto, con periodicidad mensual, su *stock* mensual, el perfil de los clientes solicitantes o sus saldos medios.

El Defensor del Pueblo permanece a la espera de ese informe, dado que entiende que será un valioso instrumento de diagnóstico que le permitirá obtener una visión contrastada con los datos que ya conoce a través de las quejas que recibe y de la interlocución con agentes y entidades sociales.

En todo caso, no cabe más que llamar la atención sobre el hecho de que el actual proceso de bancarización de la economía –y específicamente de los flujos monetarios–

conlleva necesariamente un acceso amplio y generalizado de cualquier persona, con independencia de sus circunstancias económicas, jurídicas, personales o sociales. Hay que tener en cuenta que ya no se trata únicamente de que determinados pagos, por razón de su finalidad o cuantía, deban hacerse a través de cuentas bancarias, sino que también ese es precisamente el medio por el que las Administraciones Públicas abonan cualquier tipo de ayuda o prestación. Por tanto, no facilitar el acceso a una cuenta se convierte sencillamente en un obstáculo para poder recibir una atención, por ejemplo, de carácter social, que se configura como una vía para evitar el riesgo de exclusión.

Además, y desde la propia óptica de la lucha contra el blanqueo de capitales y las actividades delictivas, no parece que la mejor forma de actuar sea dificultar la apertura de cuentas en instituciones regulares y sometidas a supervisión, ya que eso obliga a personas que no tienen intencionalidad defraudatoria o delictiva a recurrir a medios informales de financiación. Por consiguiente, el efecto paradójico es que los canales de la irregularidad económica se ven robustecidos.

La accesibilidad a la operativa bancaria para las personas con discapacidad auditiva

El Defensor del Pueblo recibe quejas de personas con discapacidad (especialmente con discapacidad auditiva o visual) que encuentran dificultades para acceder a los servicios bancarios, para recibir la comunicación que se les dirige por parte de las entidades bancarias o para poder operar en cajeros automáticos. La nota común de estas quejas es la denuncia de que la estandarización de estos servicios se ha «olvidado» de sus necesidades específicas.

Así, la Confederación Española de Familias de Personas Sordas (FIAPAS) ha planteado ante el Defensor del Pueblo las dificultades de accesibilidad de las personas con discapacidad auditiva que acuden a las entidades bancarias. Según señala, allí se encuentran con limitaciones en el acceso a la información y a la comunicación y su interacción con el entorno tanto en oficinas como en el uso de cajeros automáticos u otro tipo de servicios, debido a la falta de provisión de productos de apoyo que proporcionen la accesibilidad auditiva y la comunicación oral.

En su contestación al Defensor del Pueblo, el Banco de España ha manifestado al respecto que, al tratarse esta de una cuestión relacionada con la reciente actualización del Protocolo estratégico para reforzar el compromiso social y sostenible de la banca, comparte la relevancia del problema apuntado y la necesidad de abordar medidas dirigidas a asegurar la inclusión financiera de los colectivos afectados. Por ello, el banco contemplará la cuestión en su informe anual de seguimiento de la situación y de las medidas adoptadas para garantizar el acceso de la población española a los servicios bancarios –al que ya se ha aludido en este capítulo– y que tiene encomendado realizar.

No obstante, en esa contestación se puntualiza que ningún precepto del Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, puede calificarse como norma de ordenación y disciplina bancaria.

En atención a ello, tiene particular relevancia el informe remitido al Defensor del Pueblo por parte de la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa, quien señala que en la actualidad se está trabajando, por el Ministerio de Asuntos Sociales y Agenda 2030, en el Anteproyecto de Ley en materia de requisitos de accesibilidad de determinados productos y servicios.

Este proyecto pretende efectuar la transposición de la Directiva (UE) 2019/882, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2019, por la que se establecen los requisitos de accesibilidad de determinados productos y servicios. Esta directiva tiene especial incidencia en el ámbito aquí analizado. De hecho, a título de ejemplo, se ocupa de la accesibilidad de los terminales de pago y de los cajeros automáticos, lo que contribuirá a concretar las obligaciones de los operadores del mercado en este y otros sectores en relación con la atención a la accesibilidad física y material en la prestación de servicios a personas con discapacidad auditiva.

De la misma opinión es la Dirección General de la Oficina de Atención a la Discapacidad (OADIS), que ha comunicado al Defensor del Pueblo que el Consejo de Ministros aprobó el Proyecto de Ley de transposición, así como su remisión al Congreso de los Diputados, con la solicitud de tramitación parlamentaria de urgencia.

También alude la OADIS al estado de tramitación del Proyecto del Real Decreto por el que se regulan las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad para el acceso y utilización de los bienes y servicios a disposición del público, que se considera otro elemento normativo llamado a incidir en las condiciones de prestación de los servicios bancarios a colectivos con diversidad funcional.

El Defensor del Pueblo sigue con interés todas estas iniciativas y confía en que los períodos de implantación de las medidas que se establezcan no sean excesivamente dilatados.

11 EL IMPACTO DEL PRECIO Y DE LA REGULACIÓN DE LA ENERGÍA EN LA VIDA COTIDIANA

El año 2022 ha sido de una gran inestabilidad económica en España. El panorama internacional presenta también grandes incertidumbres marcadas por las consecuencias del Brexit, la posición en la economía mundial de la Unión Europea y, sobre todo, el conflicto bélico en Ucrania, a partir de febrero de 2022. En términos económicos, el tejido empresarial español se compone de pequeñas y medianas empresas y, fundamentalmente, de microempresas, en los términos que tal expresión tiene para el Derecho comunitario. Ello conlleva que estemos ante un tejido con cierta fragilidad estructural y muy sensible a los vaivenes de la economía y a los cambios.

Entre los factores especialmente sensibles se encuentra, sin duda, la energía, ya se trate de electricidad o de gas. La electricidad es un bien esencial en cualquier actividad económica, y su precio incide directamente sobre los costes de producción de gran variedad de empresas, muchas de las cuales tienen serias dificultades para asumir en los casos de alza de precios.

Sin embargo, no solo es en el ámbito estricto de la actividad económica donde la energía tiene un papel esencial. La vida cotidiana de los ciudadanos está igualmente condicionada por el uso que se hace de ella. En un país como España, en el que se dan temperaturas extremas, tanto en invierno como en verano, el uso de la electricidad es, sin lugar a dudas, una necesidad básica. De hecho, la disponibilidad de energía tiene una relación intrínseca con el bienestar mínimo al que tiene derecho cualquier persona y, en última instancia, con la dignidad humana.

Esta es la razón por la que el Defensor del Pueblo aboga por la necesidad de centrar en mayor medida las claves reguladoras de la política energética desde el punto de vista de los derechos. No debería obviarse que muchos derechos fundamentales se relacionan hoy día con el suministro de energía eléctrica, como pueda ser el derecho a la salud, a la vivienda digna (esto es, con los elementos y dotaciones para permitir unas condiciones de vida adecuadas) o a un medio ambiente adecuado. Incluso el derecho a la educación puede verse comprometido como consecuencia de situaciones de privación prolongada del suministro eléctrico.

Otro aspecto que incide directamente tanto en la actividad económica como en la vida cotidiana de los ciudadanos es el precio de los hidrocarburos. En términos estrictamente económicos, los costes derivados del transporte influyen decisivamente en el precio final de las mercancías y, por ende, en las economías domésticas, las cuales son altamente sensibles ante el encarecimiento de los precios y, fundamentalmente, de

los alimentos. Por otra parte, esta «sociedad del automóvil», en la que multitud de personas se desplazan en vehículo propio para acudir a sus lugares de trabajo, o a su segunda residencia, implica que, para los consumidores, el aumento del precio de los combustibles tenga efectos inmediatos en sus economías.

En todas estas cuestiones han venido a incidir de forma abrupta las consecuencias del conflicto bélico en Ucrania, fundamentalmente por el relevante papel del Estado ruso en la política energética mundial y por la reacción de los mercados internacionales ante la contienda. Una consecuencia directa ha sido el encarecimiento del precio del gas y, en conexión con lo anterior, de la electricidad.

Esta situación ha afectado profundamente a España, especialmente por la dependencia energética endémica que aquí se padece, paliada solo en parte por el esfuerzo realizado en energías renovables. En este sentido, la conexión con Francia resulta esencial, pues a través de ella llega buena parte de la energía eléctrica que se demanda. Toda esta realidad explica la repercusión que ha tenido el conflicto bélico para los consumidores españoles, que ya tenían que hacer frente a una facturación eléctrica sobre la que gravitaban una importante variedad de costos asociados e impuestos.

Consumidores vulnerables

A finales del año 2021, las estimaciones oficiales indicaban que dos millones de hogares estaban en situación de pobreza energética en España, mientras que solo 1,1 millones de familias recibieron ayudas. Cabe deducir de ello, como primera consideración, un pronunciado desajuste, que se situaría en un 45 %, entre los hogares con penuria energética y aquellos a los que llegan las ayudas dispuestas para tal fin.

A partir de 2017 se estableció la figura del consumidor vulnerable, para garantizar el suministro a personas y familias en un contexto de continuas fluctuaciones del precio de la electricidad, esencialmente al alza. Dicha figura se ha ido concretando en distintas modalidades, según la gravedad de la situación (vulnerable, vulnerable severo y en riesgo de exclusión social), tomando esencialmente en cuenta la situación económica del consumidor y su eventual condición de miembro de una familia numerosa, aunque algunos requisitos se han ido modulando a su vez por circunstancias personales y sociales. El número de consumidores reconocidos en una situación vulnerable a finales de 2021 era de 1.215.662 personas.

La consideración de consumidor vulnerable da derecho a dos tipos de beneficios: el bono social eléctrico y el bono social térmico. En este sentido, han sido numerosas las quejas recibidas por el Defensor del Pueblo con relación tanto con el bono social eléctrico (y, más concretamente, en cuanto al reconocimiento de la condición de consumidor vulnerable) como con el abono del bono social térmico.

Sobre estas cuestiones, las resoluciones del Defensor del Pueblo se han orientado tanto para lograr una solución práctica ante la falta de respuesta de la Administración, especialmente en [Sugerencias](#), como la dirigida a la Comunidad de Madrid, referidas al procedimiento de concesión del bono social térmico, como para superar problemas y trabas burocráticas con las que los ciudadanos se encuentran en la gestión de estas ayudas. Así, cabe destacar la [Recomendación](#) formulada a la Secretaría de Estado de Energía, que proponía que no se exigiera hallarse en posesión del título de familia numerosa en vigor, especialmente en los casos de renovación, ante la constatación de las demoras que la expedición de dicho título arrastra en determinados territorios. O la [Recomendación](#), aceptada por la Subsecretaría del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, para que se admita una declaración responsable en lugar del certificado acreditativo del estado civil que la normativa requiere, dado que también a este respecto se constataron problemas para acceder a él con una razonable agilidad.

Una cuestión relacionada con el bono social eléctrico es la relativa al algoritmo BOSCO, sistema puesto a disposición de las empresas comercializadoras por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, mediante una plataforma específica, accesible a través de la sede electrónica de ese ministerio. En el trabajo ordinario del Defensor del Pueblo se han detectado posibles errores en la atribución de la condición de consumidor vulnerable, a efectos de percibir ayudas del bono social eléctrico.

En particular, se deniegan solicitudes de personas que cumplen con todos los requisitos exigibles, sin que se les explique cómo puede subsanarse esta situación. Al tratarse de una decisión automatizada, las empresas que efectúan las comprobaciones no están en condiciones de ofrecer explicaciones sobre el procedimiento que se ha seguido para verificar los requisitos que han concluido en una denegación. Por otra parte, no existe una relación directa entre el consumidor potencialmente vulnerable y la Administración, lo que agrava la situación de estos consumidores, ya de por sí delicada, sin que se haya previsto un procedimiento ágil para la revisión del cumplimiento de esos requisitos dentro del propio sistema asociado al referido algoritmo.

El procedimiento de recurso previsto frente a esta decisión, que formalmente es de una empresa, está encomendado a las autoridades de consumo, puesto que en la práctica está determinado por unos datos que obran en poder de la Administración. No obstante, dicho procedimiento ni es conocido por la mayoría de los afectados ni se resuelve con la necesaria agilidad, sobre todo tomando en consideración las circunstancias personales de los peticionarios, con lo que el riesgo de exclusión se dilata en el tiempo. Se debe tener también en cuenta que los trámites electrónicos pueden

estar limitados, cuando no vedados, a algunas de estas personas en situación más precaria.

Tras analizar esta situación y sus consecuencias, el Defensor del Pueblo propuso al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico que valorara la posibilidad de que a los solicitantes del bono social eléctrico, a quienes se les haya denegado esta condición, pudieran acudir directamente ante las administraciones competentes en materia de energía. De esta manera, todo el proceso de verificación podría hacerse de una manera más rápida y eficiente. Dicho ministerio no ha acogido favorablemente esta propuesta.

Desde otra óptica, la actuación del Defensor del Pueblo se ha centrado igualmente en el impacto fiscal de este tipo de ayudas. En concreto, en el bono social térmico, que se configura como una ayuda estatal de carácter económico abonable mediante transferencia a los ciudadanos. El examen del asunto ha motivado la formulación de una [Recomendación a la Secretaría de Estado de Hacienda](#), para que se promueva la modificación de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del impuesto de la renta de las personas físicas, al objeto de que dichas ayudas estatales sigan el mismo régimen de exención previsto para aquellas que abonan las comunidades autónomas y las administraciones locales, y están destinadas a personas pertenecientes a colectivos en riesgo de exclusión social.

Finalmente, resulta preciso señalar en este ámbito que la figura del consumidor vulnerable solo es aplicable a los consumidores de energía eléctrica, pero no a los consumidores de gas. Ello, a juicio del Defensor del Pueblo, merece una reflexión, sobre todo en atención a la obligación de los poderes públicos de promover las condiciones para que la igualdad de las personas y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas, de acuerdo con lo previsto en el artículo 9.2 de la Constitución.

Personas electrodependientes

En términos legales, la electrodependencia se aplica a aquellos suministros de ámbito doméstico en los que exista constancia documental formalizada por personal médico de que la energía eléctrica resulta imprescindible para la alimentación de cualquier equipo médico que resulte indispensable para mantener con vida a una persona.

No obstante, la regulación de esta figura es mínima y sería deseable la aprobación de una normativa que regulara con mayor detalle y alcance esta figura. De hecho, en esta regulación tendrían que contemplarse para estos supuestos especiales garantías no directamente vinculadas con la situación económica.

La «excepción ibérica»

Ante el alza de los precios de la energía, España defendió ante las instituciones comunitarias, junto con Portugal, la denominada «excepción ibérica» en materia energética, al estimar que las especiales características del mercado energético en la península hacían necesaria una regulación distinta de la del resto de la Unión. Fruto del reconocimiento de esta situación fue el establecimiento de un límite al precio del gas. Se trata de una medida temporal que consiste en poner un límite al precio máximo del gas utilizado en las centrales de generación eléctrica, con el objetivo de que así se pueda abaratar el precio de la luz.

Sin embargo, esta medida obliga a realizar una compensación a las centrales generadoras de electricidad que utilizan gas, por la diferencia entre el precio real del gas y el precio límite establecido, y en la normativa está establecido que esta compensación se repercute a los clientes. Esto ha generado numerosas quejas ante el Defensor del Pueblo de aquellos ciudadanos que tienen regulado su consumo a través del mercado libre, que han visto incrementarse su factura de una forma muy cuantiosa y a los que esta institución ha procurado explicarles la lógica global del mecanismo establecido.

Información y garantías de los derechos de los consumidores

Las quejas que viene recibiendo el Defensor del Pueblo han puesto de manifiesto que las personas afectadas, en un alto porcentaje, desconocen a qué Administración pueden acudir en el caso de tener algún problema relativo al suministro eléctrico. Por ello, el Defensor del Pueblo inició una actuación con todas las comunidades autónomas, para solicitar información acerca de la difusión de las competencias de las consejerías correspondientes en materia de energía.

Otra cuestión que se ve reflejada con cierta frecuencia en las quejas de los ciudadanos es que la ciudadanía percibe una ausencia de garantías en los cortes de suministro eléctrico, que son llevados a cabo por parte de las empresas comercializadoras de una forma unilateral. Esta es una cuestión sobre la que el Defensor del Pueblo se ha pronunciado en varias ocasiones en los últimos años.

Por ello, [recomendó a la Secretaría de Estado de Energía](#) que regule, de una forma previa a toda actuación que pueda conducir a la suspensión del suministro eléctrico, un procedimiento que garantice la intervención de la Administración en la elaboración de las actas que puedan tener como consecuencia un corte en el suministro. Igualmente, el Defensor del Pueblo ha destaca la necesidad de reconocer el derecho de los consumidores a formular alegaciones en su defensa, y ello en unos plazos razonables, antes de proceder a la suspensión del caudal eléctrico.

12 SITUACIÓN Y PERSPECTIVAS DEL PROCESO DE RETIRADA DEL AMIANTO

El Defensor del Pueblo ha iniciado una actuación de oficio con las administraciones autonómicas y la Secretaría de Estado de Medio Ambiente para supervisar la puesta en marcha de las nuevas medidas establecidas por la legislación sobre la retirada del amianto de instalaciones y emplazamientos que contengan este material tóxico.

La exposición al amianto está asociada a graves enfermedades respiratorias, a consecuencia del deterioro de los materiales que favorece la liberación de fibras. Por este motivo, su utilización y comercialización quedó prohibida en España desde 2002, tras la entrada en vigor de la Orden ministerial de 7 de diciembre de 2001, por la que se modifica el anexo I del Real Decreto 1406/1989, de 10 de noviembre, sobre limitaciones a la comercialización y al uso de ciertas sustancias y preparados peligrosos, que da cumplimiento a una directiva europea.

No obstante, dicha orden no obligaba a retirar el amianto ya instalado, por lo que hoy aún existen edificaciones con él, que se pueden mantener hasta el final de su vida útil, entre 20 y 30 años.

De ahí que la nueva legislación estatal, introducida por la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, suponga un claro avance en lo referido a las previsiones de retirada del amianto de instalaciones y emplazamientos. La disposición adicional decimocuarta de esta norma establece el plazo de un año para que los ayuntamientos elaboren un censo de instalaciones y emplazamientos con amianto y un calendario para su retirada. El plazo concluye el 10 de abril de 2023.

El censo y el calendario tienen carácter público y deben ser remitidos a las autoridades sanitarias, medioambientales y laborales competentes de las comunidades autónomas, las cuales deberán inspeccionar y verificar, respectivamente, que los materiales se han retirado y enviado a un gestor autorizado.

En el calendario de retirada se deben priorizar las instalaciones y emplazamientos según el grado de peligrosidad y exposición de la población más vulnerable. En todo caso, las instalaciones y emplazamientos de carácter público con mayor riesgo deberán estar gestionados antes de 2028.

Estado de puesta en marcha de las medidas

Tras un análisis de las respuestas recibidas hasta finales de 2022, el Defensor del Pueblo ha concluido que algunas administraciones se hallan aún en las fases

preliminares de impulso de las medidas previstas en la norma y que, por tanto, las posibilidades de cumplir el plazo son escasas.

Las consejerías de medio ambiente de Andalucía, Castilla y León, Extremadura, Galicia, Melilla y Navarra no habían contestado al Defensor del Pueblo en 2022, aunque algunas, como Andalucía y Melilla, enviaron sus informes al inicio del año en curso y se hallan en estudio.

Otras consejerías declinaron su competencia, al entender que los destinatarios de la norma eran los ayuntamientos, y que solo debían intervenir cuando se hubiera retirado el material contaminado, pues solo entonces tendría la condición de residuo. También objetaron dudas interpretativas, dificultades en la coordinación y que aún no había concluido el plazo.

De esta forma, se está retrasando la adopción de las medidas y decisiones instrumentales que son necesarias para que sea posible cumplir con las obligaciones a tiempo y, con ello, demoran la retirada del entorno de un elemento nocivo para la salud en detrimento de la consecución de un medio ambiente adecuado, tal y como la Constitución y las leyes garantizan.

El Defensor de Pueblo ha subrayado ante estas consejerías que, desde que la nueva Ley de residuos fue publicada en el *Boletín Oficial del Estado* y entró en vigor, el 10 de abril de 2022, todas las Administraciones Públicas tienen conocimiento de las obligaciones a las que han de hacer frente respecto a la retirada del amianto. Especialmente las relativas a la elaboración de un inventario de emplazamientos e instalaciones con amianto y la disposición de calendarios para su retirada. También desde entonces conocen que en este proceso deben intervenir distintas administraciones territoriales (estatal, autonómica y local) y con competencias diversas (ambientales, laborales y sanitarias).

Asimismo, el Defensor del Pueblo ha recordado que, si bien los municipios son las principales administraciones que deben actuar, es cada comunidad autónoma la receptora de toda la información y la encargada de coordinar e inspeccionar su cumplimiento. A ello obedece, precisamente, el inicio de actuaciones de oficio con todas las consejerías competentes en materia de medio ambiente.

También hay que tener en cuenta que las administraciones han de relacionarse entre sí de acuerdo con los principios de cooperación, colaboración y coordinación, y que todas las consejerías de medio ambiente tienen competencias para actuar, tanto en virtud de la normativa estatal y autonómica en materia de residuos como de conformidad con las normas de Derecho administrativo general (artículos 6, 7, 10, 55, 56.2 y siguientes de la Ley 7/1985 de las Bases del Régimen Local; artículo 12.4 y disposición

adicional decimocuarta de la Ley 7/2022 de residuos y suelos contaminados para una economía circular, y los decretos de estructura orgánica, entre otras normas).

Además, existen órganos específicos de coordinación, como la Comisión de Coordinación en Materia de Residuos, en los que participan el Ministerio de Transición Ecológica y el Reto Demográfico, las consejerías competentes y los representantes de los municipios. A su vez, algunas administraciones autonómicas disponen de órganos propios de coordinación en materia de economía circular, residuos o política local que también están representados en la citada comisión estatal.

Es cierto que la lectura de la disposición adicional decimocuarta de la citada Ley 7/2022 puede hacer surgir algunas dudas en su aplicación. Por ejemplo, en lo referido a la determinación del grado de peligrosidad o de exposición al amianto, o sobre la definición de qué debe entenderse por población más vulnerable o por instalaciones públicas con mayor riesgo. Así lo han manifestado varias comunidades autónomas al Defensor del Pueblo.

Pero las dudas interpretativas no justifican la pasividad administrativa. La interpretación de las normas no es ajena a la labor habitual del operador jurídico ni del órgano administrativo y, desde luego, no lo es en estados descentralizados como España.

El Estado dicta la legislación básica en materia de residuos, la cual, como norma ambiental, tiene carácter de mínimos. El ministerio, promotor del anteproyecto de ley, o aún mejor, la Comisión de Coordinación en Materia de Residuos, puede acordar algunos criterios comunes de interpretación, pero no es en absoluto una condición necesaria para que las comunidades autónomas, si lo estiman oportuno, o necesario, aprueben normas de desarrollo de la legislación básica en atención a sus particularidades o, en todo caso, planifiquen las actuaciones y adopten las medidas precisas para cumplirla, en aplicación de sus competencias de gestión ambiental (artículo 149.1.23.^a de la Constitución).

De hecho, aun con dudas interpretativas, hay consejerías autonómicas con competencias en materia de medio ambiente que ya están adoptando medidas para retirar el amianto de sus respectivos territorios. Por ejemplo, se han dirigido a las diputaciones provinciales o a la federación regional de municipios, para instar y coordinar las actuaciones; han aprobado ayudas para facilitar a los municipios el cumplimiento de sus obligaciones; han elaborado planes y programas de actuación, con el fin de cumplir los plazos y disponer de protocolos de retirada; están estudiando los medios para facilitar la recogida gratuita de residuos con amianto en los domicilios; están analizando si los vertederos existentes tienen capacidad para gestionar los nuevos residuos que se generen, si se deberán crear nuevos vertederos o si deberán enviar los residuos fuera de

su territorio; se han diseñado y se están utilizando herramientas cartográficas e informáticas para la recogida y el tratamiento de datos, etcétera.

Con estas consejerías (Principado de Asturias, Illes Balears, Canarias, Cataluña, Comunitat Valenciana y País Vasco) el Defensor del Pueblo ha suspendido las actuaciones y solicitará más adelante una actualización del estado de los trabajos que se están llevando a cabo.

La necesidad de impulsar los trabajos y la coordinación

En conclusión, transcurridos muchos meses desde la entrada en vigor de la nueva ley, resulta preciso que determinados órganos administrativos no permanezcan inactivos, escudándose en problemas que han quedado expuestos. Al contrario, en la tarea de conseguir un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, tal y como prescribe el artículo 45 de la Constitución, las administraciones deben hacer posible la retirada del entorno de un elemento nocivo para el medio ambiente y la salud de todos.

Resulta preciso, pues, que den un impulso significativo a la elaboración del censo de edificaciones y emplazamientos con amianto y al calendario para su retirada, así como a la determinación de las edificaciones y emplazamientos de carácter público con mayor riesgo.

De acuerdo con lo expuesto, el Defensor del Pueblo ha [sugerido](#) a las consejerías de medio ambiente de Aragón, Cantabria, Castilla-La Mancha, Ceuta, Comunidad de Madrid, La Rioja y la Región de Murcia que adopten las medidas necesarias para agilizar el cumplimiento de las obligaciones previstas y que establezcan criterios orientativos para la elaboración del inventario y el calendario de retirada.

También ha sugerido que los criterios se comuniquen directamente, a la mayor brevedad, a los municipios, o a través de órganos de coordinación autonómicos en materia de política local o ambiental, de la federación de municipios regional o de cualquier otra vía que facilite el cumplimiento de sus obligaciones, especialmente en los municipios más pequeños; y que promuevan el establecimiento de mecanismos orgánicos o funcionales de cooperación y coordinación con otras consejerías, para elaborar el inventario de instalaciones y emplazamientos con amianto.

Además, con el fin de eliminar dificultades y facilitar la aplicación de la norma, el Defensor del Pueblo ha dirigido también una [Sugerencia a la Secretaría de Estado de Medio Ambiente](#) para que intensifique la comunicación a través de la Comisión de Coordinación en Materia de Residuos, para resolver dudas, fijar criterios o poner en común buenas prácticas que hayan desarrollado las comunidades autónomas o entidades locales para la elaboración de los inventarios y los calendarios.

13 CONTAMINACIÓN ACÚSTICA: RUIDO Y MOLESTIAS PROVOCADOS POR LAS TERRAZAS Y LOS ACTOS CELEBRADOS EN EL ESPACIO PÚBLICO

El Defensor del Pueblo recibe todos los años cientos de quejas por el ruido y las molestias provenientes de los locales de hostelería. De hecho, es el motivo de queja más frecuente y reiterado de los que se reciben con relación al medio ambiente urbano.

La Administración debe garantizar que los locales de hostelería cumplen las exigencias ambientales y las medidas correctoras en materia de ruido que se derivan de la normativa de aplicación y de las autorizaciones concedidas.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos y el Tribunal Constitucional han consolidado una línea jurisprudencial, según la cual las inmisiones ilegítimas y perjudiciales en las viviendas, como consecuencia de una actividad contaminante, conculcan los derechos a la intimidad personal y familiar y a la inviolabilidad del domicilio, recogidos en el artículo 8 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, y en el artículo 18, apartados 1 y 2, de la Constitución española (CE). Una exposición prolongada a unos determinados niveles de ruido que superen los umbrales fijados normativamente, y que pueda imputarse a los actos u omisiones de entes públicos, vulnera el derecho fundamental a la intimidad personal y familiar en el ámbito domiciliario.

Además, cuando los niveles de inmisión acústica que deba soportar una persona, a consecuencia de una acción u omisión de los poderes públicos, rebasen el umbral a partir del cual se ponga en peligro grave e inmediato la salud, podrá también quedar afectado el derecho fundamental a la integridad física reconocido en el artículo 15 CE.

La contaminación acústica puede también vulnerar otros derechos constitucionales: los derechos a la salud (artículo 43 CE), a un medio ambiente adecuado (artículo 45 CE) y a una vivienda digna (artículo 47 CE). El alcance de estos derechos se configura por las leyes ordinarias, de manera que será el incumplimiento de estas lo que indique si existe tal vulneración.

La proliferación de las terrazas y la tolerancia con los abusos

En este contexto, durante 2022, numerosos ciudadanos y diversas asociaciones y plataformas de distintas ciudades, principalmente Barcelona, Bilbao y Madrid, se han dirigido al Defensor del Pueblo con respecto a la proliferación de terrazas hosteleras. Los altos niveles de ruido que soportan los vecinos, la invasión del espacio público que conllevan las terrazas, las aglomeraciones de personas y la acumulación de basura y suciedad son, en síntesis, las molestias que manifiestan.

Por ello, cuestionan la prolongación de las medidas aprobadas a favor de las terrazas durante la pandemia de la covid-19, que tenían por objeto flexibilizar los criterios de instalación y funcionamiento, tales como el aforo, los horarios de apertura y cierre, o la ocupación del espacio público, incluidas las bandas de estacionamiento.

Estos ciudadanos también declaran que, con demasiada frecuencia, se abusa de las medidas de flexibilización, y que no se cumplen en los términos regulados, hasta el punto de imposibilitar el descanso y el desarrollo de una vida normal en sus domicilios y en el espacio público. Se quejan igualmente de que con frecuencia se sobrepasa el aforo máximo permitido, se incumple el horario de cierre y se instalan mesas y sillas en un espacio mayor que el autorizado, lo que dificulta el tránsito peatonal por la acera. Afirman que estas conductas ilegales no tienen consecuencias jurídicas que resulten eficaces para evitar que se sigan produciendo.

En el caso de Madrid, en el que la investigación está más avanzada al haberse iniciado en 2021, el Defensor del Pueblo ha podido constatar que las reivindicaciones de los vecinos no están faltas de razón, pues la aplicación de la normativa fracasa en su intento de garantizar el descanso y sus derechos.

En 2022, el Defensor del Pueblo se dirigió al Ayuntamiento de Madrid para conocer el grado de cumplimiento y eficacia de las medidas previstas en la Ordenanza 1/2022, relativa a las terrazas, y que entró en vigor a principios de año. La institución subrayaba la obligación municipal de vigilar los valores límite de ruido, el cumplimiento de los horarios, el aforo máximo permitido y la no formación de aglomeraciones.

La Administración municipal, en el informe enviado al Defensor del Pueblo, hizo una valoración positiva de la aplicación de la nueva ordenanza, pero no se apoyaba en un análisis concluyente ni aportaba datos significativos, por las siguientes razones:

1. El informe municipal no reflejaba cuántas terrazas habían solicitado autorización para consolidar los espacios ocupados durante la covid-19, es decir, cuántas terrazas que respondían al nuevo modelo autorizado excepcionalmente por la pandemia se iban a mantener en lo sucesivo. En general, los datos que suministró el ayuntamiento no se ponían en relación con otros –como, por ejemplo, el número de terrazas existentes–, por lo que resultaban poco ilustrativos.
2. El ayuntamiento no proporcionó datos sobre el número de denuncias presentadas por los inspectores o directamente por los ciudadanos (llamadas telefónicas, denuncias a la Policía local, etc.), a raíz del ruido y las demás molestias producidas por las terrazas. Esta información es importante porque permitiría establecer una relación entre las denuncias recibidas, las inspecciones realizadas, los procedimientos tramitados y las

sanciones impuestas, que darían una idea del esfuerzo municipal realizado para garantizar los derechos de los vecinos.

Tampoco aportaba datos sobre la naturaleza y cuantía de las multas impuestas (cuantías que, salvo error, no se actualizaban en la nueva ordenanza), ni se indicaba si los infractores las habían abonado. Ninguna mención se hacía a posibles casos de reincidencia o a la suspensión de la actividad de algún local, con motivo de una sanción (pues con carácter provisional afirmaba no haberlo hecho), ni tampoco a los resultados de la nueva infracción regulada «por molestias leves». En definitiva, no se podían apreciar ni analizarse los resultados de un supuesto endurecimiento del régimen sancionador.

3. Sobre la declaración de zonas saturadas –por la alta ocupación, tránsito peatonal, o afecciones ambientales– y su efecto más destacable que es la imposición de condiciones más restrictivas a las terrazas que en ellas se ubican, el ayuntamiento decía muy poco en sus informes.

Si bien la nueva ordenanza daba un plazo de dos meses para delimitar estas zonas de alta ocupación, no se hacía ninguna referencia actualizada a este asunto en el informe municipal recibido.

Por otro lado, pese a que la declaración de zona saturada debe ser una herramienta jurídica que permita actuar con rapidez allí donde se presenten problemas de convivencia y descanso vecinal, nada decía el ayuntamiento sobre las limitaciones específicas que hubieran propuesto y adoptado los distritos o la Comisión de Terrazas, tales como horarios más estrictos o la reducción de la superficie de ocupación.

De hecho, esas medidas más estrictas se podrían haber adoptado sin mayor demora en aplicación de la Ordenanza de Protección contra la Contaminación Acústica y Térmica. Pese a ello, con carácter previo, el ayuntamiento estaba elaborando unos estudios de ordenación conjunta creados por la Ordenanza 1/2022, estudios que de esta forma demoraban la adopción de medidas contra el ruido.

El hecho de que provisionalmente no se otorgaran nuevas licencias en las zonas en estudio, donde presumiblemente ya no hay espacio disponible para instalar más terrazas, no parece una medida de gran alcance en lo que se refiere a la reducción del ruido.

4. Por lo que se refiere a la ocupación de las bandas de estacionamiento, uno de los temas que ha generado especial controversia entre los ciudadanos, el ayuntamiento no justificaba el mantenimiento de la vigencia de la medida durante 2022 y 2023. Tampoco se explicaban los parámetros que

fundamentaban la proporcionalidad de esta prórroga, teniendo en cuenta que supone una restricción de las posibilidades de aparcamiento de los vecinos y, en particular, de las plazas que deben reservarse para este uso, de acuerdo con los estándares urbanísticos previstos en el plan general de ordenación urbana. Además, el ayuntamiento no aclaraba si se habían retirado todas las terrazas en bandas de estacionamiento ubicadas en las zonas de alta ocupación declarada, como exige la ordenanza, o, en caso contrario, qué medidas se habían adoptado.

5. Finalmente, tampoco explicaba el ayuntamiento cómo había repercutido en la convivencia la nueva figura del responsable de terraza, creada en la Ordenanza 1/2022, pues no se indicaba cuántos conflictos había resuelto o cuál había sido el resultado de sus gestiones.

El ayuntamiento sí resaltaba que la mayor parte de las quejas vecinales derivaban de comportamientos incívicos de los usuarios de las terrazas y no por incumplimiento de las licencias. Insistía en que dichos comportamientos incívicos se controlaban por la Policía municipal, la cual no puede dotarse de nuevos medios. De esta forma se venía a reconocer que la aplicación de la nueva ordenanza no atendía uno de los principales problemas que lleva asociada la proliferación de terrazas, que son las molestias que se generan por la mayor presencia de los usuarios de las instalaciones en la vía pública.

La inevitable conclusión fue que el ayuntamiento no había habilitado los medios necesarios para supervisar correctamente el cumplimiento de la ordenanza. Si no se aplican los mecanismos de supervisión y sanción establecidos, ya sea por falta de recursos o cualquier otra razón, no podrá garantizarse que la norma sea cumplida por sus destinatarios ni que resulte eficaz para conseguir una protección real de los derechos constitucionales, incluso si es de gran calidad técnica y cuenta con elevado grado de consenso.

De nada sirve establecer un horario de cierre si este horario no se cumple y, pese a ello, no se produce ninguna consecuencia de las previstas en la norma. Y lo mismo puede predicarse respecto de todas las medidas dirigidas a minimizar las molestias de las terrazas. Las medidas que protegen los derechos de los ciudadanos solo pueden resultar efectivas si la Administración ejerce los mecanismos de control establecidos por el ordenamiento y, singularmente, la potestad sancionadora, destinada a reprender conductas ilícitas y disuadir de su comisión.

En síntesis, si la Administración Pública decide favorecer la instalación de terrazas para fomentar el desarrollo económico paralelamente debía habilitar los medios que aseguren el cumplimiento de las condiciones impuestas para evitar el ruido y así se garantice la conciliación de los derechos concurrentes. No hacerlo obliga a concluir que

la proliferación de terrazas se realiza en detrimento de los derechos constitucionales de los vecinos y de la habitabilidad de la ciudad.

De acuerdo con estos argumentos, el Defensor del Pueblo ha dirigido varias [Recomendaciones al Ayuntamiento de Madrid](#), con la finalidad de que se supervise de una forma eficaz el cumplimiento por parte de los titulares de las terrazas de hostelería de los requisitos establecidos en la ordenanza para garantizar el descanso de los vecinos. En primer lugar, ha propuesto que apruebe un plan de inspecciones programadas y sin previo aviso, que se combine con inspecciones no programadas para atender las reclamaciones de los vecinos. En ese sentido, que los distritos tengan desconcentradas algunas funciones no impide que se adopten planes de inspección, bien por los propios distritos conforme a criterios mínimos fijados por el ayuntamiento, bien por el propio ayuntamiento, de acuerdo con el principio de unidad de gobierno y gestión del municipio.

Asimismo, se ha recomendado al ayuntamiento que habilite nuevos medios para la inspección de las terrazas, en particular en zonas saturadas, de protección acústica especial y de mayor conflicto, así como para la tramitación de las denuncias y los procedimientos sancionadores y de restablecimiento de la legalidad urbanística y ambiental.

Finalmente, también se ha recomendado al consistorio madrileño que desarrolle campañas de concienciación ciudadana para fomentar comportamientos cívicos en los espacios públicos, especialmente los vinculados al uso de terrazas de hostelería.

La investigación sobre la situación en la ciudad de Barcelona dará sus resultados en 2023, pues se inició a finales de 2022, a raíz de una queja presentada por varias asociaciones de vecinos. El Defensor del Pueblo ha solicitado al Ayuntamiento de Barcelona un informe sobre la aplicación y el cumplimiento de la nueva Ordenanza de terrazas, desde su entrada en vigor, referido a las siguientes cuestiones:

1. Valoración de los resultados obtenidos en relación con los objetivos que se pretenden alcanzar con la ordenanza, con indicación de si se han identificado deficiencias o posibilidades de mejora.
2. Plan o programación de las inspecciones para asegurar el cumplimiento de la ordenanza; indicación de los medios personales de los que dispone y si se han incrementado.
3. Número de denuncias por ruido y otras molestias recibidas desde la entrada en vigor de los nuevos preceptos. Inspecciones practicadas, resultados obtenidos y procedimientos tramitados para asegurar el cumplimiento.
4. Medidas provisionales o adoptadas y el número de sanciones impuestas, con indicación del tipo de sanción.

Otra actuación destacada en este ámbito es la iniciada con el Ayuntamiento de Bilbao respecto al Distrito de Abando, donde se reproducen los problemas que causa la proliferación de las terrazas y los establecimientos de hostelería y de ocio nocturno, con especial incidencia de aglomeraciones de personas en las puertas de los locales y de personas bebiendo en la calle, según denuncian los vecinos.

El Defensor del Pueblo ha solicitado al ayuntamiento un informe sobre las inspecciones dirigidas a evitar la práctica del botellón y a asegurar que existe un comportamiento cívico a la salida de los locales de ocio nocturno de madrugada, así como conocer los resultados de los registros de mediciones continuas de los niveles de ruido soportados en el distrito. Asimismo, se ha interesado sobre el estado de tramitación de la declaración del distrito como zona de protección acústica especial.

Para concluir este asunto, es preciso señalar que se han iniciado actuaciones análogas con otros ayuntamientos a los que también en ocasiones se han dirigido Recomendaciones y Sugerencias del Defensor Pueblo. Las actuaciones aquí comentadas son aplicables a situaciones que se producen en muchas otras localidades españolas y reflejan la posición de esta institución. En otro apartado de este informe se hace referencia a diferentes problemas causados por la contaminación acústica por parte de los locales de hostelería (en el epígrafe 15.5).

Celebración de actos lúdicos

En conexión con los problemas que genera el ruido en el espacio público, ha suscitado especial interés del Defensor del Pueblo en 2022 el provocado por las actividades y actos –culturales, festivos y lúdicos–, como las actuaciones callejeras, los conciertos, espectáculos u otras convocatorias, que se llevan a cabo en las calles y plazas, parques o recintos, ya sea de manera habitual o extraordinaria. Los problemas que originan dan lugar a quejas todos los años y afectan a los derechos de un elevado número de personas en todo el territorio. En 2022, las actuaciones realizadas con el Ayuntamiento de Bilbao han sido las más destacadas e ilustrativas del problema y de las soluciones que, a juicio de esta institución, deben articular las entidades locales.

Muchos de estos actos se celebran en las zonas céntricas de las ciudades, lo que causa evidentes molestias a las personas que viven allí. A la vez, aunque en menor medida, son también objeto de fundadas quejas algunas reuniones o espectáculos que se celebran en barrios y distritos que no son céntricos. Todos tienen en común la utilización de amplificadores, altavoces o megafonía, con lo que producen emisiones sonoras muy intensas al entorno.

Es sin duda positivo, y está dentro de sus potestades, que los ayuntamientos autoricen, promuevan u organicen en el espacio público actividades de ocio o culturales dirigidas a los ciudadanos y a la configuración de una ciudad viva. Pero, al hacerlo, han

de cohonestar los derechos en juego, conciliándolos adecuada y satisfactoriamente, garantizando con ello tanto el uso del espacio público como el descanso vecinal.

Es esta una potestad inexcusable de la Administración municipal a la que la Ley de ruido atribuye la prevención, vigilancia y reducción de la contaminación acústica en su territorio.

Resulta clave que en las autorizaciones se fijen los horarios y los límites de intensidad de la megafonía o los altavoces, así como la habilitación de medios suficientes y eficaces de control y medición del ruido. Por ello, el Defensor del Pueblo recomienda a los ayuntamientos que, al autorizar en la vía pública actos y espectáculos que utilicen música amplificada, exijan a los organizadores la utilización de limitadores de sonido en altavoces y megafonía, además de determinar horarios razonables y reducidos. También les recuerda que han de realizar las mediciones acústicas y los controles necesarios. Ante emisiones por encima de los valores máximos establecidos, esta institución sugiere que se adopten medidas para lograr que se acomoden a la normativa tanto a través de las medidas provisionales como, en su caso, de las pertinentes sanciones, que deben resultar disuasorias.

Finalmente, si en unas determinadas zonas de la ciudad coinciden a diario varias actividades en el espacio público, el Defensor del Pueblo [recomienda](#) a la Administración municipal competente que realice un estudio que pondere la incidencia acústica conjunta. Es un tipo de estudio que debe realizarse durante un período de tiempo suficiente y en el momento más desfavorable, por ejemplo en el mes en el que sea previsible la mayor concentración de actos, con el fin de analizar la densidad e intensidad sonora producida y, en caso necesario, adoptar medidas para ordenar las actividades y minimizar su impacto acústico.

En la búsqueda de un modelo de ciudad como espacio de convivencia, las administraciones locales han de utilizar criterios de ordenación que logren un equilibrio entre las actividades –económicas, festivas, culturales o lúdicas– y los derechos de los vecinos. Solo una regulación adecuada y la supervisión efectiva del cumplimiento de las condiciones en las que estas actividades deben realizarse evitará que los centros urbanos se conviertan en lugares inhabitables, por la imposibilidad de que los vecinos desarrollen una vida normal, conforme a los derechos que la Constitución les garantiza.

14 PROCESOS DE ESTABILIZACIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO TEMPORAL

En sucesivos informes anuales presentados ante las Cortes Generales, el Defensor del Pueblo ha manifestado su preocupación por las elevadas tasas de temporalidad de los empleados públicos y ha considerado la necesidad de abordar la situación de quienes, como consecuencia del insuficiente marco normativo y de la inadecuada planificación de los recursos humanos, vienen padeciendo desde hace años los efectos de la temporalidad, solo parcialmente corregida por los procesos de estabilización del empleo temporal.

La elevada temporalidad en el empleo público es una práctica en la generalidad de las Administraciones Públicas desde hace décadas, que se agravó como consecuencia de la crisis económica de 2008 y de las restricciones presupuestarias adoptadas con posterioridad, que afectaron a las tasas de reposición de los empleados públicos como mecanismo ordinario de reemplazo de personal.

Como consecuencia de las citadas restricciones a la incorporación de personal, las Administraciones Públicas han utilizado durante años la contratación temporal, como forma de dar respuesta a sus necesidades inaplazables de personal.

Este modo de proceder no se acomoda a la Directiva 1999/70/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999, relativa al Acuerdo marco de la CES (Confederación Europea de Sindicatos), la UNICE (Unión de las Confederaciones de la Industria y de los Empleadores de Europa) y el CEEP (Centro Europeo de la Empresa Pública), sobre el trabajo de duración determinada. Dicha directiva declara los contratos de duración indefinida como la forma más común de relación laboral entre empresarios y trabajadores, y obliga a los Estados parte a introducir medidas para prevenir los abusos como consecuencia de la utilización sucesiva de contratos o relaciones laborales de duración determinada y a garantizar el principio de no discriminación.

Las denuncias sobre el abuso de la temporalidad en el empleo público en la Administración española determinaron la apertura, por parte de la Comisión Europea, de procedimientos de infracción contra España, por violación de la mencionada directiva.

En este mismo sentido, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en el examen de un asunto referido a una Administración Pública española, ha declarado, entre otros pronunciamientos, que no cabe excluir del concepto de sucesivos contratos o relaciones laborales de duración determinada la cobertura por vacante de un puesto por un empleado durante varios años, debido al incumplimiento por parte del empleador de su obligación legal de organizar en el plazo previsto un proceso selectivo, al objeto de proveer definitivamente la mencionada plaza vacante. Señala ese tribunal que no

pueden argüirse razones de necesidad o urgencia para dar respuesta a necesidades permanentes y estables en materia de personal (Sentencia del Tribunal de Justicia de 19 de marzo de 2020, asuntos C-103/18 y C-429/18).

Para resolver esta situación, el legislador aprobó la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público. Dicha norma, que es consecuencia del Real Decreto-ley 14/2021, de 6 de julio, tramitada como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia, aspiraba a situar la tasa de temporalidad estructural del empleo público por debajo del 8 % en el conjunto de las Administraciones Públicas españolas, actuando, de acuerdo con su preámbulo, bajo tres pilares: 1) la adopción de medidas inmediatas para remediar la elevada temporalidad existente; 2) la articulación de medidas eficaces para prevenir y sancionar el abuso y el fraude a futuro, y 3) la potenciación de las herramientas y de una cultura de la planificación para una mejor gestión de los recursos humanos.

Conforme a estos objetivos generales, se reforzaba el carácter temporal del funcionario interino, concretando las causas de cese y precisando el plazo máximo de duración del nombramiento, y se autorizaban dos nuevos procesos de estabilización de empleo público, que se añadían a los dispuestos para los años 2017 y 2018. Con el fin de evitar dilaciones, se preveía que estos procesos se desarrollen en el plazo 2022-2024.

Consideraciones sobre su constitucionalidad

La norma aprobada ha supuesto, en consecuencia, la autorización de dos nuevos procesos de estabilización de empleo público. El primero de ellos aprueba una tasa adicional para la estabilización de plazas de naturaleza estructural dotadas presupuestariamente que hayan estado ocupadas de forma temporal e ininterrumpida al menos en los tres años anteriores al 31 de diciembre de 2020. Para este proceso de estabilización, las pruebas selectivas se desarrollarán por el sistema de concurso-oposición, con una valoración en la fase de concurso del 40 % de la puntuación total –en la que se tendrá en cuenta mayoritariamente la experiencia en el cuerpo, escala, categoría o equivalente– y con la posibilidad de que, en la fase de oposición, los ejercicios no sean eliminatorios.

Junto al citado proceso, la disposición adicional sexta obliga a las administraciones a convocar, excepcionalmente y por una sola vez, por el sistema de concurso, las plazas de naturaleza estructural dotadas presupuestariamente que hayan estado ocupadas con carácter temporal e ininterrumpidamente con anterioridad al día 1 de enero de 2016. Además, la disposición adicional octava prevé la inclusión en las convocatorias de dichos procesos de estabilización de las plazas vacantes de naturaleza

estructural, que hayan estado ocupadas de forma temporal por personal con una relación de esta naturaleza antes del 1 de enero de 2016.

Varios ciudadanos solicitaron expresamente al Defensor del Pueblo que interpusiera un recurso de inconstitucionalidad contra la citada Ley 20/2021, por entender que vulneraba el principio de igualdad en el acceso al empleo público. El Defensor del Pueblo determinó no acceder a esta pretensión al tomar en consideración la jurisprudencia constitucional sobre la materia.

Reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional señala que el derecho de acceso a las funciones y cargos públicos es un derecho de configuración legal, correspondiendo al legislador delimitarlo y establecer los criterios que permitan el acceso a las funciones públicas en condiciones de igualdad. Constituye una facultad del legislador la determinación del sistema selectivo para el acceso a la función pública, sea oposición, concurso-oposición o concurso (u otro sistema que el legislador pueda legítimamente establecer) y los criterios o reglas por los que se rige el procedimiento selectivo.

El Tribunal Constitucional ha considerado que la valoración de los servicios prestados está vinculada al principio de capacidad y ha estimado legítima la celebración de procesos en los que se prima de manera muy notable un determinado mérito, como pueden ser los servicios prestados en la Administración. Así, el tribunal ha estimado que la valoración de los servicios prestados como único mérito, y hasta un 45 % de la puntuación total del proceso selectivo, no vulnera el derecho de acceso a la función pública en condiciones de igualdad.

Por otra parte, si bien la regla es que las convocatorias tienen que ser con carácter general abiertas o libres, y no es constitucionalmente aceptable la integración automática de determinados grupos en la función pública, el Tribunal Constitucional ha admitido la celebración de procesos restringidos, esto es, reservados a quienes acreditan previa experiencia en la Administración convocante. Determina para ello tres requisitos: la justificación de la excepcionalidad de la medida que adoptar, la limitación de acudir por una sola vez a estos procedimientos excepcionales y la reserva de ley. A este respecto, en el preámbulo de la Ley 20/2021, el legislador realiza una extensa exposición de la situación excepcional para justificar estos procesos selectivos.

Por las razones expuestas, el Defensor del Pueblo determinó no procedente interponer un [recurso de inconstitucionalidad](#) contra la referida Ley 20/2021, de 28 de diciembre.

Convocatorias aprobadas durante la vigencia del Real Decreto-ley 14/2021

El Real Decreto-ley 14/2021, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, entró en vigor el 8 de julio de 2021 y se ha mantenido vigente hasta la entrada en vigor de la Ley 20/2021, que lo ha sustituido. Este real decreto-ley contemplaba el concurso-oposición como sistema de selección para la cobertura de plazas ocupadas permanentemente con anterioridad al 1 de enero de 2016. Durante su período de aplicación, distintas administraciones han aprobado convocatorias para la cobertura de plazas ocupadas con anterioridad a dicha fecha.

La nueva regulación legal establece para estos supuestos el sistema de concurso y no contempla la posibilidad de que las Administraciones Públicas desistan de las convocatorias ya aprobadas. La mayoría de las administraciones las han mantenido. No obstante, otras administraciones, en especial corporaciones municipales, han desistido de sus convocatorias, para aprobar unas nuevas, conforme a las previsiones de la mencionada Ley 20/2021, en algunas ocasiones, una vez iniciado el proceso selectivo. Las decisiones adoptadas en ambos sentidos por las administraciones han motivado quejas de ciudadanos que se han considerado perjudicados en sus derechos o expectativas de acceso al empleo público.

La magnitud de este proceso de estabilización temporal hacía previsible que hasta el 31 de diciembre de 2022 se sucedieran cientos de convocatorias, con la consiguiente casuística en la regulación que las administraciones, en el ejercicio de sus potestades organizatorias, podían establecer.

En estos procesos selectivos pueden aparecer con intereses contrapuestos, todos ellos merecedores de atención, quienes vienen ocupando una plaza en la Administración convocante como personal temporal, quienes acreditan experiencia en su desempeño, o similares funciones en otras administraciones u organismos públicos, y quienes legítimamente aspiran a acceder a un empleo público en condiciones de igualdad.

La posibilidad de que la Administración desista de los procedimientos iniciados de oficio está prevista en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. El desistimiento debe estar motivado y justificado por razones de orden público, debe atender al interés general (y no al interés de la Administración que la adopta) y a la eficacia y eficiencia en la actuación administrativa.

La decisión de desistimiento, además, debe tener en cuenta la existencia de derechos e intereses legítimos de quienes pueden verse afectados, de manera que no lesione de modo desproporcionado los derechos y expectativas de quienes son parte en un procedimiento administrativo y, en virtud de los principios de buena fe y confianza legítima, han actuado en la seguridad de que la Administración va a dar el trámite e

impulso necesario para culminar el procedimiento que ha iniciado de oficio y no va a alterar su actuación arbitrariamente.

El Defensor del Pueblo ha ejercitado las facultades de supervisión que tiene encomendadas a partir de una posición de prudencia, y ha dirigido advertencias a las administraciones implicadas con la finalidad de procurar la acomodación de las convocatorias a las exigencias constitucionales y legales, evitar su impugnación y lograr el buen fin del proceso selectivo.

Valoración de los servicios prestados

Ante la ausencia en las citadas normas legales de criterios sobre qué méritos deben ser objeto de valoración y su baremación, son las normas de desarrollo dictadas por las Administraciones Públicas, o las mismas convocatorias aprobadas, las que establecen dichas previsiones. Algunas de estas normas y convocatorias también han sido objeto de queja ante el Defensor del Pueblo, por entender que, si bien se acomodan a lo preceptuado en la ley, la concreción de los criterios de selección no es conforme con los principios de igualdad, mérito y capacidad en el acceso al empleo público.

La mayoría de las quejas que se han recibido están referidas específicamente a la experiencia adquirida en la propia Administración convocante. Entienden que la valoración privilegiada de esta experiencia, frente a la experiencia adquirida en otras administraciones en el desempeño de las mismas funciones que corresponden a las plazas convocadas, no está justificada o es exorbitante y desproporcionada. Consideran que se discrimina así a quienes no pueden acreditarla y se constituye en determinante del resultado de los procesos selectivos, al inclinar de modo injustificado este resultado a favor de quien ha prestado servicios en la Administración convocante. Ello constituye, a criterio de los ciudadanos que acudieron al Defensor del Pueblo, un desigual trato, contrario a los principios mencionados.

El Tribunal Constitucional ha considerado que la valoración de los servicios prestados está vinculada al principio de capacidad y ha estimado legítimo, desde el punto de vista constitucional, la celebración de procesos en los que se prima de manera muy notable un determinado mérito, como pueden ser los servicios prestados en la Administración. No obstante, la valoración nunca puede ser tan desproporcionada e irracional que vulnere el derecho a la igualdad, ya sea sobrevalorando unos méritos, o excluyendo a otros que guarden relación objetiva con las vacantes a cubrir, o estableciendo una valoración que excluye totalmente a los opositores que carecen de ese mérito.

El Defensor del Pueblo, a lo largo de sus diversos informes presentados ante las Cortes Generales, ya ha alertado sobre la sobrevaloración de los méritos derivados

directamente del previo desempeño como interinos de los puestos cuya cobertura definitiva se pretendía en diversas circunstancias.

El Tribunal Constitucional ha aceptado en un proceso de consolidación de empleo la ponderación de los servicios previos prestados en la Administración convocante, por entender que obedece a circunstancias que no pueden considerarse irrazonables o arbitrarias, y no puede considerarse desproporcionada la valoración cuantitativa que se ha otorgado a ese mérito en las bases de la convocatoria, toda vez que ha permitido la obtención de plaza a quienes no acreditaban esa experiencia.

No obstante, este mismo tribunal ha estimado contrario al principio de igualdad que las administraciones convocantes otorguen en un concurso de méritos una valoración desproporcionada a los servicios prestados en la misma Administración convocante con relación a aquellos servicios prestados en otra distinta, cuando las funciones desempeñadas son idénticas y se evidencia una clara intención de predeterminación del resultado del concurso a favor de unas determinadas personas.

Sobre la base de esta doctrina constitucional y de la jurisprudencia emanada del Tribunal Supremo, el Defensor del Pueblo ha advertido a distintas administraciones sobre la posibilidad de que sus convocatorias no se adecúen al principio de igualdad en el acceso a las funciones y cargos públicos recogido en el artículo 23.2 de la Constitución, para que, en su caso, realicen las actuaciones procedentes para su revisión, a través de los procedimientos previstos en la mencionada Ley 39/2015, ya citada.

Respecto a la experiencia obtenida fuera de las Administraciones Públicas, asunto que también ha sido cuestionado ante el Defensor del Pueblo, se ha informado a los ciudadanos de la jurisprudencia constante del Tribunal Supremo, que considera justificada una mayor puntuación en los servicios o experiencia en puestos de la Administración y del mismo cuerpo en el que se aspira a ingresar, que los obtenidos fuera de las Administraciones Públicas.

Reserva de plazas para personas con discapacidad

En desarrollo de la Ley 20/2021, ciertas Administraciones Públicas, entre ellas la Administración General del Estado y la Comunidad Autónoma de La Rioja, han aprobado las correspondientes ofertas de empleo público para la cobertura de plazas por el sistema de concurso, sin establecer la preceptiva reserva de cupo no inferior al 7 % de las plazas para ser cubiertas por personas con discapacidad, en cumplimiento del artículo 59.1 del del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.

El carácter imperativo de esta reserva en el estatuto, con independencia del sistema selectivo de acceso, y la inexistencia de previsiones distintas al respecto en la

Ley 20/2021 llevan al Defensor del Pueblo a concluir la obligación legal de establecer un cupo para personas con discapacidad en los concursos de méritos para la estabilización de empleo temporal tramitados al amparo de esta ley.

Las administraciones concernidas afirman que el cupo para personas con discapacidad es una medida de discriminación positiva que tiene como objetivo compensar las mayores dificultades que se les presentan a las personas de este colectivo. Pero argumentan que en el sistema de concurso se valoran los méritos ya obtenidos, en estricta igualdad de condiciones entre todos aquellos aspirantes que ya reúnen dichos méritos, por lo que tales barreras no se dan y, en consecuencia, tal discriminación positiva no debe producirse.

El Defensor del Pueblo no comparte este parecer. A este respecto, además de poner de manifiesto a las administraciones la claridad del mandato legal que no puede en ningún caso ser contradicho por una norma de rango inferior, se ha cuestionado su visión excesivamente fija en el tiempo de cómo deben interpretar y aplicar los mecanismos de fomento de la integración de las personas con discapacidad.

Las personas con discapacidad se encuentran en condiciones desfavorables de partida para muchas facetas de la vida social en las que está comprometido su propio desarrollo. Estas personas se enfrentan a barreras y dificultades para acceder al empleo en la Administración, lo que determina una incorporación tardía y afecta a los años de experiencia profesional al servicio de la Administración, que serán valorados como méritos en los procesos selectivos. Pero, además, una vez obtenido el empleo, como funcionarios de carrera y, por supuesto, como funcionarios interinos, el hecho de ser personas con discapacidad les sitúa en condiciones de desigualdad respecto de quienes no la padecen, y afecta a la obtención de méritos durante su etapa profesional tanto de tipo formativo como de docencia, durante el tiempo que ostentan dicha condición de funcionarios interinos, que son los que habitualmente son valorados en el sistema de concurso.

Como consecuencia de lo indicado, el Defensor del Pueblo ha recomendado a estas Administraciones Públicas que modifiquen las ofertas de empleo público de estabilización correspondientes a la mencionada Ley 20/2021, para que contemplen, para las plazas ofertadas por concurso, el preceptivo cupo de reserva para personas con discapacidad establecido en el artículo 59.1 del del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre. A fecha del presente informe todavía no han llegado las contestaciones sobre su aceptación por parte de las distintas administraciones.

En el caso del País Vasco, la norma por la que se convocan estos procesos de consolidación de empleo en cuerpos y escalas de la Administración general de esa

comunidad autónoma y sus organismos autónomos sí establece la reserva de cupo de discapacidad tanto para los procedimientos que se desarrollan mediante el sistema de concurso-oposición como para los que se realizan conforme al sistema de concurso de méritos. No obstante, la convocatoria de estabilización de empleo temporal referida al personal docente no establece reserva alguna de plazas para personas con discapacidad. El Defensor del Pueblo queda a la espera de que esta Administración autonómica indique las razones por las que no se ha previsto un cupo de reserva en esta última convocatoria.

III

**Supervisión de la actividad
de las Administraciones Públicas**

1 ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

El Defensor del Pueblo se ocupa de la Administración de Justicia desde el respeto a la independencia judicial: no puede intervenir en asuntos judicializados (en el sentido de pendientes de resolución judicial o ya juzgados), si bien puede actuar en cuanto a los problemas generales de la Justicia y en todo lo que se refiere a la denominada «Administración de la Administración de Justicia» (concepto acuñado por la Sentencia del Tribunal Constitucional 56/1990), es decir, a cuanto se refiere a los medios personales y materiales sin los que no sería posible el ejercicio de la potestad jurisdiccional, lo que también podría denominarse «justicia como servicio público».

1.1 LA JUSTICIA COMO SERVICIO PÚBLICO

Medios personales y materiales de la Justicia

La dotación de medios personales y materiales para la Administración de Justicia compete a diversas administraciones, especialmente al Ministerio de Justicia y a las comunidades autónomas, en desarrollo de las previsiones presupuestarias de cada ejercicio, y conforme a las prioridades que se establezcan, siendo muy relevantes las propuestas del Consejo General del Poder Judicial. En un contexto en el que los retrasos o dilaciones indebidas subsisten en muchos órganos judiciales, se establecen prioridades conforme a módulos objetivos que permiten detectar dónde hay una mayor necesidad.

Algunos casos llegan al Defensor del Pueblo que, en ocasiones, formula Recomendaciones. Así, ha [recomendado a la Junta de Andalucía](#) que se tomen las medidas que sean necesarias para garantizar que los juzgados de Almería cuenten con una sala de vistas de amplia capacidad, que permita realizar actos judiciales complejos en los que haya un elevado número de personas convocadas. Asimismo, que se tomen las medidas necesarias para garantizar que el juzgado de Huércal-Overa (Almería) cuente con el personal al servicio de la Administración de Justicia preciso y proporcional al volumen de asuntos que tramita, de acuerdo con lo requerido reiteradamente por parte de los tres últimos informes de inspección sobre cargas del Consejo General del Poder Judicial.

La creación de un nuevo órgano judicial es el supuesto más complejo relacionado con la dotación de medios personales y materiales de la Justicia. Se trata, en primer lugar, de que proceda la creación del órgano, con arreglo a las cargas de trabajo y a las prioridades, desde una perspectiva nacional y atendiendo a las disponibilidades presupuestarias. Es necesaria, luego, la concurrencia del Consejo General del Poder

Judicial, que ha de designar al juez titular del órgano, el Ministerio de Justicia, que ha de designar al letrado de la Administración de Justicia, y la Administración competente para proveer el local, el resto del personal, los medios informáticos, etcétera. En algún caso, a través de las quejas recibidas, el Defensor del Pueblo constata alguna situación especialmente complicada debido a la muy elevada carga de trabajo. Es el caso del Juzgado 101 bis de Primera Instancia de Madrid, especializado en asuntos mercantiles.

Con relación a la situación de sobrecarga de este órgano, el Defensor del Pueblo ha [recomendado al Ministerio de Justicia](#) que proceda a la creación de un nuevo juzgado de Primera Instancia en Madrid que tenga atribuido en exclusiva el conocimiento, a nivel provincial, de acciones individuales sobre las condiciones generales de la contratación incluidas en contratos de financiación con garantías reales inmobiliarias, cuyo prestatario sea una persona física. Y ha recomendado tanto al [Consejo General del Poder Judicial](#) como a la [Comunidad de Madrid](#) la creación de un nuevo juzgado de Primera Instancia en Madrid, con el objetivo de reforzar el trabajo del Juzgado de Primera Instancia número 101 bis de Madrid.

Igualmente, el Defensor del Pueblo ha hecho las siguientes Recomendaciones:

- al [Ministerio de Justicia](#) y a la [Generalitat Valenciana](#), que adopten las medidas necesarias para impulsar el proceso de cogobernanza en la determinación de la planta judicial de Valencia en la programación del año 2022, garantizando la efectiva puesta en marcha de los juzgados acordados para mejorar los tiempos de respuesta judicial y el ejercicio del derecho a la tutela judicial.
- a la [Comunidad de Madrid](#), que adopte las medidas que sean necesarias para que se cubran las plazas vacantes en los órganos judiciales, y se garantice la formación jurídica y el conocimiento procesal oportuno de los funcionarios interinos, cuando accedan al servicio del órgano judicial, sin perjuicio de otras medidas estructurales que pudieran adoptarse en cooperación con otros actores con competencias en materia de Justicia.
- a la [Comunidad de Madrid](#), que se reforme la legislación sobre las bolsas de trabajo para personal funcionario interino al servicio de la Administración de Justicia, garantizando que todos los aspirantes adquieren la cualificación y competencia profesional suficiente —tanto en aspectos procesales como en el manejo de herramientas informáticas propias de la Administración de Justicia— antes de su incorporación al puesto de trabajo. Estas reformas pueden consistir en el establecimiento de esta cualificación como requisito de acceso a las bolsas de trabajo, o la obligatoriedad de realización del curso de formación durante el tiempo en el que están esperando plaza y antes de su efectivo acceso al puesto de trabajo.
- al [Ministerio de Justicia](#), que, en virtud de las competencias que tiene atribuidas, se establezcan las medidas que se consideren necesarias para garantizar que las personas que forman parte de las bolsas de funcionarios interinos de los cuerpos de Gestión Procesal y Administrativa, de Tramitación Procesal y Administrativa y de Auxilio Judicial, para el territorio dependiente del Ministerio de Justicia, han adquirido la capacitación básica esencial sobre el conocimiento y manejo de los

procedimientos judiciales objeto del trabajo que van a desarrollar, antes de la cobertura efectiva de la plaza concreta donde han de prestar sus servicios. E, igualmente, que a todas las personas que ya están incorporadas en las bolsas de trabajo y que se encuentran a la espera de destino se les exija realizar los cursos básicos de formación antes de incorporarse a los nuevos destinos, de manera que en caso de incumplimiento o en caso de que no hayan pasado satisfactoriamente las pruebas de aptitud, puedan ser devueltos a las bolsas de trabajo, a la espera de nuevos destinos.

- a la [Xunta de Galicia](#), que se tomen medidas para agilizar la tasa de reposición y cobertura de las vacantes y bajas de los funcionarios en orden a evitar que afecten al funcionamiento ordinario de los juzgados y tribunales y mejorar el sistema de cobertura de vacantes, procurando que, hasta que se provean con funcionarios de carrera, lo sea con personal interino con experiencia en la tramitación procesal para que así sea efectivo su nombramiento desde el inicio.

Retrasos en la Justicia

No por reiterado a lo largo de los años debe dejar de mencionarse que los retrasos en la Justicia, en procedimientos concretos, constituyen un motivo habitual de queja ante el Defensor del Pueblo. Es el caso, por ejemplo, de un ciudadano que presentó una demanda por vulneración de derechos laborales (contrato temporal en fraude de ley) en julio de 2019 y se señaló la vista para octubre de 2022. También presentó demanda por despido improcedente en octubre de 2020 y fue citado para celebrar el acto de conciliación en enero de 2024.

En este caso, acaecido en Sevilla —que se cita a mero título de ejemplo, siendo representativo de otros muchos en todo el territorio nacional y en todos los órdenes jurisdiccionales— el Defensor del Pueblo formuló varias [Recomendaciones a la Junta de Andalucía](#).

Se pretende con ellas reforzar que la pendencia de asuntos y el tiempo medio de tramitación sean determinantes para el diseño de la planta judicial y la consiguiente propuesta de creación de nuevos órganos, para el incremento de los medios personales existentes o su transformación. También se busca garantizar la publicidad de los datos comparativos de pendencia judicial, de modo que puedan ser incluidos en la memoria anual de actividades y funcionamiento del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Ceuta y Melilla.

Proyectos de reforma de la Administración de Justicia

Dado que el problema estructural de los retrasos en la Justicia precisa de reformas profundas y globales, el Defensor del Pueblo estará atento a la posible aprobación y efectos de los proyectos de ley actualmente en el Congreso de los Diputados: a) el Proyecto de Ley Orgánica de eficiencia organizativa del servicio público de Justicia, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, para la

implantación de los tribunales de instancia y las oficinas de Justicia en los municipios; b) el Proyecto de Ley de medidas de eficiencia procesal del servicio público de Justicia, y c) el Proyecto de Ley de medidas de eficiencia digital del servicio público de Justicia.

Ejecución de sentencias

Una variable dentro de las dilaciones indebidas la constituyen las que se producen en la ejecución de las sentencias. A título de ejemplo, una interesada había manifestado al Defensor del Pueblo que llevaba dos años intentando que se ejecutase la sentencia de familia que reconocía su derecho de visitas.

El Defensor del Pueblo [recomendó al Ministerio de Justicia](#) que, junto con las medidas legislativas adoptadas, y mientras se produce su definitiva aprobación y entrada en vigor, se valore por parte del ministerio la posibilidad de adoptar otras medidas complementarias y más inmediatamente aplicables, con el consiguiente incremento presupuestario en materia de Justicia, como el refuerzo de personal específico para los servicios de ejecución de los órganos jurisdiccionales, o la implantación de herramientas digitales y telemáticas que permitan agilizar las notificaciones y la tramitación con el deudor.

Notificación de resoluciones judiciales e intimidad

El Defensor del Pueblo recibió una queja porque el Juzgado de Primera Instancia número 7 de Córdoba había notificado una resolución judicial sin sobre, a una tercera persona no autorizada y con vulneración de la debida protección de datos del interesado. Por ello, el Defensor del Pueblo [recomendó al Ministerio de Justicia](#) que se den las instrucciones necesarias a todos los letrados de la Administración de Justicia responsables del proceso de notificación de resoluciones judiciales para que sean, en todo caso, respetuosos con la obligación constitucional de protección del derecho a la intimidad personal de las partes y a la protección de los datos personales de las partes involucradas en cualquier proceso judicial.

1.2 REFORMAS NORMATIVAS

En ocasiones, con motivo de una queja, se llega a la convicción de que sería oportuna alguna reforma normativa, sea con rango de ley o con rango inferior a la ley.

Así, una ciudadana hizo una consulta sobre la interpretación que debería tener el contrato de compraventa de viviendas y la consideración del perfeccionamiento del contrato para la mejor defensa de los intereses del comprador. En su caso particular, entregó las arras para la reserva de la vivienda y antes de acudir al notario para formalizar la compraventa y recibir las llaves la casa fue ocupada ilegalmente.

El Defensor del Pueblo [recomendó al Ministerio de Justicia](#) que, en coordinación con el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, se adopten las medidas normativas necesarias para garantizar en los contratos de reserva de vivienda la protección de los consumidores que sean personas físicas, dándoles mayor seguridad jurídica y evitando que se genere una situación objetiva de desigualdad entre las partes, o una posición de inferioridad del comprador en la compra-venta de viviendas. Y también que, entre otras medidas, se considere la posibilidad de adelantar el otorgamiento de la escritura pública a la fase inicial de formalización de la compraventa mediante el contrato de reserva. De esta manera se permitiría la intervención del notario desde el inicio del negocio jurídico, garantizando la legalidad del contrato y la situación sinalagmática de las partes, sin que quepa abuso por parte del vendedor.

La Carta de derechos de los ciudadanos ante la Justicia, aprobada por el Congreso de los Diputados hace más de veinte años, no ha perdido, sin embargo, actualidad. La ha citado muchas veces el Defensor del Pueblo en la tramitación de las quejas que recibe. Sin embargo, es de notar que una proposición no de ley — instrumento con el que fue aprobada la Carta— carece de ejecutividad. Por ello, se ha [recomendado al Ministerio de Justicia](#) que se valore la oportunidad de dotar a la Carta de derechos de los ciudadanos ante la Justicia, aprobada como proposición no de ley por el Pleno del Congreso de los Diputados, el 16 de abril de 2002, de normatividad, de forma semejante a lo que ocurre con otras cartas de derechos de los ciudadanos frente a la Administración en otros servicios públicos.

En ocasiones, el acceso a la Justicia carece de interés económico, porque al ciudadano le cuesta más ganar el pleito que lo que obtiene de él. No parece justo que un ciudadano se vea compelido a abstenerse de acudir a los tribunales por esta razón.

Para intentar corregir este efecto no deseable de cierta regulación procesal, el Defensor del Pueblo ha [recomendado al Ministerio de Justicia](#) que se proceda al estudio de una queja para dar una solución a la posible vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva a los ciudadanos que inician un proceso contencioso administrativo de escasa cuantía en primera instancia, por la imposición legal de que lo hagan con letrado y por la limitación de la cuantía de la condena en costas a la Administración, puesto que ocasiona un mayor coste ganar el recurso que el perjuicio que supone el pronto pago de la sanción impugnada. En asuntos de muy pequeña cuantía la legislación procesal desincentiva el acceso a la Justicia y, por tanto, limita *de facto* el derecho a la tutela judicial efectiva, si se obliga a contar con abogado y procurador y, a la vez, se limita el pago de costas por parte de la Administración, si esta es derrotada en un proceso contencioso-administrativo, puesto que los gastos serán superiores a los eventuales beneficios de una victoria procesal.

En otros casos, se constata que la evolución de una profesión jurídica (como sucede con los antiguos secretarios Judiciales, hoy letrados de la Administración de Justicia, cuya denominación, competencias y problemas específicos han cambiado) aconseja modificaciones normativas en su régimen jurídico.

Por ello, el Defensor del Pueblo formuló la [Recomendación al Ministerio de Justicia](#) para que tome las medidas oportunas para adaptar el Reglamento Orgánico del Cuerpo de Secretarios Judiciales de 2005 a las nuevas competencias, funciones y obligaciones de servicio de los letrados de la Administración de Justicia actuales, con la finalidad de conseguir una Administración de Justicia moderna, abierta y responsable ante los ciudadanos. Igualmente recomienda que la actualización del reglamento de los actuales letrados de la Administración de Justicia incluya un procedimiento disciplinario garantista y respetuoso con los derechos del usuario de la Administración de Justicia, de acuerdo con los principios de transparencia, información y atención adecuada contemplados en la Carta de derechos de los ciudadanos ante dicha Administración.

1.3 PERSONAL E INSTITUCIONES AL SERVICIO DE LA JUSTICIA

Deberes de los jueces y magistrados

El Defensor del Pueblo ha [recomendado al Ministerio de Justicia](#) que, en ejercicio de la iniciativa legislativa del Gobierno, se regule el tratamiento jurídico de las sentencias pendientes de dictar por los jueces y magistrados que, tras haber celebrado una vista o juicio, obtienen excedencias y/o licencias por enfermedad, nacimiento y cuidado de hijos, por riesgo por embarazo o lactancia u otras de larga duración.

Colegios de abogados

El Defensor del Pueblo no supervisa a los abogados, que son profesionales privados, pero sí a los colegios de abogados, que son administraciones corporativas, sin perjuicio de su carácter representativo de los colegiados. En este contexto, se ha formulado la [Recomendación al Colegio de Abogados de Badajoz](#) de adoptar todas las medidas oportunas y necesarias, tanto de índole personal, como material, para garantizar, en la forma prevista en la normativa vigente, el respeto de los derechos de todos los ciudadanos a plantear quejas, reclamaciones y sugerencias por el indebido funcionamiento de los colegios profesionales o por incumplimiento de las obligaciones profesionales de los abogados adscritos.

Institutos de Medicina Legal

Estos centros son colaboradores imprescindibles para el correcto desarrollo de muchos procedimientos judiciales, que han motivado varias actuaciones del Defensor del Pueblo. En concreto, cabe destacar dos Recomendaciones:

- a la [Secretaría de Estado de Justicia](#) y a las comunidades autónomas con competencias en materia de Administración de Justicia, que se adopten las medidas necesarias para incorporar especialistas médico forenses, psicólogos y asistentes sociales en menores en todos los institutos de medicina legal y que se constituyan unidades de valoración integral forense de menores; y que los grupos de trabajo multidisciplinares encargados de elaborar la carta de servicios de las Unidades de Valoración Forense Integral (UVFI), el código ético y el protocolo de coordinación entre las UVFI y las oficinas de Atención a las Víctimas de Delitos acordado en el Plan de mejora para las Unidades de Valoración Forense Integral (PMUVFI) del ámbito del Ministerio de Justicia, estudien y propongan los cambios organizativos necesarios, la consolidación y regulación normativa de la estructura de la UVFI, las medidas aplicables de formación, docencia e investigación del personal, que sean necesarias para que se pueda llevar a cabo esta especialización.
- a la [Xunta de Galicia](#) que se valore la posibilidad de que tanto el Instituto de Medicina Legal de Galicia (IMELGA) como la Unidad de Psicología Forense de la Universidad de Santiago de Compostela puedan emitir informes psicosociales solicitados por los tres juzgados mixtos del partido judicial de Carballo (A Coruña), como solución para reducir el período de «espera» en los procedimientos de familia para obtener la elaboración y aportación al juzgado del «informe pericial psicosocial», que roza ya los tres años de tardanza.

Mediación

El Defensor del Pueblo ha [recomendado](#) a la consejería competente de la Generalitat Valenciana que se impartan las instrucciones oportunas al Centro de Mediación para que el Servicio de Orientación y Mediación de Alicante no impida la inclusión en las listas de los turnos de mediación intrajudicial a personas que, teniendo la titulación necesaria para ejercer como mediador y reuniendo los requisitos exigidos en el apartado segundo, punto 2, del Acuerdo de 17 de febrero de 2020 de la Presidencia de la Audiencia Provincial de Alicante, lo soliciten a título individual y personal sin estar colegiadas o asociadas.

1.4 REGISTRO CIVIL

Nuevo modelo de Registro Civil

En 2011 se promulgó una nueva Ley de Registro Civil que suponía un cambio muy profundo en el modelo. La magnitud de las reformas necesarias aconsejó a los sucesivos gobiernos reiteradas prórrogas en el período de *vacatio legis* inicialmente establecido, hasta alcanzar prácticamente una década. La entrada en vigor, definitivamente, el 30 de abril de 2021, de la nueva Ley del Registro Civil, que conlleva un nuevo modelo «desjudicializado», más acorde con la verdadera naturaleza de las tareas registrales, supone la necesidad de profundizar en el esfuerzo para que el nuevo modelo sea real en toda España.

En consecuencia, el Registro Civil se encuentra en plena transformación hacia un registro único, electrónico, fundado en la existencia de una ficha individual para cada persona y completamente «desjudicializado», es decir, a cargo de letrados de la Administración de Justicia.

Esta profunda transformación —que agilizará sin duda todos los procedimientos registrales— se lleva a cabo, dada su complejidad, mediante un plan plurianual de implantación progresiva, que se prevé culminar en 2025.

En todo caso, el Defensor del Pueblo formuló en 2022 las siguientes Recomendaciones al Ministerio de Justicia, relativas al registro civil:

- [Recomendación](#) para que se adopten las medidas necesarias, en el menor tiempo posible, para finalizar e implementar definitivamente el modelo de Registro Civil establecido en la Ley 20/2011, de 21 de julio, con el objetivo de agilizar y mejorar el servicio de los registros civiles en todo el territorio nacional, y que cuente en este proceso con las herramientas de cogobernanza para la fijación de las necesidades presupuestarias y para la determinación y posterior dotación suficiente de recursos, que incluir en la programación del año 2023. Asimismo, que hasta la total implementación del nuevo modelo de registro civil se mejoren las dotaciones de plantilla de funcionarios de todos los juzgados de primera instancia e instrucción que presten servicio en las funciones de registro civil.
- [Recomendación](#) para que se proceda a dotar a las oficinas consulares de los medios y sistemas informáticos adecuados, y se lleve a cabo un plan de formación del personal implicado, así como la elaboración y firma de un convenio interministerial para la resolución de las posibles incidencias en relación con la entrada en vigor de la Ley 20/2011, de 21 de julio, del Registro Civil. E, igualmente, que se dicte por parte de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública del Ministerio de Justicia el instrumento normativo reglamentario adecuado (el actual Reglamento del Registro Civil data de 1958) para ordenar la puesta en marcha de la mencionada Ley del Registro Civil.
- [Recomendación](#) para que en la actualización del Reglamento del Registro Civil de 1958 se valore la oportunidad de reformar todos aquellos artículos que mantengan diferenciaciones injustificadas y discriminatorias en contra de los derechos de los extranjeros. En concreto, debido a la queja de un ciudadano extranjero al que no se expidió fe de vida en un registro civil determinado.
- [Recomendación](#) para que se reitere, a todas las oficinas judiciales de los registros civiles, el contenido de la Circular de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública sobre los trámites de jura e inscripción de la nacionalidad española por residencia, del 5 de marzo de 2021, insistiendo en que se debe evitar la práctica de solicitar durante la realización del trámite de juramento otros documentos ajenos al expediente de nacionalidad, que no hayan sido solicitados por la autoridad competente durante su tramitación. Y que, en relación con las pautas generales sobre nacionalidad indicadas en la Instrucción de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública de 16 de septiembre de 2021, se especifique claramente que no se debe solicitar certificado de penales cuando los solicitantes,

que eran menores en el momento de la solicitud, alcanzan la mayoría de edad en el momento del juramento.

- [Recomendación](#) para que se adopten las medidas necesarias para resolver los problemas orgánicos y funcionales derivados de la atribución de nuevas funciones al personal de las denominadas oficinas generales DICIREG, mediante la aprobación del Reglamento del Registro Civil. Igualmente, que convoque la mesa de negociación con las organizaciones sindicales, en el ámbito de la Administración de Justicia, para alcanzar un acuerdo sobre dichas medidas. Y, también, que adopte las medidas necesarias para resolver los problemas detectados en el diseño y en el funcionamiento de la plataforma DICIREG.

Situación del Registro Civil Central

Se trata de una de las oficinas administrativas más sobrecargadas de trabajo de la Administración española, debido a la complejidad de sus tareas, el número de ciudadanos que acuden a ella y los medios personales de los que dispone.

El Defensor del Pueblo ha formulado varias [Recomendaciones al Ministerio de Justicia](#) para que adopte las medidas urgentes que considere oportunas para que se complete el proceso de digitalización y modernización del Registro Civil Central en el menor tiempo posible; para que acuerde realizar una auditoría sobre el proceso de modernización del Registro Civil Central, en la que se identifiquen los problemas o las circunstancias que a día de hoy siguen impidiendo que se culmine este proceso de modernización y digitalización, y que publique las conclusiones; y para que adopte las medidas de gestión de personal que considere oportunas, a través de planes de refuerzo o de cualquier tipo de medida organizativa y de gestión que mejore la productividad de la plantilla y la eficiencia del servicio.

El Defensor del Pueblo ha [recomendado al Ministerio de Justicia](#) que la información que se publica en la página web del ministerio referente a los procesos de los que conoce el Registro Civil Central, incluyendo la documentación y el estado de los procedimientos ya tramitados, sea información actualizada, verificada y contrastada, de manera que se garantice el derecho de acceso a esta de los ciudadanos sobre la actividad administrativa, dando cumplimiento así a las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos.

Y también que se garantice el control y la supervisión sobre la calidad de los servicios de información afectantes al Registro Civil Central, cuando estos hayan sido externalizados en empresas privadas.

Finalmente, se ha recomendado que se adopten las medidas estructurales que convenga para que el Registro Civil Central pueda dar respuesta adecuada al volumen de trabajo que soporta, dotándole con los medios técnicos y con el personal suficiente, actualizando la plantilla de 2013 al momento actual y cubriendo las bajas médicas de larga duración o por traslado que se producen.

1.5 SOLICITUD DE LA NACIONALIDAD

Problemas generales de la solicitud de la nacionalidad

El muy elevado número de quejas recibidas en 2022 sobre nacionalidad y registro civil (más de dos mil) revela un problema estructural que debe ser abordado de una manera global y eficaz.

Además, los encuentros celebrados este año (el 6 de junio y el 14 de diciembre) entre representantes del Defensor del Pueblo, del Gabinete del Secretario de Estado de Justicia y de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública han permitido comprender de manera más completa los problemas generales existentes.

Aproximadamente 140.000 personas solicitan cada año, en una tendencia creciente, la nacionalidad española, lo que excede notablemente la capacidad de resolución del sistema. La situación económica y política de muchos países, además de la capacidad de atracción de España, particularmente para quienes por razones históricas y culturales hablan un idioma común, unido a los requisitos temporales de residencia (relativamente corta) para ellos comparativamente con los que se exigen a ciudadanos de otros países, explican esta situación.

El insuficiente número de funcionarios que trabajan en materia de nacionalidad y las dificultades existentes para primero dotar y luego cubrir nuevas plazas, se ve paliado por las prolongaciones de jornada de funcionarios mediante «planes de choque» y la colaboración de la empresa pública INECO.

Por su parte, la Ley 20/2022, de 19 de octubre, de Memoria Democrática contempla la concesión de la nacionalidad española a descendientes de personas que hubieron de exiliarse de España como consecuencia de la guerra civil y la dictadura. Ello supone la necesidad de reforzar las oficinas consulares para atender mejor las solicitudes que se producen en este sentido.

Nacionalidad española a naturales de Ucrania

El Defensor del Pueblo [recomendó a la Secretaría de Estado de Justicia](#) que se de tramitación urgente y preferente a los expedientes de nacionalidad española de los varones ucranianos, de entre 18 y 65 años con más de diez años de residencia en España, ante el posible riesgo de ser obligados a incorporarse al ejército de su país de origen. La secretaria de Estado ha aceptado la recomendación y extendido sus efectos a la totalidad de ciudadanos del país con independencia de su edad o sexo.

1.6 MENORES

Derechos de los menores en los procesos de familia

El derecho del menor que tenga madurez suficiente a ser escuchado antes de que se adopten medidas judiciales sobre convivencia y visitas en las crisis de pareja es un elemento fundamental para que pueda ser adoptada la mejor decisión posible. A la luz de un caso conocido por el Defensor del Pueblo a través de una queja, concluyó que sería razonable una interpretación distinta del artículo 770, regla 4ª, de la Ley de Enjuiciamiento Civil, a la que se venía llevando a cabo tradicionalmente con respecto a la edad mínima para la escucha, teniendo en cuenta, también, las innovaciones de la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia.

Por ello, el Defensor del Pueblo ha [recomendado a la Fiscalía General del Estado](#) que en el ámbito propio de las competencias que tiene legalmente atribuidas, se adopten las medidas que sean convenientes para garantizar que tanto la interpretación de la mencionada regla cuarta del artículo 770 de la Ley de Enjuiciamiento Civil como su aplicación por parte del ministerio fiscal sea congruente con los fines y con las medidas adoptadas por la Ley Orgánica 8/2021, independientemente de los medios que la Administración General del Estado deba poner en funcionamiento para que esto sea posible. Se trata de que los menores por debajo de los 12 años de edad puedan ser efectivamente escuchados si tienen madurez suficiente, como permite dicha regla.

Turno de oficio especializado en materia de menores en Canarias

El Defensor del Pueblo ha [recomendado](#) a la consejería competente del Gobierno de Canarias que adopte las medidas económicas y presupuestarias necesarias para garantizar una financiación pública suficiente del turno especializado en violencia contra los menores, incluyendo, si fuese necesario, la modificación del baremo establecido, de acuerdo con el procedimiento previsto en el Decreto 15/2016, de 11 de marzo, del presidente, y el incremento proporcional de las partidas presupuestarias públicas establecidas cada año al amparo de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita, y destinadas a retribuciones del turno de oficio y asistencia jurídica gratuita.

Menores infractores

El Defensor del Pueblo abrió una actuación de oficio por el fallecimiento el 18 de abril de 2022 de una joven en el Centro de Internamiento Educativo para Menores Infractores Valle Tabares de San Cristóbal de La Laguna (Tenerife).

A partir de esta actuación [recomendó](#) a la consejería competente del Gobierno de Canarias que se den las instrucciones oportunas a todos los directores de los centros de internamiento de menores infractores de la Comunidad Autónoma de Canarias, para que

siempre e inmediatamente se informe del fallecimiento de un menor en un centro al fiscal de guardia y al fiscal delegado de menores de la correspondiente provincia.

Tras recibirse otra queja, el Defensor del Pueblo ha [recomendado a la Diputación General de Aragón](#) que, dada la reiteración de la denuncia por el uso de medicación sedante de determinados internos y por la falta de diagnóstico y seguimiento médico psiquiátrico, se valore la necesidad de realizar una inspección *in situ* por parte de la Diputación General de Aragón, en concreto por el Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales responsable del centro. El Defensor del Pueblo considera que se debe comprobar que el Centro de Educación e Internamiento por Medida Judicial de Zaragoza da cumplimiento a las obligaciones legales previstas en la Ley 41/2002, de 14 de noviembre, básica reguladora de la autonomía del paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica, y en la Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, así como a las resoluciones del Defensor del Pueblo en su condición de Mecanismo Nacional de Prevención (MNP) formuladas tras la visita realizada al centro en abril de 2021.

También, a tenor del resultado de la inspección que se lleve a cabo en este centro de Zaragoza, el Defensor del Pueblo recomendó que se adopten las medidas convenientes para favorecer un mayor bienestar psicosocial y médico de los jóvenes internos, limitando el uso de medicación incapacitante a situaciones de estricta necesidad.

2 CENTROS PENITENCIARIOS

El Defensor del Pueblo ha de velar por el respeto de los derechos de las personas privadas de libertad que se encuentran en centros penitenciarios, teniendo en cuenta lo previsto en la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, en la medida en que, si bien han perdido la libertad en razón del delito cometido, son poseedores de todos los derechos establecidos en la Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, General Penitenciaria, su reglamento y demás normativa de aplicación.

Ello se lleva a cabo mediante la tramitación de las quejas que se reciben y el contacto con personal funcionario y personas privadas de libertad en las visitas que lleva a cabo el Defensor del Pueblo (también en su condición de Mecanismo Nacional de Prevención, MNP).

El 10 de octubre de 2022, se celebró una reunión con el secretario general de Instituciones Penitenciaras y personal de la secretaría sobre el trabajo cotidiano de supervisión del Defensor del Pueblo con respecto a la Administración penitenciaria.

2.1 SUICIDIOS EN EL ÁMBITO PENITENCIARIO

Si bien, durante el año 2021 (últimos datos disponibles) se produjeron 36 muertes (2 mujeres y 34 hombres) por suicidio en las prisiones dependientes de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias —produciéndose una disminución de las cifras respecto de años anteriores—, lo cierto es que no se ha roto con la tendencia lineal ascendente, si se toma como referencia 2017. Así, el fenómeno del suicidio en prisión sigue exigiendo de un abordaje específico de los factores y causas que lo provocan. Si en 2017 hubo 27 suicidios, en 2018 fueron 33, en 2019 fueron 43, en 2020 se llegó a 51 y en 2021 los 36 mencionados³.

Muy relacionado con esta problemática se encuentra las autolesiones de los internos. Los datos muestran que, durante el año 2021, se produjo un aumento de las lesiones que se infligen las personas privadas de libertad respecto de los datos de años anteriores. En total, se contabilizaron 3.498 autolesiones, siendo 87 de ellas graves y 3.411 leves.

A pesar del aumento de estas conductas autolesivas, la Administración penitenciaria sigue considerando que las personas privadas de libertad utilizan estas

³ Fuente: *Informe Epidemiológico sobre Mortalidad en Instituciones Penitenciarias*, datos del año 2021, Secretaría General de Instituciones Penitenciaras.

conductas como una forma de mostrar una queja o de manifestar una situación específica. En algunos casos, la realidad puede que sea esa. En otros tantos, el análisis de la conducta o de la parte del cuerpo en la que se ha realizado la lesión son factores tan relevantes y de tanta importancia que deberían incluirse dentro de los datos recogidos por el Sistema Informático Penitenciario (SIP), junto al número de autolesiones que se producen al año.

En 2022, el Defensor del Pueblo inició una actuación de oficio tras tener conocimiento del suicidio de un joven en la Unidad de Custodia del Hospital Miguel Servet de Zaragoza. El interno había protagonizado previamente un intento en el Centro Penitenciario de Zuera (Zaragoza), tras lo cual había sido trasladado a la enfermería y, posteriormente, al hospital de referencia. A través de este expediente la Dirección General de la Policía comunicó al Defensor del Pueblo que los agentes del Cuerpo Nacional de Policía que se encargaban de la custodia del interno carecían de toda la información acerca del intento de suicidio previo del custodiado, por lo que no pudieron adoptarse medidas específicas al respecto.

Habida cuenta de todo ello, el Defensor del Pueblo observa dos cuestiones fundamentales en las que se debe seguir trabajando. Por un lado, es imprescindible continuar estudiando el fenómeno de la autolesión como un intento por parte del interesado de comunicar —a todas luces disfuncionalmente— un problema o inquietud que le perturba o le genera ansiedad, desde un punto de vista más terapéutico, dejando a un lado su consideración como forma de chantaje o amenaza. Por otro lado, se pone de manifiesto la importancia de que exista una coordinación entre la Administración penitenciaria y la Administración que lleva a cabo la custodia de la persona privada de libertad, de manera que la información sobre las circunstancias personales y sanitarias de cada interno se comparta entre ambas, a fin de intentar prevenir un desenlace como el mencionado.

2.2 MALOS TRATOS EN PRISIÓN

El artículo 15 de la Constitución reconoce el derecho de todas las personas a ser tratadas con respeto a su integridad física y moral, sin que puedan ser sometidas a torturas o malos tratos físicos o psíquicos. Es un derecho que debe conjugarse con el recogido en el artículo 24.2 de la Constitución, relativo a la presunción de inocencia de los funcionarios de prisiones.

El deber de observar ambos derechos es una obligación que incumbe a todas las autoridades, tanto administrativas como judiciales. Principalmente en el ámbito judicial es necesario que los tribunales acometan una investigación que alcance la suficiencia y efectividad exigidas en este tipo de delitos, siendo necesario «acentuar las garantías por concurrir una situación especial en la que el ciudadano se encuentra provisionalmente

bajo la custodia física del Estado», tal y como indicó el Tribunal Constitucional en su Sentencia 12/2022, de 7 de febrero, que obligaba a retrotraer las actuaciones al momento de la primera de las resoluciones judiciales anuladas, a fin de que hubiera un pronunciamiento más respetuoso con el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva.

Las quejas que ha recibido el Defensor del Pueblo durante el 2022, relativas a manifestaciones de malos tratos procedentes del personal funcionario, denotan la necesidad de seguir poniendo el foco en esta problemática. Muestra de que esta cuestión sigue siendo controvertida es la reciente Sentencia del Tribunal Supremo 861/2022, de 3 de noviembre, en la que el ese tribunal considera que no ha lugar a los recursos de casación interpuestos por dos funcionarios de prisiones condenados en primera instancia por sendos delitos de tortura contra una persona privada de libertad en el Centro Penitenciario de Puerto II, Cádiz.

Si bien, en el año 2019, la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias dictaba una orden de servicio sobre el deber legal de parte de lesiones, aún en el año 2022 el Defensor del Pueblo ha tenido que realizar, con respecto al Centro Penitenciario Madrid VII (Estremera), el Recordatorio de deberes legales de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 262 y 355 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal sobre la obligación de cumplimentar los partes de lesiones —tras las manifestaciones de maltrato— por parte del personal médico del centro, y no por parte del personal de enfermería.

La realización de los partes de lesiones por los enfermeros de prisiones se debe en muchas ocasiones, según se indica por la Administración penitenciaria, a la falta de personal facultativo en el establecimiento penitenciario, que implica que las personas privadas de libertad deban ser atendidas por otros profesionales sanitarios.

Sistemas de videovigilancia como instrumento de prevención de los malos tratos

La importancia de contar con sistemas de videovigilancia modernos y actualizados en las prisiones se debe a que sirven como herramienta fundamental para la defensa de los derechos de los internos, pues con frecuencia se producen incidentes en lugares ajenos a cualquier tipo de supervisión, que hacen que la prueba sea prácticamente imposible para la persona privada de libertad. También son una garantía para el funcionario, pues dificultan acusaciones infundadas.

Desde 2019 —y siguiendo la Recomendación realizada años atrás por el Defensor del Pueblo— la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias venía reconociendo la obsolescencia —e incluso la ausencia— de los sistemas de videovigilancia, y existía por su parte un compromiso firme para llevar a cabo una nueva regulación de esta materia, que tuviese en consideración tanto la protección de datos como la defensa de los derechos fundamentales.

Finalmente, los esfuerzos realizados por parte de la Administración penitenciaria han tenido como resultado la Instrucción 4/2022, de 28 de julio, de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, por la que se regula el tratamiento de datos de carácter personal obtenidos mediante la grabación de imágenes y sonidos por los sistemas de videovigilancia existentes en los distintos establecimientos penitenciarios, así como su protocolo de aplicación.

Esta instrucción reconoce la necesidad de que los sistemas de videovigilancia abarquen todas las zonas comunes del interior de los centros penitenciarios con carácter general y, más específicamente, en otras dependencias con finalidades más concretas, como, por ejemplo, las celdas de sujeción.

Es un objetivo fundamental del Defensor del Pueblo realizar un seguimiento exhaustivo de los resultados de su implementación pues, en las visitas giradas a distintos centros penitenciarios, se han observado las limitaciones que muchos de sus responsables padecen para aplicar lo dispuesto en la nueva norma.

A consecuencia de ello, el Defensor del Pueblo ha sugerido que, para determinados centros, se amplíe la instalación de cámaras de videovigilancia a todas las zonas comunes, con el objetivo de que lo dispuesto en la instrucción sea cumplido. En concreto, a raíz de la queja recibida de un interno del Centro Penitenciario de León, que exponía que fue agredido por funcionarios y un jefe de servicios en un punto ciego —es decir, sin cámaras de videovigilancia— en los rastrillos, el Defensor del Pueblo formuló la [Sugerencia a la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias](#) de que se amplíe la instalación de cámaras de videovigilancia a todas las dependencias y zonas comunes de ese centro penitenciario, con el objetivo de poder garantizar tanto la integridad física de la población penitenciaria como el orden y la seguridad del establecimiento.

2.3 DERECHOS DE LOS INTERNOS

Comunicación de los internos con el Defensor del Pueblo

En 2022, la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias aceptó una [Recomendación](#) que había formulado el Defensor del Pueblo con anterioridad y que había sido recogida en el informe anual del año correspondiente. Se refería a la comunicación de los internos precisamente con el Defensor del Pueblo, en concreto en el sentido de que se estableciera un protocolo o procedimiento de actuación para que todos los centros penitenciarios garanticen que cuando la institución del Defensor del Pueblo tenga la necesidad urgente de contactar con un interno por vía telefónica se le facilite de una manera inmediata esta comunicación, una vez acreditada de manera fehaciente la identidad de quien efectúa esa llamada.

Cacheos y exploraciones radiológicas

Dentro de las medidas de seguridad interior previstas por la normativa penitenciaria, la práctica de cacheos es una de las actuaciones que más puede comprometer la integridad física y moral de las personas privadas de libertad.

En línea con el deber de respetar al máximo las garantías cuando se hace uso de este medio, y con motivo de una queja recibida del Centro Penitenciario Madrid VI (Aranjuez), el Defensor del Pueblo realizó un [Recordatorio de deberes legales a la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias](#) en el sentido de que se cumpla con lo dispuesto en el artículo 68.4 del Real Decreto 190/1996, de 9 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento Penitenciario, que recoge que, una vez que el cacheo con desnudo integral resultara infructuoso y persistiese la sospecha de que el interno es portador de algún objeto o sustancia peligrosos o prohibidos, se podrán aplicar otros medios de control adecuados —entendiendo como tales, las exploraciones radiológicas—, y siempre con la solicitud previa de la dirección del centro a la autoridad judicial competente. Todo ello tiene por finalidad evitar la práctica indiscriminada de exploraciones radiológicas sin haber agotado aquellos medios de control que resultan menos invasivos y lesivos para el cuerpo y la salud de las personas privadas de libertad.

En relación con los cacheos con desnudo integral, se ha venido observando que, a pesar de existir dependencias específicamente destinadas a su práctica dentro de los módulos ordinarios, lo cierto es que, con frecuencia, su realización se materializa en otros lugares no habilitados para ello, donde no existe videovigilancia, como pueden ser los pasillos. Esto supone una clara vulneración del derecho a la intimidad de las personas privadas de libertad. En este sentido, y observada esta forma de actuación durante el desarrollo de una visita, el Defensor del Pueblo ha iniciado una investigación de oficio sobre el Centro Penitenciario de Zuera (Zaragoza), con el objetivo de conocer las valoraciones de la Subdirección General de Análisis e Inspección de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias al respecto.

Revisiones de grado y plazos

El artículo 105 del Reglamento Penitenciario, en su apartado primero, recoge que en el plazo de seis meses como máximo, las personas privadas de libertad deben ser estudiadas individualmente para llevar a cabo una reconsideración y evaluación de todos aquellos aspectos tenidos en cuenta en su modelo individualizado de tratamiento, a fin de determinar si se han producido variaciones significativas que justifiquen un cambio en su régimen de vida.

A pesar de lo anterior, se ha venido observando que, con motivo de los traslados de internos desde su centro de origen a otros centros penitenciarios —para la práctica de diligencias judiciales, principalmente—, es frecuente que el plazo anteriormente

mencionado no se cumpla, de manera que concurren diversos casos de personas cuyos últimos estudios de grado exceden en mucho —se producen revisiones de grado a los siete, ocho y hasta nueve meses después— el tiempo máximo previsto en la normativa penitenciaria.

La explicación facilitada por la Administración penitenciaria ha sido que la fecha para realizar la revisión de grado se agenda teniendo en cuenta los traslados realizados y las salidas a diligencias del interno, además de cuadrar dicha revisión con las del resto de reclusos de su módulo, a fin de que puedan ser estudiados todos los casos juntos por parte de los equipos de profesionales.

En este sentido, el Defensor del Pueblo recordó a la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias que el cumplimiento de los plazos establecidos en la normativa penitenciaria relacionados con la revisión de grado de las personas privadas de libertad en centros penitenciarios, es una exigencia legal, cuya observancia no puede verse afectada por cuestiones organizativas de la Administración, como las relativas a los traslados o a la eventual ubicación de las personas interesadas en los distintos módulos del establecimiento. Es decir, cuando esté previsto el traslado de una persona a otro centro penitenciario, debe existir un mínimo de anticipación, para evitar el trascurso de los tiempos máximos sin llevar a cabo la oportuna revisión de grado, tratando de fijar la fecha en que dicha revisión debe realizarse, aunque no agote el plazo establecido en la ley, toda vez que la normativa regula un tiempo máximo, pero no un mínimo.

Igualmente, el hecho de que la persona privada de libertad se encuentre en un determinado módulo —a consecuencia de la separación interior, potestad correspondiente en exclusiva a la Administración penitenciaria— no implica que, automáticamente, su caso deba ser estudiado y revisado junto al resto, toda vez que el tratamiento tiene un carácter individualizado y, a consecuencia de ello, deben valorarse las circunstancias de cada caso según el supuesto concreto.

Recordado lo anterior, la Administración indicó que, efectivamente, los traslados por juicios y otras diligencias pueden ser una variable que, de no ser tenida en consideración, afecte en gran medida a la elaboración del orden del día de la junta de tratamiento.

Por ello, y a fin de paliar el problema, la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias comunicó que se ha procedido a crear e iniciar un proceso de digitalización de la clasificación y de los órdenes del día de las juntas de tratamiento, abarcando todas las materias que se gestionan a través del Sistema Informático Penitenciario e incorporando el proceso de firma electrónica en la gestión. Todo ello como parte de la modernización y transformación digital de los procedimientos de la Administración General del Estado, siendo ya una realidad en la Secretaría General de

Instituciones Penitenciarias, desde el 23 de mayo de 2022. Esta iniciativa se valora positivamente por parte del Defensor del Pueblo, confiando en que sea un instrumento que permita evitar las disfunciones anteriormente señaladas.

En línea con lo anterior, cabría plantearse la posibilidad de utilizar este o un sistema similar con el objetivo de evitar un problema que se viene observando con frecuencia en las quejas recibidas, y que está relacionado con la pérdida de las citas médicas con especialistas de los hospitales de referencia, debido al traslado de la persona privada de libertad a otros centros penitenciarios con motivo de la celebración de un juicio o de otras diligencias. Sería adecuado idear un sistema que disminuyera la anulación de citas médicas de los internos y, al mismo tiempo, permitiera continuar la tramitación de los procesos judiciales haciéndose uso de las herramientas que actualmente facilita la tecnología para conseguir una gestión más eficiente.

Régimen abierto

Se recibió la queja de un interno del Centro de Inserción Social (CIS) Manuel Montesinos Molina, de Algeciras (Cádiz), en la que manifestaba que no podía desempeñar los turnos laborales en horario de noche, ya que el centro le conminaba a regresar a las 23 horas, como máximo. El centro afirmó que se le habían dado otras soluciones, como la de solicitar los días de permiso sueltos cuando su horario fuera incompatible con el turno de trabajo, en lugar de disfrutar de semanas completas de permiso.

El Defensor del Pueblo no considera conveniente que las personas privadas de libertad en uno de esos centros de reinserción social tengan la obligación de consumir sus días de permisos para el desarrollo de su actividad laboral en determinados turnos, cuando ya existe una figura específica destinada a tal fin y que da respuesta a esa concreta necesidad.

Por ello, el Defensor del Pueblo recordó a la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias que, junto con los permisos ordinarios y salidas de fin de semana, el Reglamento Penitenciario, en su artículo 86, da cobertura a cualquier tipo de salida de aquellas personas que se encuentren en régimen abierto o de tercer grado, esto es, salidas laborales, formativas, familiares, de tratamiento o de cualquier otro tipo, que tengan por objeto facilitar su integración social.

2.4 MUJERES Y MADRES EN PRISIÓN

Es un criterio reiterado del Defensor del Pueblo la necesidad de prestar una especial atención a la situación de las mujeres en prisión.

Las condiciones de especial vulnerabilidad a las que se enfrentan implican que desde la Administración penitenciaria deban estudiarse y adoptarse medidas destinadas a paliar y no perpetuar la desigualdad existente entre hombres y mujeres.

Tras la reiteración de estas evidencias por parte del Defensor del Pueblo, se valora como positiva la aprobación por parte de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias de la Instrucción 9/2022, que trata de incluir la perspectiva de género en la prevención de suicidios en el ámbito penitenciario. Esta instrucción sigue la línea de lo recogido en la Orden de Servicio de 2021, que hacía especial referencia a la necesidad de incluir esa perspectiva en la ejecución penitenciaria, si bien se centra en abordar el fenómeno de la conducta suicida en las mujeres presas.

Para ello, reconoce la plena vigencia de la Instrucción 5/2014 sobre el Programa de Prevención de Suicidios (PPS) e introduce ciertas especificidades para la consecución de los objetivos, tales como las siguientes: identificar los sesgos de género del personal penitenciario a la hora de aplicar el PPS, reconocer los roles e identidades de género como parte del proceso de salud/enfermedad de mujeres y hombres, y mejorar la eficacia del programa de prevención de suicidios atendiendo a las características propias de cada sexo.

La mencionada Instrucción 9/2022 reconoce que, en el ámbito penitenciario, las tasas de suicidio consumado o en tentativa de mujeres y hombres son equivalentes o, al menos, no existen diferencias tan grandes como ocurre fuera de la prisión. La Administración indica que la creencia de que la queja de las mujeres está justificada —y, por tanto, se minusvalora— porque es producto de su debilidad, que las mujeres piden ayuda por su mayor dependencia afectiva, o su visibilidad, en exclusiva, en su función maternal y de cuidadoras, son estereotipos que pueden limitar y sesgar la actuación de los distintos profesionales. A través de la instrucción se aboga por conocer y comprender dichos sesgos, para evitar que influyan en las decisiones del personal funcionario.

Por otro lado, si las mujeres en prisión se ven abocadas a sufrir un trato desigual por razón de sexo, más grave aún es la situación de las mujeres presas que, además, son madres. Debido a que solo existen en todo el territorio nacional tres centros que posibilitan que las madres convivan con sus hijos menores, las dificultades en el cumplimiento de sus condenas se acrecientan.

Observados estos obstáculos por parte del Defensor del Pueblo, la Administración penitenciaria ha tratado de darles respuesta, creando programas específicamente pensados para la participación de las madres, tales como el Programa de educación en alimentación saludable o el Programa especial de intervención con madres en el contexto penitenciario, que engloba temas como el ejercicio físico, la alimentación o la violencia de género. Estas iniciativas se consideran positivas, si bien se observa que, en

ciertas ocasiones, son necesarias otras estrategias para abordar las concretas necesidades de estas mujeres y hacer que aumente su interés por participar activamente en estos programas y beneficiarse de su contenido.

Intimidad de las internas en el momento del parto

Varias internas en la Unidad de Madres del Centro Penitenciario Alicante Cumplimiento (Generalitat Valenciana) se quejaron ante el Defensor del Pueblo porque habían tenido que dar a luz a sus hijos delante de personal funcionario del Cuerpo Nacional de Policía. Ciertamente, la vigilancia policial por razones de seguridad es necesaria en las unidades de custodia hospitalaria, donde acuden aquellas personas privadas de libertad en centros penitenciarios que no pueden ser atendidas, en razón de su dolencia o circunstancias, en las enfermerías de los establecimientos. No parece, sin embargo, que en el momento del parto exista alguna razón de seguridad que haya de prevalecer sobre el derecho a la intimidad de las internas.

Por todo ello, el Defensor del Pueblo [recomendó a la Dirección General de la Policía](#) que se adopten las medidas oportunas para evitar la presencia policial durante el parto de las mujeres privadas de libertad procedentes de centros penitenciarios y que se encuentran hospitalizadas, habida cuenta de la ausencia de peligro para la seguridad y orden del centro médico o de su personal, y con el objetivo de preservar su dignidad y su intimidad personal.

Otras materias relativas a la situación de las mujeres y las madres en prisión se detallan en la sección IV del presente informe, dedicado a la labor del Defensor del Pueblo en su condición de Mecanismo Nacional de Prevención (MNP).

3 CIUDADANÍA Y SEGURIDAD PÚBLICA

3.1 CENTRO NACIONAL DE INTELIGENCIA

En abril de 2022, el Defensor del Pueblo inició una actuación de oficio ante el Centro Nacional de Inteligencia (CNI) para comprobar si la interceptación de comunicaciones mediante el programa espía Pegasus se había llevado a cabo con respeto a las garantías establecidas en la Constitución y en el resto del ordenamiento jurídico, particularmente en la Ley 11/2002, de 6 de mayo, reguladora del Centro Nacional de Inteligencia, y en la Ley Orgánica 2/2002, reguladora del control judicial previo del Centro Nacional de Inteligencia, de la misma fecha.

Para llevar a cabo esta actuación, el propio Defensor del Pueblo y personal de la institución acudieron en varias ocasiones a la sede del Centro Nacional de Inteligencia y pudieron examinar documentación clasificada.

El 18 de mayo de 2022, el Defensor del Pueblo dio traslado a la Secretaría de Estado de Seguridad y a la directora del Centro Nacional de Inteligencia de un documento en el que se formulaban varias conclusiones y consideraciones. El Defensor del Pueblo publicó el documento ese mismo día.

La conclusión fundamental (primera de las formuladas) fue que el CNI había actuado con respeto a lo dispuesto en el artículo 18.3 de la Constitución; el artículo 12 de la Ley 11/2002, y el artículo único de la Ley Orgánica 2/2002, ya mencionadas. Todos estos preceptos relativos al control judicial previo de las intervenciones de las comunicaciones, que se había producido sobre una parte de las personas aludidas en las informaciones publicadas el pasado mes de abril (en concreto, 18).

En las consideraciones del documento, el Defensor del Pueblo indicó que había comprobado el correcto funcionamiento en los casos analizados del control judicial previo a la interceptación de comunicaciones, contemplado en el artículo 18.3 de la Constitución; en la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos, y ordenada la interceptación a las misiones del Centro Nacional de Inteligencia a que se refiere el artículo 4 b) de la Ley 11/2002, de 6 de mayo.

No obstante, el Defensor del Pueblo considera que los veinte años transcurridos, tras la ley del CNI, la impresionante evolución tecnológica de las últimas dos décadas (lo que incluye sistemas como el programa espía Pegasus), los cambios que vendrán en un futuro próximo y la «aceleración» de las tecnologías de la comunicación y la información, son factores que deben conducir a una reflexión sobre la suficiencia o insuficiencia del

control judicial existente, ahora y en lo por venir. La interceptación de las comunicaciones no significa lo mismo en 2022 que en 2002, ni significará lo mismo en unos pocos años.

Por ello, considera el Defensor del Pueblo que debieran explorarse las posibilidades de perfeccionamiento en este ámbito.

3.2 VÍCTIMAS DEL TERRORISMO

En 2022, el Defensor del Pueblo ha mantenido numerosas reuniones con asociaciones y fundaciones de víctimas del terrorismo ETA, recibiendo información sobre los problemas existentes, que se unen a las quejas que han llegado por escrito.

Son diversas las preocupaciones que han expuesto al Defensor del Pueblo: la necesidad de resolver todos los crímenes del grupo terrorista ETA, ante todo en términos de justicia (que se juzgue y condene a los responsables, si es necesario mediante nuevas interpretaciones del Derecho penal: condenas a autores mediatos o intelectuales por dominio de la organización, crímenes de lesa humanidad, etc.), pero también en términos de derecho a la verdad (saber qué pasó con toda la precisión debida); su rechazo a los homenajes a terroristas que están en prisión o cuando salen en libertad; su rechazo, igualmente, a que obtengan beneficios penitenciarios sin haber colaborado con la Justicia; su crítica a la falta de un régimen sancionador administrativo en la Ley 29/2011, de 22 de septiembre, de Reconocimiento y Protección Integral a las Víctimas del Terrorismo, lo que dificulta la prevención de los homenajes, dado que el artículo 61.3 de dicha ley, en su redacción actual, no ha podido, en la práctica, acabar con ellos; la importancia del llamado «relato», que ha de hacer frente a «relatos alternativos» o de «equidistancia»; o las diferencias en las indemnizaciones entre víctimas con sentencia y sin sentencia, entre otras cuestiones que, no por ser más específicas, dejan de afectar a la vida de las personas (plazos de prescripción, pérdida de subvenciones, quejas de la Asociación canaria de Víctimas del Terrorismo, etc.).

Parece necesario actualizar la citada Ley 29/2011, de Reconocimiento y Protección Integral a las Víctimas del Terrorismo, atendiendo a las necesidades de perfeccionamiento existentes. El Defensor del Pueblo recomendó en su día la equiparación de indemnizaciones o la admisión de todos los medios de prueba para acreditar la condición de amenazado. Ha de atenderse, también, a las razonables peticiones trasladadas por las víctimas a esta institución, someramente indicadas, lo que concierne al conjunto de los poderes públicos.

Recomendaciones del Parlamento Europeo

El denominado *Informe de misión a raíz de la visita de información realizada en España, del 3 al 5 de noviembre de 2021, en relación con 379 casos de asesinatos todavía sin resolver cometidos por el grupo terrorista ETA*, publicado por la Comisión de Peticiones

del Parlamento Europeo, el 25 de abril de 2022, ha de traerse a colación aquí porque el Defensor del Pueblo fue una de las instituciones escuchadas durante la misión.

Ese informe concluye formulando 15 recomendaciones a España, en sintonía con lo que el Defensor del Pueblo propuso ante la misión y ha podido escuchar y leer, respectivamente, en reuniones y quejas con asociaciones y víctimas concretas. Por la calidad política del Parlamento Europeo, la calidad técnica de estas recomendaciones y por las demás razones apuntadas, las mismas reclaman la atención y, sobre todo, la actuación de los poderes públicos.

En ellas, además de propuestas como la necesidad de evitar toda humillación de las víctimas o el enaltecimiento del delito o de los terroristas «que se evite el enaltecimiento público de los terroristas condenados cuando salen de las cárceles, por el dolor y la victimización secundaria que conlleva para las víctimas del terrorismo. Prevenir la humillación de las víctimas a través de tales actos mediante el refuerzo de los instrumentos jurídicos, para dotarlos de eficacia en la prevención de la impunidad y la revictimización» existen otras de especial interés por su carácter innovador.

Es el caso de la continuidad policial y judicial de las investigaciones «sin entrar a valorar con carácter previo la posible prescripción legal de la causa, con el fin de responder a las familias que siguen esperando justicia. Esta consideración debería hacerse al final de la investigación, de cuyo resultado debería informarse a las víctimas que así lo soliciten».

Es el caso, también, de las referencias a la «lesa humanidad» y a la teoría del «autor mediato» («sugerir a las instituciones competentes que agoten las posibilidades interpretativas del Derecho penal, también en el caso de la teoría del autor mediato por dominio existente en el artículo 28 del Código Penal español, para así poder enjuiciar, como autores intelectuales e instigadores de la orden, a los líderes de la cúpula de ETA en el momento de la comisión de los distintos atentados no resueltos»). A todo ello se refirió el Defensor del Pueblo cuando fue oído por la misión el 5 de noviembre de 2021.

Finalmente, el Parlamento Europeo recomienda también que «en aquellos casos en los que, de ninguna manera se pueda encontrar una solución procesal, se debe dejar espacio a la jurisdicción de la verdad (...)». Ello enlaza con el denominado «derecho a la verdad» (conocer completamente los pormenores del crimen cometido, aunque no sea posible la condena penal) y con el respeto a la dignidad de las víctimas, que reclama su recuerdo y el rechazo moral y radical del terrorismo.

3.3 SEGURIDAD JURÍDICA EN EL RÉGIMEN SANCIONADOR DE LA LEY DE SEGURIDAD CIUDADANA

La seguridad jurídica, garantizada por la Constitución (artículo 9.3), debe reflejarse en el régimen sancionador de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana. Por ejemplo, en una queja presentada ante el Defensor del Pueblo, un ciudadano exponía que, por parte de la Subdelegación del Gobierno en Granada, se habían incoado en su contra dos expedientes sancionadores por presuntas infracciones a lo dispuesto en los artículos 36.4 y 36.6 de la Ley orgánica de seguridad ciudadana. No obstante, de la documentación remitida, en los acuerdos por los que se le notificaba la iniciación de sendos procedimientos, no se desprendía con claridad los motivos por los que los agentes formulaban la denuncia, si bien en la propuesta de resolución sancionadora, varios meses después, ya se procedía a informar claramente sobre este aspecto.

Lo relevante aquí es que para que los interesados puedan ejercer adecuadamente su derecho a la defensa, por razones de seguridad jurídica, resulta oportuno que, cuando se impute la infracción de alguno de los artículos y apartados de la Ley orgánica de seguridad ciudadana que tipifican más de una conducta sancionable, se precise con exactitud la infracción cometida. El Defensor del Pueblo así lo ha venido [recomendando](#) a diversas administraciones y lo ha hecho también en este caso a la [Subdelegación del Gobierno en Granada](#).

3.4 ACTUACIONES POLICIALES

Trato policial

En 2022, han sido escasas las quejas recibidas por presuntos malos tratos policiales. La actuación que realiza el Defensor del Pueblo está subordinada a una eventual intervención judicial.

Este es el caso de una queja formulada ante el Defensor del Pueblo contra una actuación policial llevada a cabo en Soria, en abril de 2022, cuando una ciudadana requirió la presencia policial por una disputa. Los agentes, sin preguntar a la requirente por lo sucedido, la increparon y golpearon en las piernas. La ciudadana remitió el parte médico de las lesiones, así como las fotografías correspondientes, que acreditaban la lesión denunciada, quedando a la espera de la reanudación de actuaciones para determinar la irregular conducta de los agentes policiales, al dictado de la resolución judicial que recaiga en el juicio sobre delitos leves que tramita el Juzgado de Instrucción número 3 de Soria.

En términos parecidos puede citarse la queja formulada contra la detención de la que fue objeto otra ciudadana por agentes del Cuerpo Nacional de Policía en Gijón.

Afirmaba que fue agredida durante la detención, mientras se encontraba en la vía pública, causándole diversas lesiones, de las que aportaba copia del parte facultativo, que ha sido remitido a la Dirección General de la Policía para su valoración, sin perjuicio de estar a la espera del dictado de la resolución judicial en el seno del proceso que tramita el Juzgado de Instrucción número 5 de Gijón.

En León una ciudadana se personó en la oficina de expedición del documento nacional de identidad (DNI) a renovar su documentación personal y, tras una discusión con la funcionaria que la atendía, fue víctima, según indicaba, de una agresión por los agentes del Cuerpo Nacional de Policía allí presentes, que la arrastraron y le causaron diversas lesiones, por las que fue objeto de atención sanitaria. Por estos hechos se tramita un procedimiento judicial, por el Juzgado de Instrucción número 3 de León, por un delito de atentado. Además, la interesada interpuso una denuncia contra los agentes que la agredieron, que es objeto de otro procedimiento diferente.

Corrección en el trato

El trato incorrecto al ciudadano difiere de manera esencial de las actuaciones constitutivas de un abuso policial o delito de tortura o malos tratos causados por agentes policiales. Son comportamientos o actitudes despectivas con el ciudadano, con falta de cortesía, de esmero y educación o que constituyen disfunciones en el funcionamiento de los servicios policiales que generan un grado de insatisfacción al ciudadano, que, en todo caso, deben ser corregidas.

En este ámbito, hay que diferenciar aquellos comportamientos incorrectos del agente hacia el ciudadano que, aunque puedan constituir faltas susceptibles de reproche disciplinario, son de pequeña entidad, de aquellas disfunciones o anomalías en el funcionamiento de los servicios, que deben ser objeto de análisis, tratamiento y corrección a través del procedimiento establecido y regulado mediante los libros de quejas y sugerencias.

El Defensor del Pueblo considera, y así lo manifestó en su día a la Inspección de Personal y Servicios de Seguridad del Ministerio del Interior, que cuando un ciudadano acude a la policía denunciando comportamientos incorrectos de agentes ha de distinguirse y darle un tratamiento procedimental diferente a los casos en las que exista un cuestionamiento del comportamiento susceptible de reproche disciplinario de aquellos otros que solamente constituyen una anomalía o deficiencia en el servicio público policial y cuya denuncia pretende una mera mejora de la calidad de los servicios. En todas las quejas tramitadas por este motivo (trato incorrecto) se insiste sobre la necesidad de separar ambas actuaciones, redirigiendo la solicitud al procedimiento adecuado y específico previsto para cada caso.

No siempre es fácil la distinción conceptual. Un ejemplo de ello es el tratamiento dado a la queja formulada al Defensor del Pueblo por la actuación de los agentes del Puesto Principal de la Guardia Civil de Verín (Ourense), presentada por usuarios que viajaban en un autobús en un control de tráfico, y a la que se dio el tratamiento previsto en la guía de buenas prácticas en el procedimiento de quejas y sugerencias.

A raíz de la misma, se ordenó la instrucción del pertinente informe a un oficial del sector de tráfico de Galicia, que concluyó sin haberse acreditado una incorrecta actuación por parte del mando de la Guardia Civil que intervino, al considerar que se ajustó al cometido y peculiar servicio de vigilancia del tráfico y seguridad vial, de velar por la integridad y seguridad vial de los usuarios del autocar de menores afectado.

No obstante, por la Jefatura de la Guardia Civil se le recordó al agente que en un futuro se ciñese al protocolo recogido en las normas de la agrupación de tráfico y la necesidad de cuidar el trato con los ciudadanos en las distintas actuaciones con ocasión del servicio, evitando así cualquier incidencia que pudiese derivar en la presentación de quejas como la interpuesta.

Detenciones

El Defensor del Pueblo recibió una queja porque un ciudadano, en el transcurso de un viaje, fue detenido por error, debido a que una orden de busca y captura dictada por un juzgado de instrucción de Melilla había decaído, sin que el Cuerpo Nacional de Policía hubiera sido informado de la anulación de dicha orden. La persona afectada permaneció detenida en un calabozo casi 24 horas. La realidad de estos hechos fue reconocida por el Consejo General del Poder Judicial en su informe al Defensor del Pueblo.

En este caso, el Defensor del Pueblo formuló Recomendaciones tanto al [Ministerio del Interior](#) como al [Ministerio de Justicia](#) para que, de acuerdo con la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, se valorase la iniciación de oficio de un procedimiento de responsabilidad patrimonial, considerando los daños ocasionados al interesado por el excesivo tiempo en el que estuvo indebidamente detenido.

Sobre el estado de las instalaciones de detención, el Defensor del Pueblo [recomendó a la Dirección General de la Policía](#) que, en aplicación de la Instrucción 4/2018 de la Secretaría de Estado de Seguridad, por la que se actualiza el protocolo de actuación en las áreas de custodia de detenidos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, se extreme la vigilancia de la limpieza y desinfección de la zona de custodia, de los colchones y mantas ignífugas y de la disponibilidad de productos de higiene básicos, atendiendo de manera específica al Plan frente a la covid-19.

Denuncias policiales

El Defensor del Pueblo [recomendó a la Dirección General de la Policía](#) que, en la presentación de denuncias ciudadanas por sustracción de tarjetas de crédito y fraude informático, se adecúe la actuación policial a lo establecido en la Ley de Enjuiciamiento Criminal para la admisión de este tipo de denuncias, no impidiendo su presentación, aunque el ciudadano no aporte en el momento de su presentación otro tipo de justificantes o documentación bancaria que atestigüe el uso fraudulento de la tarjeta, con independencia de la posible ampliación posterior de la denuncia en la que se pueda aportar dicha documentación.

Se trata de facilitar al ciudadano la presentación de denuncias con respecto a formas de criminalidad que han ido siendo cada vez más habituales, en los que el lugar del crimen es más a menudo virtual que en un lugar físico. Lo mismo ocurre a las personas extranjeras cuando acuden en comisarias (cuestión tratada en el subepígrafe titulado «Incoación de un expediente de expulsión, tras interponer denuncia penal o acudir a una comisaría de Policía», en 5.1).

Documento nacional de identidad

Un ciudadano expuso al Defensor del Pueblo que había formulado una reclamación en el libro de quejas y sugerencias de que disponen las comisarías del Cuerpo Nacional de Policía, tras ver rechazada la fotografía de su hija cuando acudió a renovar su documento nacional de identidad (DNI) en la Comisaría de la Policía Nacional de Andújar (Jaén).

A raíz de este asunto, el Defensor del Pueblo [recomendó a la Secretaría de Estado de Seguridad](#) incluir en la sede electrónica, tanto del Ministerio del Interior como del DNI electrónico, de manera detallada, todos los requisitos exigidos tanto para la expedición como para la renovación del citado documento, especificando de manera detallada todas las características que deben reunir las fotografías como elemento identificador del ciudadano.

En otra queja, una ciudadana manifestó que trató de acudir a una comisaría del Cuerpo Nacional de Policía a renovar su DNI por cambio en los datos, en concreto por la inversión en el orden de los apellidos, autorizado y aprobado por el juzgado. A la cita acudió con el asiento literal del juzgado y el certificado de nacimiento, donde constan sus datos correctamente. En un primer momento, le comunicaron que no era posible renovar el documento, siendo finalmente expedido, pero tan solo por un plazo de validez de un año. En este asunto el Defensor del Pueblo ha formulado la [Sugerencia a la Dirección General de la Policía](#) de que sea expedido el documento nacional de identidad de la interesada por variación de los datos que se recogen en él, con el período de validez que legalmente le corresponde, de conformidad con lo previsto legalmente.

Pasaportes

El sistema automático de fronteras del Aeropuerto Adolfo Suárez Madrid-Barajas (Sistema ABC) no leía correctamente el pasaporte de un ciudadano, impidiéndole el acceso. El error de lectura se repetía en controles fronterizos de otros países.

Al detectar tal error, solicitó cita previa para renovar su documento en la Comisaría del Cuerpo Nacional de Policía de Ciudad Lineal (Madrid), exponiendo el problema al responsable del servicio, y solicitando la emisión de un duplicado sin coste, habida cuenta de que el fallo no era imputable al ciudadano, sino a la Administración. Desde la citada comisaría le expusieron que el sistema de control de pasaportes y el Sistema ABC utiliza un programa diferente al de las comisarías, por lo que pudiera ser que, efectivamente, solo diese error en los puestos de control de pasaportes, recomendándole que acudiese a la T4 del aeropuerto, para que allí pudieran verificar el error alegado. Pero una vez desplazado su problema no fue resuelto.

Tras lo anterior, formuló una queja a la policía y recibió una respuesta de la división de documentación, en la que se le expresaba que únicamente cabe la emisión de un duplicado gratuito para rectificar un error achacable a la Administración, como la equivocación en la consignación de algún dato, defecto en la impresión, etcétera.

Ante esta situación, el Defensor del Pueblo [sugirió a la Dirección General de la Policía](#) que se realicen las comprobaciones que sean necesarias en el pasaporte del interesado, en los sistemas de control de fronteras del aeropuerto, y, en el supuesto de confirmarse la existencia de un problema en la lectura del chip, proceder a la emisión de un duplicado sin que dicha renovación suponga para el ciudadano la obligación de abonar la tasa legalmente establecida.

Identificación policial

Un ciudadano se quejaba porque dos agentes del Cuerpo Nacional de Policía no quisieron identificarse. El Defensor del Pueblo [recordó a la Dirección General de la Policía el deber legal](#) de que se garantice el cumplimiento, por parte de todos los agentes y en todo tipo de actuaciones, de la obligación de identificación mediante la exhibición de su carné profesional si así se lo solicita cualquier ciudadano que se vea involucrado en una actuación policial, en los términos previstos por la ley.

Libro de quejas y sugerencias

A raíz de un escrito, en el que una ciudadana exponía que una agente del Cuerpo Nacional de Policía reaccionó de forma airada ante la solicitud de un formulario para presentar una queja, discrepando también del contenido de la respuesta recibida posteriormente, que no hizo ningún pronunciamiento sobre el trato recibido por la ciudadana, el Defensor del Pueblo considera que los ciudadanos tienen el derecho a

recibir un trato correcto y esmerado en sus relaciones con los agentes policiales, como ha quedado señalado más arriba.

La Instrucción 8/2019, de la Secretaría de Estado de Seguridad, expresa que la carta de contestación que pone fin al procedimiento debe ser obligatoriamente respetuosa, estructurada y coherente con los motivos de la queja, particularmente cuando el resultado del procedimiento no satisface las pretensiones del ciudadano. El Defensor del Pueblo formuló un [Recordatorio de Deberes Legales](#) ante la Dirección General de la Policía, para que se adecúe la respuesta ofrecida al ciudadano que formula una queja a los criterios establecidos en dicha Instrucción 8/2019, por la que se publica la guía de buenas prácticas en el procedimiento de quejas y sugerencias.

3.5 USURPACIÓN DE IDENTIDAD Y CIBERDELINCUENCIA

Con cada vez mayor frecuencia se dirigen ciudadanos al Defensor del Pueblo que han sufrido la usurpación de su identidad (por ejemplo, previa sustracción de su documento nacional de identidad o de una tarjeta bancaria de crédito o débito) y, posteriormente, aparecen como presuntos autores de delitos de tipo patrimonial (préstamos obtenidos y no devueltos, compras en toda clase de comercios virtuales y físicos, etc.) cometidos en realidad por otros.

En las quejas tramitadas por el Defensor del Pueblo se ha puesto de relieve que son numerosos los supuestos en los que se han incoado procedimientos judiciales dirigidos contra personas que no solamente carecen de responsabilidad alguna en el hecho delictivo que se les imputa, sino que incluso han sido perjudicadas directamente por esa misma actividad criminal en fases anteriores de la ejecución delictiva. Este mismo efecto puede producirse, con consecuencias similares, en aquellos supuestos en los que se utiliza por los delincuentes documentación de identidad ajena que ha sido sustraída o ha extraviado su legítimo titular.

La potencialidad de las herramientas tecnológicas hace posible que en acción casi simultánea, y con gran facilidad, se puedan cometer delitos contra cientos de personas que se encuentran ubicadas en lugares distintos del territorio nacional o incluso más allá de él. Esta circunstancia determina que los afectados realicen sus respectivas denuncias en diferentes lugares y ante diversos cuerpos policiales.

La falta de coordinación en la tramitación de las investigaciones policiales y judiciales, especialmente cuando se trata de delitos de carácter leve, y la circunstancia de que en la mayoría de las ocasiones se está dando un tratamiento individualizado e independiente del conjunto a cada uno de los múltiples efectos de una misma actividad delictiva, está generando que se produzcan condenas de personas que inicialmente pueden parecer supuestos responsables de una conducta de la que, en realidad, han

sido víctimas. A ello contribuye en no poca medida la cuestionada interpretación y aplicación de la nueva redacción del artículo 284 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, que está determinando que muchas de las denuncias por delitos de esta naturaleza, cometidos a través de la red, no sean ni tan siquiera comunicadas a los órganos judiciales o al ministerio fiscal, por el hecho de que se trata de conductas delictivas sin autor conocido.

La Fiscalía General del Estado comunicó al Defensor del Pueblo que, desde el área de especialización en criminalidad informática, y con la colaboración de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, están intentando paliar esta situación en la medida de lo posible, a través de los que denominan expedientes de coordinación, con los que tratan de favorecer la acumulación en un único procedimiento de las denuncias derivadas de los efectos parciales de una misma actividad delictiva.

La fiscalía también ha propuesto en el Comité Técnico de la Comisión Nacional de Policía Judicial la adopción de medidas de coordinación interna entre los cuerpos policiales y de estos con el área de especialización en criminalidad informática del ministerio fiscal.

La Secretaría de Estado de Seguridad comunicó al Defensor del Pueblo que, en el marco de las actividades desarrolladas por el Comité Técnico de la Comisión Nacional de Coordinación de Policía Judicial, por parte de la Fiscalía General del Estado y ante la existencia de un elevado número de delitos informáticos que, por carecer de actor conocido, no dan lugar a la remisión del correspondiente atestado policial a la autoridad judicial o al ministerio fiscal, se ha planteado la conveniencia de que las unidades policiales afectadas remitan periódicamente a la fiscalía determinada información en relación con estos casos.

Ello permitirá, además del análisis de estos hechos, detectar las conexiones entre denuncias aparentemente aisladas que, sin embargo, obedecen a una misma actividad delictiva, lo que exige un tratamiento y una respuesta conjunta.

Por ello, a instancia de la Unidad de Criminalidad Informática de la Fiscalía General del Estado, se ha constituido un grupo de trabajo en la Secretaría de Estado de Seguridad, con participación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, al objeto de diseñar una estrategia en relación con los delitos informáticos, en la que se podrán estudiar posibles reformas normativas. Los casos de sustracción del DNI y posterior usurpación de identidad para la comisión de estafas serán objeto de tratamiento específico. Todo ello para una mejora de la coordinación entre la actividad policial y la judicial que redunde en beneficio de los ciudadanos.

Desde el Defensor del Pueblo, en todas las quejas que se reciben por este tipo de delito, se inician actuaciones de forma paralela ante la policía y la fiscalía y se interesa

que se apliquen en los casos concretos los citados criterios transmitidos por la Unidad de Criminalidad Informática.

3.6 CUESTIONES DE TRÁFICO

El 16 de noviembre de 2022 se celebró una reunión con representantes de la Dirección General de Tráfico para abordar, en el marco del diálogo con las administraciones, elemento fundamental de la metodología de trabajo del Defensor del Pueblo, los problemas de esta materia, que llegan a la institución a través de las quejas, pudiendo conocerse de manera directa las dificultades existentes y las medidas que se están adoptando para afrontarlas, especialmente en materia de personal.

Los problemas con la cita previa en determinadas jefaturas provinciales de tráfico (el Defensor del Pueblo ha recibido quejas de Madrid, Barcelona, Valencia, Girona, Tarragona, Navarra o de las Illes Balears), o la falta de personal en la red periférica de la dirección general, afectan al funcionamiento cotidiano de los servicios. Esta cuestión está tratada en otra parte del presente informe, en la sección II, capítulo 9 («La repercusión de la brecha digital en los servicios de atención al ciudadano»).

Estacionamiento de autocaravanas

Un asunto específico es el del estacionamiento de autocaravanas en los municipios. Los ayuntamientos pueden regular mediante las ordenanzas municipales los estacionamientos en las vías públicas como consideren oportuno, de conformidad con la normativa vigente, que les otorga esa potestad. Por su parte, la Instrucción 08/V-74, de 28 de enero de 2008, de la Dirección General de Tráfico, sobre autocaravanas, es a veces interpretada en el sentido de que posibilita el estacionamiento. Así, se dice en ella que las autocaravanas pueden efectuar las maniobras de parada y estacionamiento en «las mismas condiciones y con las mismas limitaciones que cualquier otro vehículo», y que no es relevante el hecho de que sus ocupantes se encuentren en su interior.

Sin embargo, ante las quejas sobre esta cuestión, el Defensor del Pueblo tiene que incidir en el hecho de que el rango normativo de la ordenanza municipal es mayor que el de la instrucción de la dirección general, aun cuando esta emane de una autoridad de ámbito territorial superior al municipal.

Examinadores de tráfico

Existe un déficit de examinadores de tráfico en algunas jefaturas provinciales de tráfico, colectivo que dispone de una plantilla nacional efectiva de 802 personas (datos facilitados al Defensor del Pueblo correspondientes a mayo de 2022), si bien la plantilla teórica es de 885 personas. Sobre este asunto se han recibido quejas de lugares como Navarra, Gipuzkoa o Granada.

Señalización vial

El Defensor del Pueblo percibe un incipiente fenómeno de la señalización vial horizontal en algunos municipios como Logroño o A Coruña, mediante marcas en el suelo (líneas, pictogramas), que no están establecidas en el Reglamento General de Circulación. Esta señalización plantea interrogantes en términos de claridad vial, seguridad jurídica o jerarquía normativa, que merecen reflexión y clarificación en orden a prevenir y evitar la confusión de los ciudadanos.

Procedimiento sancionador de tráfico

El Defensor del Pueblo ha formulado una [Recomendación a la Dirección General de Tráfico](#) de que se articule la posibilidad de solicitar el fraccionamiento de una sanción económica consecuencia de la comisión de una infracción recogida en la normativa de tráfico antes de iniciarse la vía ejecutiva.

En varias ocasiones el Defensor del Pueblo ha formulado Sugerencias en procedimientos sancionadores de tráfico concretos. A título de ejemplo, se [sugirió al Ayuntamiento de El Prat de Llobregat \(Barcelona\)](#), que se dejaran sin efecto los expedientes sancionadores incoados a un ciudadano por estacionar su vehículo en zona reservada para uso exclusivo de personas con movilidad reducida, al quedar acreditado que era poseedor de la tarjeta de aparcamiento que habilitaba dicho estacionamiento.

También el Defensor del Pueblo ha efectuado [Recordatorios de deberes legales, como al Ayuntamiento de Llanes \(Asturias\)](#), al que se recordó que ha de respetar escrupulosamente los plazos de prescripción de las infracciones de tráfico establecidos en el artículo 112 del Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial.

Aparcamientos para personas con movilidad reducida

El Defensor del Pueblo ha formulado una [Sugerencia al Ayuntamiento de Santander](#) para que se disponga, en número suficiente, plazas de aparcamiento reservadas para personas con movilidad reducida en todas las calles donde residan, o tengan su lugar de trabajo, quienes tengan reconocido este derecho y no tengan medios económicos suficientes para tener una plaza de garaje en propiedad, a una distancia lo suficientemente próxima como para no disuadir o dificultar su movilidad.

4 MIGRACIONES

Las personas extranjeras residentes en España superan los seis millones. Además, durante 2022 se recibieron 118.842 solicitudes de protección internacional, la mayor cifra desde que se creó la Oficina de Asilo y Refugio (OAR) en el Ministerio del Interior, en 1992.

En función del número de quejas recibidas por el Defensor del Pueblo, la cuestión que más afecta a quienes, por motivos diversos, se encuentran en España, se centra, un año más, en la demora en los trámites administrativos relacionados con su situación de residencia legal o con las solicitudes de protección internacional.

La realidad en cifras de la migración en España y de protección internacional poco tiene que ver con la que existía al planearse y dotarse las oficinas de extranjería, así como el sistema diseñado para la tramitación y acogida de los solicitantes de protección internacional. Los compromisos internacionales suscritos por España obligan a afrontar el reto de revisar en profundidad el sistema de protección internacional, a la vista de la preocupante demora que padece la tramitación de las solicitudes, así como las graves deficiencias de las que adolece el sistema de acogida.

Otro de los grandes desafíos a los que se enfrenta España se centra, de nuevo, en la necesidad de identificar de manera ágil a quienes intentan acceder a Europa de forma irregular y tienen necesidades de protección internacional, diferenciándose de quienes intentan acceder, igualmente de forma irregular, pero con el objetivo de buscar una vida mejor.

Asimismo, tal y como ya alertó el Defensor del Pueblo en su [Estudio sobre la contribución de la inmigración a la economía española](#), los retos asociados al envejecimiento poblacional constituyen una prioridad absoluta para la Unión Europea y deben serlo también para España.

Las importantes consecuencias económicas de una estructura demográfica envejecida son bien conocidas, y la migración es esencial como mecanismo de compensación demográfico. El crecimiento de la población activa requiere actualmente la aportación de fuerza laboral extranjera y su ocupación es esencial para sostener el nivel de empleo. El mercado laboral español se nutre de forma importante con la llegada de personas migrantes. Su contribución a la fuerza laboral es absolutamente esencial.

La gestión de estas dos realidades que afectan a las personas extranjeras necesita una profunda revisión. Cada una de ellas presenta unas características

diferentes y de su gestión se encarga un departamento distinto dentro de la Administración.

Sin embargo, como ya ha señalado el Defensor del Pueblo en anteriores informes anuales, es posible identificar la causa de gran parte de las deficiencias detectadas y que no es otra que la ausencia de una política común, capaz de conjugar los intereses de quienes ya están aquí, con las legítimas aspiraciones de las familias de vivir juntas; los de aquellos que quieren venir a trabajar con las necesidades del mercado de trabajo español; las obligaciones internacionales suscritas por España respecto a la protección internacional con la gestión de un sistema de acogida y de integración eficaz; las necesidades de los españoles que, por motivos diversos, residen en el exterior, y un largo etcétera.

La dispersión de competencias entre los distintos ministerios y, dentro de ellos, en distintos departamentos, es un obstáculo que no parece pueda resolverse con el diseño actual. A la vista de las cifras de personas a las que atender, se ha de insistir en la urgente necesidad de evaluar la actual situación y buscar un modelo de integración avanzada de los distintos organismos involucrados, tanto de la Administración General del Estado como de las distintas comunidades autónomas y de los ayuntamientos, en función de sus competencias.

La guerra de Ucrania y la activación por parte de la Unión Europea de los mecanismos necesarios para asumir un desplazamiento temporal son factores que han generado un incremento significativo del flujo de personas desplazadas. Las distintas administraciones con competencias en esta materia se han coordinado de manera eficaz para dar una respuesta inmediata a esta situación.

El Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, en el ejercicio de sus competencias para el desarrollo de la política de inmigración, puso en marcha un Plan de acogida de personas desplazadas procedentes de Ucrania. El citado ministerio estableció medidas que se pusieron en marcha con celeridad. Destaca entre ellas la creación de cuatro centros de recepción, atención y derivación para desplazados de Ucrania (CREADE) en Alicante, Barcelona, Madrid y Málaga, para facilitar la atención y ofrecer una acogida de emergencia.

Por su parte, el Ministerio del Interior desplazó a funcionarios de la policía, junto a los medios materiales necesarios, a los CREADE, a fin de tramitar y otorgar la documentación acreditativa de la protección con carácter inmediato y temporal, mediante una resolución que incluye la autorización de residencia y de trabajo y, por tanto, un número de identificación de extranjero (NIE) que ha permitido que estas personas se incorporen, en su caso, de manera inmediata al mercado laboral. Una vez realizado este trámite, únicamente restaría solicitar cita en las comisarías provinciales y locales de la

Policía Nacional para la tramitación del documento de identidad de extranjero (TIE). Según los últimos datos disponibles, más de 100.000 personas han obtenido la citada autorización.

Además, por lo que se refiere a la acogida, se ha regulado la concesión directa de subvenciones a las comunidades autónomas para promover la atención de las necesidades básicas de las personas beneficiarias de protección temporal afectadas por el conflicto en Ucrania, mediante la financiación del incremento en el gasto corriente y de personal que hayan tenido y vayan a tener, tanto ellas como sus respectivas entidades locales, entre el 24 de febrero de 2022 y el 31 de diciembre de 2023.

A juicio del Defensor del Pueblo, estos recursos constituyen un ejemplo de coordinación con otras Administraciones Públicas y entidades del tercer sector.

Cuestiones que provocan reiteradas quejas, tales como las demoras en la asignación del NIE a las personas solicitantes de protección internacional; la falta de citas tanto para acceder al sistema de acogida como para obtener la TIE, o la necesidad de coordinación entre los servicios municipales o autonómicos con la Administración General del Estado para poner en el centro las necesidades de las personas extranjeras que, por motivos diferentes, llegan a España, han sido identificadas y resueltas con eficacia en el caso de las personas beneficiarias de protección temporal afectadas por el conflicto en Ucrania.

El reto pendiente ahora es identificar los procedimientos y actuaciones puestas en marcha y ser capaces de replicarlas, con carácter general, en la política migratoria y de protección internacional.

4.1 EMIGRACIÓN Y ASISTENCIA A ESPAÑOLES EN EL EXTRANJERO

Según los últimos datos publicados de la estadística del padrón de españoles residentes en el extranjero, a 1 de enero de 2022 residían en el extranjero 2.742.605 nacionales. Esta cifra supone un incremento del 3,3 % respecto del año anterior. Más de la mitad de ellas (58,1 %) nacieron fuera de España, la mayoría en su actual país de residencia.

Las quejas que recibe el Defensor del Pueblo en este sentido están centradas en la falta de medios materiales y personales en los servicios consulares para la atención a la ciudadanía española en el exterior. Los consulados generales de España en Londres (Reino Unido), Quito (Ecuador) y La Habana (Cuba) son los que acumulan un mayor número de quejas.

En el caso de Londres, se formuló una [Recomendación a la Dirección General del Servicio Exterior](#), ya que, pese a todas las medidas adoptadas hasta el momento y al tiempo transcurrido, la recepción de quejas sobre la inaccesibilidad a los servicios consulares en el país no ha disminuido. En su práctica totalidad, los ciudadanos

muestran malestar por no poder disponer de su documentación al día, dados los cambios producidos con ocasión del Brexit. A pesar de que la Recomendación se formuló en marzo de 2022, no se había recibido respuesta en el momento de elaboración del presente informe.

El Consulado General de España en Quito (Ecuador) reconoce una demora de ocho meses desde que se solicita la inscripción en el Registro Civil consular hasta que se finaliza el trámite. Sin embargo, a la vista de las quejas recibidas este tiempo se supera ampliamente en algunos casos, por lo que el Defensor del Pueblo ha formulado varias [Sugerencias a la Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares](#) para que se agilicen los trámites.

El funcionamiento del Registro Civil consular en el Consulado General de España en La Habana (Cuba) ha sido objeto de numerosas quejas. De un lado, el Defensor del Pueblo sigue recibéndolas por los expedientes de nacionalidad española que aún quedan por resolver de la conocida como Ley de Memoria Histórica (Ley 52/2007, de 26 de diciembre, por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas en favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la guerra civil y la dictadura). A estas quejas se suman las que se refieren a las graves dificultades con las que se enfrenta la ciudadanía española residente en ese país para la obtención de cita previa que impide la realización de cualquier trámite en el Registro Civil Consular.

Por lo anterior, en noviembre de 2022, tras la publicación del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, que incluye un plan de digitalización consular, el Defensor del Pueblo inició actuaciones con la Subsecretaría del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, para conocer las medidas previstas para mejorar la situación existente.

Presos españoles en el extranjero

Continúa el descenso sostenido de los últimos años en el número de presos españoles en el extranjero. Según los últimos datos facilitados por la Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares, en diciembre de 2022, eran 894 los ciudadanos españoles privados de libertad en el extranjero (106 mujeres y 788 hombres).

Los países de la Unión Europea, con Francia y Alemania a la cabeza, son los que albergan un mayor número de españoles en esta situación. Fuera de Europa, destaca Marruecos, con 108 internos.

Las actuaciones más frecuentes que efectúa el Defensor del Pueblo se refieren a solicitudes de información que realizan los familiares desde España para conocer la

situación de sus allegados. Se han reanudado las visitas consulares a la mayoría de las prisiones, tras su suspensión como consecuencia de la crisis sanitaria por la covid-19.

4.2 ENTRADA A TERRITORIO NACIONAL

Las alegaciones del uso excesivo de la fuerza durante los episodios en los que resulta necesario el uso de la contención física, para la ejecución de una inadmisión de entrada o durante la estancia en las salas de rechazados o solicitantes de protección internacional, han sido de nuevo objeto de quejas.

Le corresponde al Defensor del Pueblo verificar la eficacia de los mecanismos de prevención y, en su caso, el tratamiento que se da a las posibles infracciones penales. En el seguimiento de estos incidentes, con demasiada frecuencia, se han de concluir las actuaciones, ya que los procedimientos judiciales acaban siendo sobrepasados por la imposibilidad de continuar la investigación, al no encontrarse ya la persona interesada en territorio nacional.

Tal situación preocupa al Defensor del Pueblo, por lo que, ante las quejas motivadas por incidentes de este tipo, permanece especialmente alerta al objeto de identificar las carencias que pudiesen existir en el procedimiento y proponer, en su caso, las mejoras necesarias, a fin de que no quede impune ningún uso excesivo de la fuerza. En este sentido formuló una [Recomendación a la Comisaría General de Extranjería y Fronteras](#), que no fue aceptada, para que no se ejecute ninguna medida administrativa que suponga la salida de territorio nacional de la persona que denuncie, o haya sido denunciado por la comisión de delitos, durante su estancia en el puesto fronterizo, hasta que el órgano judicial se pronuncie sobre la denuncia.

Nuevamente en 2022, con motivo de una queja en la que un ciudadano extranjero alegaba malos tratos tras ser denegada su entrada en territorio español, el Defensor del Pueblo formuló una [Sugerencia](#) a dicha comisaría, que tampoco fue aceptada, a fin de que se permitiera la entrada en territorio nacional por motivos humanitarios y de interés público. Además, en este caso se daba la circunstancia de que el ciudadano extranjero era progenitor de un menor español.

Por otro lado, la denegación de entrada a familiares de ciudadanos españoles ha motivado la intervención de esta institución en distintas ocasiones. En el mes de junio, el Defensor del Pueblo formuló un [Recordatorio de deberes legales a la Dirección General de la Policía](#), a fin de que se permita la entrada en territorio nacional de aquellas personas menores de edad que acreditan su condición de hijos de residentes de larga duración en España o de progenitores que han adquirido la nacionalidad española.

El Defensor del Pueblo ha intervenido también, formulando una [Sugerencia a la Dirección General de Política Interior](#), en procedimientos iniciados para el reconocimiento

del estatuto de apátrida en un puesto fronterizo. A juicio del Defensor del Pueblo, las garantías en estos procedimientos deben ser lo más amplias posible, por su especial vinculación con los derechos humanos, y debe autorizarse la permanencia en España durante su tramitación. Proceder a la devolución de estas personas sin que haya finalizado la tramitación procesal, contraviene el espíritu de la normativa aplicable y genera serios perjuicios a los interesados. Y ello porque su ausencia dificulta el cumplimiento de la obligación de colaborar y de responder a los más que posibles requerimientos de información adicional o de comparecencia personal previstos legalmente, con lo que el procedimiento estaría abocado al archivo.

Respecto a las condiciones de las salas del puesto fronterizo del Aeropuerto Adolfo Suárez Madrid-Barajas, el Defensor del Pueblo ha de dejar constancia, un año más, de la inadecuación de las instalaciones para estancias tan largas. Estas condiciones son especialmente gravosas para los menores de edad, mujeres embarazadas o personas con determinadas patologías médicas.

Las quejas que habitualmente recibe el Defensor del Pueblo se centran en las dificultades de acceso al equipaje facturado, la calidad de la comida, la situación de los menores de edad, las salidas al exterior para recibir luz solar, la dotación de material sanitario y de higiene suficiente y las restricciones en la comunicación telefónica. Esta última cuestión ha sido objeto de actuación con AENA (Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea), a fin de que se doten estas instalaciones de cabinas de teléfono que permitan no solo recibir llamadas, sino también realizar llamadas al exterior, bien de pago, o bien a teléfonos gratuitos, como el del Defensor del Pueblo, con quien estas personas tienen derecho a comunicarse.

4.3 INTERCEPTACIÓN Y TRATAMIENTO DE LA INMIGRACIÓN IRREGULAR EN ALTA MAR

La Organización Internacional para las Migraciones (OIM), dentro de su proyecto Migrantes Desaparecidos, ha documentado al menos 5.684 muertes en rutas migratorias hacia y dentro de Europa, desde el inicio del año 2021. Alerta del aumento en la cantidad de fallecimientos en rutas a lo largo del Mediterráneo, en fronteras terrestres hacia Europa y dentro del continente. En la ruta occidental África-Atlántico hacia las islas Canarias en España, se documentaron 1.532 muertes.

Durante 2022, el Defensor del Pueblo ha seguido recibiendo quejas de familiares que se dirigen a la institución para conocer el paradero de sus allegados, así como para interponer denuncias por su desaparición. Al cierre de este informe está en estudio la posibilidad de formular una resolución, a fin de mejorar los protocolos de actuación en este ámbito.

4.4 ENTRADA POR PUESTOS NO HABILITADOS

Los intentos de entrada irregular, a través del perímetro fronterizo de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, han sido un año más objeto de varias intervenciones del Defensor del Pueblo, que han dado lugar a varios [Recordatorios de deberes legales](#). En lo referido a los incidentes ocurridos en el perímetro fronterizo de Melilla, el 24 de junio de 2022, cabe remitirse a lo indicado más pormenorizadamente en el capítulo correspondiente de la sección segunda de este informe.

Actuaciones en islotes y enclaves

Se han concluido con diferencia de criterio las actuaciones iniciadas por el Defensor del Pueblo en 2019, tras la llegada de personas a islas deshabitadas de soberanía española, sobre las que esta institución remitió un [Recordatorio de deberes legales a la Secretaría de Estado de Seguridad](#). El Defensor del Pueblo no puede compartir que la autoridad competente para los rescates sea la autoridad marroquí, por tener esas personas la condición de náufragos.

El argumento utilizado para justificar este tipo de actuaciones se centra en la lucha contra las mafias y la prevención del supuesto «efecto llamada», olvidando que también han de tenerse en cuenta otras consideraciones prioritarias y el respeto a las garantías jurídicas que otorga la legislación internacional de derechos humanos, con especial atención al Convenio de Ginebra sobre los refugiados.

Actuaciones por las entradas en Ceuta, en 2021

Las actuaciones iniciadas tras la situación creada por Marruecos, al dejar de controlar su frontera, han finalizado en lo relativo a las personas adultas, si bien continúan respecto a los menores.

En el caso de las personas yemeníes y congoleñas, que afirmaban haber sido devueltas sin procedimiento alguno, a pesar de haber solicitado protección internacional, la Secretaría de Estado de Seguridad contestó al Defensor del Pueblo indicando que no tenía constancia de que ninguna de ellas hubiese accedido a Ceuta.

El Defensor del Pueblo dio traslado de esta información a las entidades que habían formulado las quejas, al objeto de obtener datos complementarios que permitiesen continuar las actuaciones. En el momento de elaboración de este informe no se ha recibido la citada información.

4.5 MENORES EXTRANJEROS NO ACOMPAÑADOS

El Real Decreto 903/2021, de 19 de octubre, modificó el régimen jurídico establecido en el Reglamento de Extranjería desde 2011, para los menores extranjeros no acompañados y los jóvenes extutelados.

A la vista de los datos facilitados por la Dirección General de Migraciones, el impacto de la citada reforma un año después de su aprobación puede considerarse muy positivo. Así, se registraron 18.299 solicitudes, de las que se concedieron 14.584.

Se han concedido 6.507 autorizaciones de residencia a menores extranjeros no acompañados, 4.539 de carácter inicial. En el caso de los jóvenes ex tutelados se han concedido 8.347 autorizaciones de residencia.

Según datos facilitados por la Comisaría General de Extranjería y Fronteras, a 31 de diciembre de 2022, se encontraban inscritos en el Registro de Menores Extranjeros No Acompañados 11.417 menores, de ellos 1.903 eran niñas.

2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
3.594	2.841	3.660	3.341	3.997	6.414	13.796	12.417	9.030	3.048	11.417

El impacto positivo de la reforma se aprecia también con claridad en el número de altas laborales en el sistema de la Seguridad Social que, según los datos facilitados, se han multiplicado por tres en los primeros meses de vigencia de la reforma. A 30 de junio de 2021 figuraban 2.217 personas de todo el colectivo en estudio con al menos un día de alta laboral en Seguridad Social en dicho mes, y en noviembre de 2022 la cifra se había multiplicado por tres, hasta 7.306. Entre el subgrupo de los jóvenes de 18 a 23 años, se ha pasado de 2.077 personas a 7.054, en el mismo período.

La exigencia a los jóvenes extutelados de un certificado actualizado del padrón para poder recoger las TIE (tarjeta de identidad de extranjero) se ha solucionado en 2022. Este requisito era de imposible cumplimiento para un buen número de ellos, o bien se demoraba tanto que al momento de recoger la tarjeta no se la expedían, con el argumento de que el plazo de validez restante era inferior a seis meses.

Por ello, el Defensor del Pueblo formuló una [Recomendación a la Dirección General de la Policía](#). Tras su aceptación, el citado organismo comunicó que se había incluido en el Manual de Expedición de la Tarjeta de Identidad de Extranjero, de julio de 2022, la exención de aportar empadronamiento a estos jóvenes, registrando el domicilio consignado en la solicitud.

Por otra parte, a la vista de que el Defensor del Pueblo seguía recibiendo quejas relacionadas con la falta de mención en las tarjetas de la autorización para trabajar a partir de los 16 años, la Dirección General de la Policía incluyó también una referencia expresa en el citado manual. Asimismo, en aquellos casos en los que se detecte la incidencia de que, en tarjetas en vigor, no conste la citada mención, se han dado instrucciones para que se proceda a su sustitución por otra en la que figure la leyenda correcta.

Determinación de la edad

Las quejas relacionadas con el procedimiento de determinación de la edad continúan siendo objeto de atención por parte del Defensor del Pueblo. En su última memoria anual, la Fiscalía General del Estado considera que la única solución a los problemas que se plantean es el desarrollo de una ley específica reguladora de la determinación de la edad, que diseñe un procedimiento judicial, en el ámbito de la jurisdicción civil, con todas las garantías de audiencia y debida asistencia al posible menor.

La Secretaría de Estado de Justicia ha comunicado al Defensor del Pueblo, ya en enero de 2023, que, el Anteproyecto de Ley por la que se regula el procedimiento de evaluación de la edad, está pendiente de recibir el dictamen del Consejo de Estado y el informe del Consejo General del Poder Judicial. Añade que, la publicación del documento «Procedimiento de valoración forense de niños, niñas y adolescentes migrantes sin referentes familiares sobre los que existan dudas sobre su minoría de edad», mantiene su aprobación condicionada por el pleno del Consejo Médico Forense, a la espera de estudiar su adaptación a lo previsto en el citado anteproyecto.

Hasta tanto la citada norma sea una realidad, la jurisprudencia del Tribunal Supremo en esta materia mantiene el criterio de que, si el interesado aporta un acta de nacimiento y un pasaporte que no han sido impugnados, no es razonable considerarlo indocumentado, a efectos del artículo 35.3 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

A pesar de lo anterior, durante 2022, el Defensor del Pueblo ha recibido quejas en las que se exponía que, a pesar de la existencia de documentación identificativa, el menor había sido considerado indocumentado y sometido al procedimiento de determinación de la edad.

En el caso de Canarias, la situación es especialmente preocupante, ya que cientos de menores permanecen a la espera de que la fiscalía dicte el decreto de determinación de la edad. El Defensor del Pueblo ha solicitado ampliación de la información remitida, en relación con las actuaciones que se realicen para dotar, con carácter de urgencia, de los medios humanos necesarios a la Fiscalía Provincial de Las

Palmas, al objeto de agilizar la resolución de la gran cantidad de expedientes de determinación de la edad que se encuentran en curso.

De acuerdo con los datos facilitados por la Comisaría General de Extranjería y Fronteras, a finales de 2022 eran 2.266 los menores (267 niñas) dados de alta en el citado registro en esa comunidad autónoma. Este número contrasta con las menos de 800 autorizaciones de residencia que, según datos de la Delegación del Gobierno en la Comunidad Autónoma de Canarias, han sido expedidas a favor de menores extranjeros no acompañados, que se encuentran bajo la guarda o tutela de la entidad de protección de menores. Ya en 2023, se ha recibido nueva información del citado organismo, reconociendo la necesidad de poner fin a esta situación y dando cuenta de las medidas que se han puesto en marcha para solucionarlas.

Cédula de inscripción

Otra cuestión que provoca numerosas quejas —de nuevo en Canarias— se refiere a la denegación de cédula de inscripción a los menores extranjeros no acompañados que no pueden obtener su documentación identificativa durante su minoría de edad. Al respecto se han formulado sugerencias tanto a la [Subdelegación del Gobierno en Santa Cruz de Tenerife](#), como a la [Comisaría Provincial de Santa Cruz de Tenerife](#).

Esta irregular actuación, de la que se ha dado traslado a la fiscalía, supone vaciar de contenido los preceptos de la reforma reglamentaria que regulan la tramitación de la autorización de residencia y de la cédula de inscripción de los menores extranjeros no acompañados y de los jóvenes extutelados. Esta reforma se abordó precisamente para facilitar el acceso a la documentación identificativa de los menores y de los jóvenes, para evitar su acceso a la mayoría de edad indocumentados y en situación de irregularidad administrativa.

Situación en Ceuta

En su última memoria, la Fiscalía General del Estado da cuenta de la intervención de la Fiscalía de Ceuta, frente a devoluciones administrativas de menores extranjeros no acompañados, llevadas a cabo por la delegación de gobierno que, según indica «suponían atajos y cercenaban garantías básicas del procedimiento de repatriación como la audiencia del interesado, la presencia de un defensor y la intervención del ministerio fiscal».

En ese mismo sentido, el Defensor del Pueblo formuló un [Recordatorio de deberes legales al ministro del Interior](#), quien ha respondido indicando que varios de los procedimientos judiciales iniciados se encuentran aún en curso, puesto que han sido recurridos en casación ante el Tribunal Supremo. Alega también el citado ministerio que

carecería de competencia para reponer a los menores extranjeros no acompañados en los derechos que les fueron conculcados. Las actuaciones continúan abiertas.

Visitas a centros de menores en Canarias

En noviembre de 2022, el Defensor del Pueblo realizó visitas no anunciadas a la comunidad autónoma canaria. Visitó cinco centros de menores, dando traslado a las administraciones con competencias en la materia de las cuatro principales preocupaciones: los dispositivos de emergencia de menores extranjeros que, en la práctica, están funcionando como centros de protección estables; la falta de tramitación de las autorizaciones de residencia de los menores, especialmente urgente en aquellos casos en los que están próximos a cumplir 18 años; la falta de aplicación de las medidas previstas, tras la entrada en vigor de la reforma del Reglamento de Extranjería, para la documentación de aquellos que han alcanzado la mayoría de edad sin estar documentados, y los obstáculos para el acceso al procedimiento de protección internacional y la presencia de adultos, con documentación que acredita esta circunstancia, en centros de menores.

4.6 CENTROS DE INTERNAMIENTO DE EXTRANJEROS (CIE)

Durante 2022, fueron 2.082 personas las ingresadas en los cinco centros de internamiento de extranjeros (CIE) que permanecieron abiertos. Los de Murcia y Santa Cruz de Tenerife no tuvieron ningún ingreso, por las obras de mejora que se acometieron durante el pasado año.

Las cuestiones relacionadas con la asistencia sanitaria en los CIE han sido objeto de varias actuaciones del Defensor del Pueblo, entre las que destaca la [Recomendación formulada a la Secretaría de Estado de Migraciones y a la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias](#) para mejorar los mecanismos de coordinación existentes entre los servicios médicos de estos centros y los penitenciarios, para los casos de internamiento de personas procedentes de tales centros.

Los jueces de control del CIE de Madrid dictaron dos acuerdos durante 2022 que recogen algunas de las Recomendaciones formuladas por el Defensor del Pueblo. Las cuestiones planteadas en estas dos resoluciones judiciales resumen las principales quejas que se han recibido durante 2022 y son comunes a todos los centros de internamiento de extranjeros.

En el primero de ellos se establece la necesidad de implantar un protocolo de tramitación de quejas y denuncias de malos tratos; la obligatoriedad de trasladar al juzgado de control a la persona que alegue malos tratos con el fin de garantizar una investigación eficaz; la Recomendación de que en las solicitudes de protección internacional esté presente personal de la Oficina de Asilo y Refugio; la conveniencia de

que se elabore el proyecto de actuación del centro previsto en el reglamento de los CIE; la garantía del derecho a la intimidad en la consulta médica y poner en conocimiento del juzgado de control la ejecución de la expulsión si el interno tiene pendiente una consulta médica.

En la segunda resolución, centrada en las condiciones de la asistencia sanitaria, se destaca la necesidad de que el pliego de prescripciones técnicas para la contratación de los servicios sanitarios defina con detalle las labores médicas y de enfermería, y establezca, de forma minuciosa, los criterios de calidad asistencial mínimos que debe cumplir la empresa. Se señala también la necesidad de implantar la atención psicológica para los internos en el CIE de Madrid.

4.7 EXPULSIONES Y DEVOLUCIONES

Asistencia letrada

La asistencia jurídica que las personas extranjeras reciben en los procedimientos de expulsión y devolución es elemental para que el conjunto de garantías que tiene previsto el ordenamiento jurídico funcione de manera correcta.

Las quejas principales las recibe el Defensor del Pueblo cuando se produce un incremento en las llegadas irregulares a costas. A veces se pretende justificar las carencias detectadas principalmente referidas a la ausencia de entrevistas reservadas, de asistencias individualizadas, y de información sobre derechos y posibles recursos porque la urgencia y la pretendida eficacia hacen imposible llevar a cabo una asistencia jurídica individual, con unas mínimas garantías materiales.

El Defensor del Pueblo considera que los letrados intervinientes, en cada caso, así como los colegios de la abogacía, han de velar porque la asistencia jurídica a la que tienen derecho las personas interesadas, se produzca en condiciones que permitan realizar de modo efectivo la función constitucional encomendada. Por su parte, la Administración está obligada a facilitar las condiciones adecuadas para que se pueda prestar la asistencia letrada con garantías.

Condiciones de detención y primera acogida

En las visitas realizadas a Canarias en noviembre de 2022, el Defensor del Pueblo ha constatado una mejoría significativa en las condiciones de detención de las personas migrantes que son interceptadas intentando acceder irregularmente a las islas, particularmente visibles en las instalaciones de la isla de Gran Canaria. Se aprecia el esfuerzo realizado para conjugar los estándares de seguridad necesarios con las especiales condiciones en las que llegan estas personas, tras duras travesías marítimas.

El Centro de Atención Temporal de Extranjeros (CATE) de Barranco Seco en Gran Canaria constituye, a juicio del Defensor del Pueblo, el modelo de estas instalaciones, así como de régimen de funcionamiento, que podría ser replicado en los otros centros policiales de estas características. Cabe destacar como buenas prácticas que se permita a las personas detenidas hacer uso de sus teléfonos móviles, así como transitar por los espacios al aire libre con los que cuentan las instalaciones.

En Fuerteventura y Lanzarote se apreciaron también mejoras sustanciales respecto de las condiciones que se encontraron en las anteriores visitas. Sin embargo, en ambos casos el Defensor del Pueblo considera que las instalaciones no reúnen las condiciones necesarias para poder denominarse CATE y que se debe seguir trabajando para mejorar las instalaciones e introducir cambios sustanciales en el régimen de funcionamiento.

Al tiempo que se comunicaban las conclusiones relativas a las instalaciones de Fuerteventura de una visita efectuada en 2021, el Defensor del Pueblo formuló una [Recomendación a la Secretaría de Estado de Seguridad](#) para que se dicten las instrucciones necesarias a fin de que las plantillas policiales procuren que los menores de edad, las mujeres embarazadas o las personas que hayan manifestado su intención de solicitar protección internacional, no sean detenidas tras ser interceptadas intentado acceder irregularmente a territorio nacional.

En estos casos se deberían tener identificados en cada localidad, en coordinación con la Secretaría de Estado de Migraciones, los recursos del sistema de acogida humanitaria para su inmediata derivación. En el caso de Lanzarote, se comprobó que se estaba actuando de conformidad a la Recomendación formulada, no así en las otras islas visitadas, por lo que se ha reiterado el contenido de dicha resolución.

4.8 GESTIÓN DE LA ACOGIDA HUMANITARIA DE LAS PERSONAS QUE NO PUEDEN SER EXPULSADAS

La gestión de la acogida de aquellas personas que, por motivos diversos, no pueden ser expulsadas o devueltas, ha sido, durante 2022, objeto de varias actuaciones del Defensor del Pueblo. Como ya se ha indicado en anteriores informes, resulta necesario poner en marcha las medidas previstas en la directiva de retorno que establece que los Estados miembros han de abordar esta situación, definiendo las condiciones básicas de subsistencia en su legislación nacional.

Estas medidas, aun siendo obvio que no solucionan el problema en su conjunto, sí que contribuirían a que las personas extranjeras sometidas a decisiones de retorno no ejecutables salgan de las situaciones de precariedad y marginalidad en las que con frecuencia se encuentran.

Las mujeres que llegan acompañadas de bebés o menores de corta edad constituyen un buen ejemplo de esta situación, por tanto, de vulneración de derechos. Según los datos facilitados por la Comisaría General de Extranjería y Fronteras, en 2022 llegaron 700 menores acompañados a las costas.

El incremento de mujeres con niños que se detecta en los últimos años en las llegadas irregulares, principalmente a Canarias, ha sido objeto de especial análisis en las visitas no anunciadas realizadas por el Defensor del Pueblo. Por ello, dio traslado a la Administración de la necesidad de mejorar la coordinación entre los distintos organismos con competencias en la materia y de la necesidad de mejorar los protocolos con enfoque de género y de infancia en la acogida humanitaria.

Durante 2022, el Defensor del Pueblo ha realizado nuevas visitas no anunciadas a centros del sistema de acogida, tanto al Centro de Estancia Temporal para Inmigrantes de Melilla como a los puestos en marcha por el denominado Plan Canarias. Estos recursos albergaban a un número significativo de personas con necesidades de protección internacional junto a otras, en situación irregular y que por distintos motivos eran inexpulsables.

La supervisión de las condiciones en que se encuentran estas personas resulta particularmente compleja, a la vista de que su marco regulador, el Real Decreto 441/2007, de 3 de abril, por el que se aprueban las normas para la concesión directa de subvenciones a entidades y organizaciones que realizan actuaciones de atención humanitaria a inmigrantes, tan solo establece unos conceptos mínimos que son susceptibles de subvención, sin entrar en qué requisitos o condiciones deben reunir los recursos que las entidades sociales dispongan para estos fines.

Por su parte, el Real Decreto 220/2022, de 29 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regula el sistema de acogida en materia de protección internacional, determina en su disposición adicional tercera la acción concertada para la gestión de programas de atención humanitaria del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. Lo dispuesto en su título V, relativo a la gestión del sistema de acogida de asilo mediante la acción concertada, es aplicable a la gestión de programas de atención humanitaria a personas migrantes.

Este nuevo mecanismo de gestión pretende dar respuesta a este contexto de mayor presión, aunando la prestación de una acogida y atención a las personas migrantes vulnerables con una gestión más eficiente de los recursos disponibles.

Con posterioridad a las visitas citadas del Defensor del Pueblo, se publicó la Resolución de 14 de noviembre de 2022, de la Dirección General de Atención Humanitaria e Inclusión Social de la Inmigración, por la que se establece la planificación

de prestaciones, actuaciones y servicios que deben atenderse dentro del programa de atención humanitaria mediante acción concertada para los ejercicios 2023-2026.

A la vista de esta nueva regulación, resulta necesario esperar un tiempo prudencial, a fin de comprobar el impacto que este nuevo sistema produce en el sistema de acogida humanitaria.

4.9 OFICINAS CONSULARES

La escasez de medios personales y materiales en los consulados y los consecuentes retrasos en la atención constituyen la causa que subyace tras buena parte de las quejas que recibe el Defensor del Pueblo en este sentido.

Destacan los casos de los consulados en Londres (Reino Unido), Dakar (Senegal) y La Habana (Cuba). Como se ha indicado en el apartado correspondiente a la asistencia a la ciudadanía española en el exterior, estas dependencias acumulan un significativo número de quejas que afecta a todos los trámites. Por lo anterior, el Defensor del Pueblo ha dado traslado de la situación a la Administración, a fin de conocer las medidas previstas para la adecuada dotación de medios personales y materiales.

Otra cuestión que es objeto también de queja ante el Defensor del Pueblo se refiere a la información que se ofrece en las páginas web de los consulados. Por ello, formuló una [Recomendación, dirigida a la Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares](#), a fin de que se mejorase la citada información, al ser la única vía de consulta accesible con alcance general, ya que se ha implantado el sistema de cita previa para la realización de cualquier trámite.

Una vez aceptada la Recomendación y tras informar de que se habían modificado todas las páginas web de la red consular, de manera que estén unificadas e incluyan información exhaustiva respecto a cada posible trámite administrativo, el Defensor del Pueblo concluyó sus actuaciones.

El sistema de cita previa establecido en los consulados es objeto de quejas recurrentes ante el Defensor del Pueblo. El Reglamento (CE) 810/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establece un código comunitario sobre visados, recoge la posibilidad de colaborar con un proveedor externo para la presentación de solicitudes de visados de tránsito o para estancias previstas en el territorio de los Estados miembros no superiores a tres meses, en un período de seis meses. Se establece también que cuando un Estado miembro haya decidido cooperar con un proveedor de servicios externo, debe mantener la posibilidad de que los solicitantes presenten sus solicitudes directamente a sus misiones diplomáticas u oficinas consulares de carrera.

Continúan abiertas las actuaciones a la vista de las quejas recibidas, que se centran en la imposibilidad de obtención de cita previa o en la larga demora en las tramitaciones.

Una [Recomendación formulada, a la Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares](#), por el Defensor del Pueblo en 2021, para que se instruyera a los consulados sobre la posibilidad de obtener un visado de familiar de ciudadano de la Unión Europea, de los cónyuges de ciudadanos españoles con matrimonio no inscrito en el Registro Civil en caso de cumplir los requisitos establecidos en la normativa comunitaria para las parejas de hecho no inscritas, fue rechazada, concluyéndose en el año al que se refiere este informe actuaciones con diferencia de criterio.

La Administración sostiene que las situaciones de matrimonio y pareja de hecho estable son incompatibles entre sí. Además, señala que los nacionales españoles están obligados a promover la inscripción en el Registro Civil de aquellas situaciones producidas en el extranjero que tengan efectos registrales.

Como ya se indicó en el pasado Informe anual, a juicio del Defensor del Pueblo, la normativa aplicable a las parejas de ciudadanos comunitarios únicamente exige demostrar una convivencia estable, lo cual, afecta a los matrimonios contraídos en el extranjero que puedan acreditar dicha convivencia como pareja, con independencia de que se encuentren inscritos en el registro español.

4.10 OFICINAS DE EXTRANJERÍA

La posibilidad de tramitación telemática de la mayoría de los procedimientos de extranjería no ha ido acompañada de una mejora en los plazos de resolución de los distintos procedimientos competencia de las oficinas de extranjería. Las quejas recibidas por el Defensor del Pueblo se siguen centrande en la demora en la resolución de los expedientes.

La Secretaría de Estado de Política Territorial da cuenta de las medidas adoptadas en las oficinas de extranjería, para la reducción de los plazos de tramitación de los expedientes, en particular en aquellas que acumulan un mayor retraso. Se da cuenta del resultado de las distintas medidas adoptadas: proyecto de deslocalización de la gestión; plan de choque para el refuerzo de personal; planes de choque puntuales para algunas de las oficinas, así como la apuesta por la digitalización de procesos.

El Defensor del Pueblo considera positiva la reducción de los tiempos de grabación y de resolución de los expedientes en la mayoría de las oficinas. Pero, se sigue comprobando la excesiva tardanza padecida en la tramitación en determinadas zonas del territorio nacional, por lo que es preciso continuar a la espera del resultado

definitivo de las medidas adoptadas, así como de las que se continúen adoptando, por lo que queda a la espera de la remisión de nueva información sobre su impacto efectivo.

Demora para la cita previa y tarjeta de identidad de extranjero (TIE)

El número de quejas relacionadas con estos trámites continúa siendo significativo. La Dirección General de la Policía insiste en que las medidas adoptadas han resultado eficaces y que hay citas disponibles para la reserva de este procedimiento en la mayoría de las provincias. Sin embargo, el número de quejas recibidas durante 2022 por el Defensor del Pueblo muestra que la cuestión no se ha solucionado realmente.

Estas quejas dan cuenta de las graves consecuencias que esta situación tiene para la vida diaria de cientos de miles de personas extranjeras residentes, que van desde la pérdida del empleo y el bloqueo de cuentas bancarias, hasta la imposibilidad de acceso a prestaciones sociales o ayudas públicas a las que tienen derecho.

5 IGUALDAD DE TRATO

El 13 de julio de 2022 se publicó en el *Boletín Oficial del Estado* la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación. En su preámbulo se establece su vocación de convertirse en el mínimo común normativo que contenga las definiciones fundamentales del derecho antidiscriminatorio español y, al mismo tiempo, albergue sus garantías básicas.

La dificultad principal en la lucha contra la discriminación no se encuentra tanto en el reconocimiento del problema como en la protección real y efectiva de las víctimas. La ley quiere ser una norma de derecho antidiscriminatorio específico, que dé cobertura a las discriminaciones que existen y a las que están por venir, ya que los desafíos de la igualdad cambian con la sociedad y, en consecuencia, también deberán hacerlo en el futuro las respuestas debidas.

Se trata de una ley general —frente al sistema de leyes sectoriales— que opera a modo de legislación general de protección ante cualquier discriminación. Su carácter integral se manifiesta igualmente en los ámbitos a los que se aplica la ley: el empleo, la educación, la sanidad, los servicios sociales, el acceso a bienes y servicios, incluida la vivienda, la participación social o política y la publicidad y medios de comunicación, estableciendo un conjunto de obligaciones que vinculan incondicionadamente a todas las Administraciones Públicas y, en la forma que la propia ley establece, también a las relaciones entre particulares.

Los actos discriminatorios, tal y como recuerda la norma, se cometen en un contexto de discriminación estructural que explica las desigualdades históricas como resultado de una situación de exclusión social y sometimiento sistemático a través de prácticas sociales, creencias, prejuicios y estereotipos.

El Defensor del Pueblo ha iniciado las actuaciones pertinentes para supervisar la implantación de esta ley en los distintos ámbitos de la Administración y para adecuar sus prácticas institucionales, de forma que se facilite el acceso a la institución de todas las personas que sufran discriminación en cualquier ámbito público.

5.1 DISCRIMINACIÓN POR ORIGEN ÉTNICO, RACIAL O NACIONAL

Comunidad gitana

El antigitanismo, en tanto que forma histórica de discriminación, es objeto de preocupación para el Defensor del Pueblo. Junto a los distintos organismos internacionales, considera que, para combatir eficazmente este tipo de discriminación, se

ha de defender a sus víctimas, contar con datos concretos y fiables que permitan conocer su alcance y dimensión, y sensibilizar a la sociedad y a las distintas administraciones.

El 15 de agosto de 2022, se produjo un altercado violento en las inmediaciones del recinto ferial de Íllora (Granada), a consecuencia del cual falleció un joven de 19 años. Tras la detención de una persona gitana, que fue puesta a disposición judicial como presunto autor de los hechos, tuvo lugar en el pueblo una manifestación sucedida de varios incidentes violentos contra las familias gitanas residentes en el municipio. Estos hechos fueron denunciados y están siendo investigados por la Fiscalía Provincial de Delitos de Odio de Granada.

Desde el día que ocurrieron los hechos, por parte de la Guardia Civil se montó un dispositivo especial de seguridad con el fin de evitar altercados en la localidad. Igualmente, tan pronto se tuvo conocimiento de la celebración de manifestaciones o concentraciones no comunicadas a Subdelegación del Gobierno, estas fueron en todo momento cubiertas por la Guardia Civil, con el fin de evitar disturbios y alteraciones del orden público. Asimismo, se propuso para sanción a los supuestos promotores de las mismas. Estos expedientes se encuentran actualmente en trámite.

Por parte de la Guardia Civil se procedió a la investigación de los supuestos autores de los daños en las viviendas ocurridos los primeros días tras los sucesos del 15 de agosto. Se interpusieron denuncias por supuestos delitos de amenazas y daños, prestando especial atención a las víctimas.

El Defensor del Pueblo ha mantenido un contacto continuo con diferentes asociaciones y con el portavoz de las familias gitanas que se marcharon de la localidad, al objeto de conocer sus necesidades y darle traslado de las actuaciones que por parte de la institución se estaban realizando en la localidad y con los sectores afectados.

Asimismo, desde la subdelegación del Gobierno se han mantenido varias reuniones con el fiscal responsable de Delitos de Odio en Granada. Como consecuencia de las citadas reuniones, se ha estado prestando servicio de especial vigilancia e interés a las diferentes redes sociales y ámbito virtual en general, al objeto de detectar e identificar posibles comportamientos de odio en contra del colectivo gitano en general y concretamente contra las familias de Íllora.

Por último, la subdelegación del Gobierno informa de que en la actualidad la situación del municipio de Íllora es de tranquilidad. Asimismo, se comunica que se ha tenido conocimiento de que todas las familias gitanas que abandonaron la localidad han regresado a ella, excepto una familia que residía en una vivienda ocupada y que en la actualidad vive en casa de unos familiares en la localidad de Granada.

Controles policiales de identificación

Han transcurrido diez años desde que, en 2013, a la vista de las recomendaciones de los organismos internacionales para la prevención y erradicación de las identificaciones por perfil racial, así como de la recepción de continuas quejas relativas a esta práctica policial, el Defensor del Pueblo formulase cinco Recomendaciones con respecto a esta cuestión. En ellas requería tanto el uso sistemático de formularios de identificación y registro en los que conste la etnia, raza y nacionalidad de la persona sometida al control de identidad, como del motivo de la identificación, de acuerdo con los principios de consentimiento informado y confidencialidad, y la elaboración de un sistema estadístico de recopilación y seguimiento de los datos desglosados a partir de los datos obtenidos de los formularios de identificación.

En 2021, la Agencia Europea de los Derechos Fundamentales (FRA) había confirmado que, a pesar de las mejoras normativas introducidas, los controles policiales seguían teniendo una mayor incidencia en personas jóvenes, varones, ciudadanos que se identifican como miembros de una minoría étnica, o que profesaban la religión islámica o que no son heterosexuales. En el caso de España, la agencia señaló que un 4 % de la población general fue sometida a algún control policial en el plazo de un año, mientras que la media en personas pertenecientes a la etnia gitana fue de un 32 %, y en personas de origen norteafricano de un 14 %. Estos datos ponen de manifiesto, una vez más, la necesidad de adoptar medidas adicionales para asegurar que la prohibición del uso de perfiles étnicos por parte de las fuerzas policiales, resulte efectiva.

A la vista del anterior informe, en 2022, el Defensor del Pueblo reabrió las actuaciones con la Dirección General de la Policía, al objeto de conocer el estado en el que se encontraba el desarrollo de una aplicación para la inclusión de los formularios manuales, donde consten las identificaciones realizadas por funcionarios policiales, u otras iniciativas que se hayan llevado a cabo o se prevea implementar, a fin de facilitar la recopilación y seguimiento de los datos desglosados por raza, etnia y nacionalidad, a partir de los datos obtenidos de los formularios de identificación.

En su respuesta, el citado organismo señala que este tipo de datos no pueden ser tratados, ya que este fichero se encuentra sometido a las consideraciones normativas recogidas en la Ley Orgánica 7/2021, de 26 de mayo, de protección de datos personales, en su artículo 6 se recoge, entre otros principios, el de minimización en el tratamiento de los datos. Por su parte, el artículo 13 de esa ley regula el tratamiento de categorías especiales de datos personales, indicando que el tratamiento de datos que revelen, entre otros, el origen étnico o racial, solo se permitirá cuando sea estrictamente necesario, con sujeción a las garantías adecuadas para los derechos y libertades del interesado y cuando se cumplan alguna de las circunstancias previstas en el propio artículo.

Por todo lo anterior, a juicio de la Dirección General de la Policía, el dato relativo a la raza o etnia de una persona no es un dato necesario para su identificación ni se encuentra documentado en ningún registro público, o privado, que permita su comprobación a los efectos de garantizar su exactitud, por lo que su inclusión en un documento probatorio para la remisión, en su caso, a la autoridad judicial o fiscal, además de infringir los principios relativos al tratamiento de datos personales, podría viciar el procedimiento penal o administrativo en el que se inserte.

Se concluyeron estas actuaciones con diferencia de criterio, tras reiterar las Recomendaciones formuladas en su día y dejarse constancia de la preocupación del Defensor del Pueblo a la vista de las quejas que recibe.

El Defensor del Pueblo también trasladó que, el 4 de marzo de 2022, el Consejo de la Unión Europea recalcó que la lucha contra el racismo y el antisemitismo es una de las prioridades de la Unión Europea, e hizo un llamamiento a los Estados a garantizar que los mecanismos de coordinación para luchar contra esas formas de discriminación, los organismos e instituciones públicos, así como las partes interesadas y los interlocutores sociales, las organizaciones de la sociedad civil y los grupos implicados, cooperen estrechamente, no solo en el desarrollo de medidas preventivas, sino también en la evaluación de su eficacia.

En ese sentido, el Parlamento Europeo, mediante Resolución de 10 de noviembre de 2022, sobre justicia racial, no discriminación y antirracismo en la Unión, ha pedido a los Estados que recopilen datos comparables y sólidos sobre la igualdad, desglosados, para comprender plenamente y documentar la discriminación, analizar los problemas sociales y abordar la desigualdad de forma holística, sobre la base de la participación voluntaria, la autoidentificación y el consentimiento informado, protegiendo al mismo tiempo el anonimato y la confidencialidad, asegurando la participación de la comunidad en la definición de categorías, el análisis y la evaluación, respetando los principios clave de la legislación de la Unión sobre protección de datos y los derechos fundamentales y cumpliendo la legislación nacional.

Incoación de un expediente de expulsión, tras interponer denuncia penal o acudir a una comisaría de Policía

El Defensor del Pueblo continúa recibiendo quejas de personas extranjeras en situación irregular a las que, tras personarse en dependencias policiales con objeto de denunciar un delito, o para el ejercicio de algún derecho, se les inicia un expediente de expulsión por estancia irregular.

También ha recibido quejas relacionadas con las citaciones policiales a personas extranjeras para comparecer en comisaría, sin especificar el motivo. Por ello, el Defensor del Pueblo ha formulado una [Recomendación a la Dirección General de la Policía](#) para

que se modifiquen los modelos de citaciones policiales a personas extranjeras, en los procedimientos sancionadores, haciéndose constar la referencia al tipo de procedimiento, el objeto de la comparecencia y, en su caso, el derecho a la asistencia letrada y de intérprete.

Por otro lado, el Defensor del Pueblo ha concluido las actuaciones iniciadas el pasado año con la Delegación del Gobierno en la Ciudad de Melilla, relacionadas con las resoluciones de expulsión dictadas contra varias personas con fuerte arraigo en la ciudad autónoma, tras proceder a la escolarización de sus hijos.

La citada delegación del gobierno sostenía que estos procedimientos no se iniciaban tras el ejercicio legítimo del derecho a la educación de sus hijos, sino en atención a una labor policial de investigación relacionada con múltiples fraudes en el empadronamiento para la escolarización de menores no residentes en dicha ciudad.

El Defensor del Pueblo no compartía esta interpretación y mostró su preocupación por la actuación policial y por la justificación que realizaba la delegación del gobierno. Sin embargo, se suspendieron las actuaciones, ya que las resoluciones de expulsión fueron recurridas judicialmente. El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 3 de Melilla dictó Sentencia, el 19 de octubre de 2022 —firme en el momento de elaboración de este informe—, por la que se anuló una de estas resoluciones de expulsión al establecer su desproporción y la lesión que suponía para los vínculos familiares del recurrente, ya que quedó acreditado que residía en la ciudad desde hacía años e incluso que sus dos hijos nacieron en Melilla. Asimismo, la sentencia recoge entre los hechos probados que el expediente de expulsión se inició con motivo de la escolarización.

Otras discriminaciones por motivos étnicos, raciales o nacionales

En el pasado informe anual, el Defensor del Pueblo dio cuenta de las Sugerencias formuladas respecto a la escolarización de los menores extranjeros residentes en Melilla y de su aceptación. En 2022 tuvo que realizar una nueva intervención, al comprobar que, en las instrucciones publicadas en el sitio web del Ministerio de Educación y Formación Profesional con los requisitos para la escolarización en Melilla, se exigía la presentación de un empadronamiento colectivo de la unidad familiar, del que no disponen un elevado número de personas, así como de un libro de familia, del que carecen quienes no han nacido en la ciudad autónoma.

La información contravenía la Resolución de 11 de febrero de 2022, de la Secretaría de Estado de Educación, que regula el proceso de admisión de alumnos en centros docentes públicos y privados concertados en las ciudades de Ceuta y Melilla para el curso 2022-2023. Por lo anterior, en abril, el Defensor del Pueblo solicitó al citado ministerio la modificación de la información que se ofrecía en su web. En su respuesta, la

Dirección General de Planificación y Gestión Educativa indicó que la información errónea había quedado corregida, ya que se habían dado instrucciones a la Dirección Provincial de Educación en Melilla en este sentido.

Finalmente, hay que dar cuenta de un nuevo Dictamen del Comité de Derechos del Niño, de 22 de septiembre de 2022, relacionado con menores respecto a los cuales el Defensor del Pueblo también realizó actuaciones. El citado comité recomienda: a) garantizar que, ante solicitudes de escolarización de menores en Melilla que alegan ser residentes de la ciudad, las autoridades locales, administrativas y judiciales tomen acciones efectivas y expeditas para corroborar dicha residencia; b) garantizar que, en caso de que la residencia efectiva de niños y niñas que solicitan su escolarización sea comprobada, las autoridades locales, administrativas y judiciales, procedan inmediatamente a su escolarización; c) garantizar que cuando existe una disputa sobre el derecho a la educación de un menor, exista un remedio efectivo y accesible, que sea impartido rápida y diligentemente y que garantice que su existencia y modalidades sean bien conocidas por ellos y sus padres o responsables, y d) proveer capacitación especializada para jueces y personal administrativo sobre la aplicación de la convención.

5.2 DISCRIMINACIÓN POR RAZÓN DE CUALQUIER OTRA CONDICIÓN O CIRCUNSTANCIA PERSONAL O SOCIAL

Personas transexuales

Como consecuencia de la queja interpuesta por una persona transexual, que dijo haber sido tratada indebidamente por agentes de la Guardia Civil, el Defensor del Pueblo formuló a la [Secretaría de Estado de Seguridad](#) tres recomendaciones.

La interesada se quejaba de que los agentes intervinientes debieron aplicar antes de su detención el protocolo de actuación para los delitos de odio y que, además de no hacerlo, ellos mismos incurrieron en un comportamiento discriminatorio. Los hechos fueron objeto de enjuiciamiento por el Juzgado de lo Penal Número 3 de Santander y, posteriormente en apelación, por la Audiencia Provincial de Cantabria, que dio la razón a la interesada al apreciar que se había efectuado una detención no justificada.

La primera y la segunda Recomendaciones formuladas por esta institución recogían la necesidad de adoptar medidas que impidan la discriminación o el acoso a las personas transexuales, a través de un protocolo de actuación y de medidas de sensibilización y formación especializadas. Ninguna de las dos fue aceptada porque, a juicio de la referida secretaría de Estado, con el marco normativo vigente existe suficiente seguridad jurídica en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado para garantizar los derechos de cualquier ciudadano, con independencia del colectivo al que

pueda o sienta pertenecer; y porque considera que las medidas propuestas en la Recomendación ya están siendo implementadas.

Sí se aceptó la Recomendación sobre la reforma del marco jurídico en materia de seguridad ciudadana, para establecer como obligación general de todos los funcionarios de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en sus relaciones con la ciudadanía, la prohibición de toda discriminación por razón de raza, etnia, religión, creencias, sexo, orientación sexual, edad, ideología, discapacidad o cualquier otra de naturaleza similar.

Menores extranjeros en situación irregular

La situación de los menores extranjeros en situación irregular constituye una de las mejores pruebas para comprobar si, tanto las normas como la práctica administrativa, actúan tomando en consideración su interés superior, por encima de cualquier otro interés legítimo, y sin que su situación de irregularidad administrativa impida el ejercicio de los derechos de los que son titulares.

El interés superior de cualquier menor, con independencia de si está autorizado a residir en España, tiene un contenido triple, con una misma finalidad que no es otra que la de asegurar el respeto completo y efectivo de todos sus derechos y su desarrollo integral. Se trata, en primer lugar, de un derecho sustantivo, en el sentido de que el menor tiene derecho a que se evalúe su mejor interés, antes de adoptar cualquier medida que le concierna y, en el caso de que haya otros intereses, se hayan ponderado a la hora de llegar a una solución. Es también un principio general de carácter interpretativo, de modo que si una disposición jurídica puede ser interpretada en más de una forma, se debe optar por la interpretación que mejor responda a los intereses del menor. Por último, es igualmente una norma de procedimiento. Esta dimensión resulta especialmente relevante para los procedimientos que afectan a los menores extranjeros en situación irregular, ya que son precisamente las dificultades administrativas las que impiden en la práctica el ejercicio de sus derechos.

El Defensor del Pueblo supervisa cuidadosamente que, en aquellos casos en los que se haya de aplicar la normativa de extranjería, se tenga en consideración el interés superior del menor y la prohibición de discriminación por nacionalidad que establece la Convención de los Derechos del Niño.

La Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, establece en sus artículos 1 a 3, que lo dispuesto en esta ley se entenderá, en todo caso, sin perjuicio de lo dispuesto en leyes especiales y en los tratados internacionales en los que España sea parte. Por tanto, en el caso de los menores extranjeros, la Convención de los Derechos del Niño, así como la legislación nacional y autonómica en materia de infancia constituyen el marco interpretativo.

En concreto, la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor, establece que los menores extranjeros que se encuentren en España tienen derecho a la educación, asistencia sanitaria y servicios y prestaciones sociales básicas, en las mismas condiciones que los menores españoles.

Por su parte, todos los poderes públicos, en el diseño y elaboración de las políticas públicas, han de tener como objetivo la plena integración de los menores extranjeros en la sociedad española.

La entrada en vigor de la Ley 15/2022 de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación, junto a la Sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso del Tribunal Supremo, el 25 de abril (STS 1591/2022), constituyen un nuevo marco interpretativo que, a juicio del Defensor del Pueblo, permite realizar nuevas actuaciones, a fin de garantizar el ejercicio de los derechos de los menores extranjeros en situación irregular que se encuentran en España.

A finales de 2022, el Defensor del Pueblo inició tres actuaciones de oficio, a la vista de las posibles dificultades que pudieran producirse en el acceso al derecho a la salud, a la educación y al empadronamiento en las mismas condiciones que los menores españoles.

El informe de evaluación a España de 2022, realizado por la Comisión Europea en el ámbito de la supervisión de la aplicación de la Directiva 2008/115/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular, ha puesto de manifiesto que los menores que están sujetos al procedimiento de retorno no reciben una decisión de retorno individual, y no son mencionados en las resoluciones de sus padres. Esta práctica, unida a la falta de fundamentos de hecho y de derecho, no cumple los requisitos previstos en la citada directiva.

Empadronamiento

El Defensor del Pueblo ha tenido conocimiento, a través de las quejas recibidas, de las dificultades de acceso al padrón que enfrentan en diferentes municipios los menores extranjeros en situación irregular y la repercusión que esta situación tiene en su acceso a la sanidad y a la educación.

Por un lado, se trata de numerosas quejas procedentes de Ceuta y Melilla, en las que, junto a la imposibilidad de acreditación de una vivienda que cumpla los requisitos impuestos por esas ciudades autónomas, se une la interpretación que estas realizan acerca del requisito de la residencia legal de los progenitores o de los menores para el acceso al padrón.

Por otro lado, el Defensor del Pueblo también recibe quejas sobre la imposibilidad de acceso al padrón municipal en aquellos casos en los que la unidad familiar, en la mayoría de los casos mujeres solas en situación irregular con hijos a cargo, tan solo cuentan con una resolución dictada por el Ministerio del Interior, que acuerda su salida obligatoria de territorio nacional que, por motivos diversos, no se ejecuta.

El padrón no tiene como finalidad el control de la regularidad de la estancia de los extranjeros en España. Es un mero censo de la población realmente existente, que tiene por objeto permitir a las Administraciones Públicas dimensionar los servicios públicos y conocer los recursos necesarios para atender las necesidades básicas de la población.

Con carácter general, los ayuntamientos exigen la acreditación de documentación identificativa para la inscripción en el padrón para comprobar que los datos personales facilitados son correctos (nombre, apellido, nacionalidad, sexo, lugar y fecha de nacimiento).

La exigencia misma de estos datos para los menores en situación irregular que se encuentran en España constituye un obstáculo insalvable que les impide en la práctica, no solo el ejercicio de los derechos de los que son titulares, sino también la acreditación de su mera existencia. El Defensor del Pueblo tiene que insistir en la especial situación de vulnerabilidad en la que se encuentran estos niños, y la obligación de todos los poderes públicos de remover los obstáculos para que puedan acceder a los servicios sociales básicos, la salud, la educación y, al llegar a la mayoría de edad, al mercado laboral y a las enseñanzas no obligatorias.

Por lo anterior, resulta preciso encontrar fórmulas que permitan el acceso al padrón municipal de estos menores que no cuentan con una tarjeta de residencia (TIE), o con un pasaporte de su nacionalidad, o un NIE, ya que la situación de indocumentación e irregularidad documental en España de sus progenitores se lo impide.

El Tribunal Supremo, en la Sentencia 473/22 de 25 de abril de 2022, estableció que la exigencia de visado para proceder al empadronamiento de los menores provenientes de Nador (Marruecos) carece de cobertura legal y constituye un trato discriminatorio tanto en relación con los menores españoles como respecto de menores extranjeros de otras procedencias. Establece el alto tribunal que no cabe entender que unas instrucciones para la gestión del padrón municipal en un municipio concreto puedan innovar el ordenamiento jurídico que, además, ha de examinarse en su totalidad, teniendo en cuenta esencialmente, en este caso, la Convención de los Derechos del Niño.

Asistencia sanitaria a menores extranjeros

El artículo 24 de la Convención de Derechos del Niño establece que los Estados parte reconocen el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud. Los Estados parte han de esforzarse por asegurar que ningún niño sea privado de su derecho al disfrute de esos servicios sanitarios.

La Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, reconoce que los extranjeros tienen derecho a la asistencia sanitaria en los términos previstos en la legislación vigente en materia sanitaria.

El artículo 15 de la mencionada Ley integral para la igualdad de trato y contra la discriminación establece que las administraciones sanitarias, en el ámbito de sus competencias, garantizarán la ausencia de cualquier forma de discriminación en el acceso a los servicios y en las prestaciones sanitarias por razón de cualquiera de las causas previstas en dicha ley. Además, promoverán acciones destinadas a aquellos grupos de población que presenten necesidades sanitarias específicas, tales como las personas menores de edad. Por tanto, el establecimiento de requisitos discriminatorios para acceder al derecho a la sanidad sin restricciones por parte de menores extranjeros supondría una vulneración de un derecho fundamental.

En este sentido, el Defensor del Pueblo inició unas actuaciones de oficio para conocer la interpretación que realizan las autoridades sanitarias del Real Decreto-ley 7/2018, de 27 de julio, sobre el acceso universal al Sistema Nacional de Salud, y de la Resolución de 20 de junio de 2019, de la Dirección General de Cartera Básica de Servicios del Sistema Nacional de Salud y Farmacia, por la que se hacen públicas las Recomendaciones para el procedimiento de solicitud, registro y expedición del documento certificativo que acredita a las personas extranjeras que encontrándose en España no tengan residencia legal en territorio español, para recibir asistencia sanitaria.

Preocupa especialmente, en el caso de menores de edad sin pasaporte o documento oficial de identidad, los requisitos que se exigen para acreditar su identidad, así como las dificultades —en mucho caso insalvables para estos niños— que se exigen para la acreditación de su estancia en España por un período superior a tres meses. El Defensor del Pueblo queda a la espera de las contestaciones de las distintas administraciones.

Educación del alumnado no comunitario

El artículo 28 de la Convención de Derechos del Niño establece que, los Estados parte reconocen el derecho del niño a la educación y, a fin de que se pueda ejercer progresivamente y en condiciones de igualdad de oportunidades ese derecho, deberán

en particular: a) implantar la enseñanza primaria obligatoria y gratuita para todos, y b) fomentar el desarrollo, en sus distintas formas, de la enseñanza secundaria, incluida la enseñanza general y profesional, hacer que todos los niños dispongan de ella y tengan acceso a ella y adoptar medidas apropiadas tales como la implantación de la enseñanza gratuita y la concesión de asistencia financiera en caso de necesidad.

El derecho y el deber a la educación, que incluye el acceso a una enseñanza básica, gratuita y obligatoria a los extranjeros menores de dieciséis años, se encuentra expresamente reconocido en la legislación de extranjería.

Además, los extranjeros menores de dieciocho años también tienen derecho a la enseñanza postobligatoria. Este derecho incluye la obtención de la titulación académica correspondiente y el acceso al sistema público de becas y ayudas en las mismas condiciones que los españoles. En caso de alcanzar la edad de dieciocho años en el transcurso del curso escolar, conservarán ese derecho hasta su finalización.

El Tribunal Constitucional, en las sentencias 236/2007 y 155/2015, declaró el derecho universal a la educación con independencia de su nacionalidad, situación administrativa, edad y ciclo educativo.

El Defensor del Pueblo, tras analizar la normativa reguladora de los procesos de admisión de alumnos en enseñanzas postobligatorias (bachillerato y formación profesional) en centros sostenidos con fondos públicos, ha podido comprobar que la documentación acreditativa de la identidad exigida en los procesos de admisión difiere de unas administraciones educativas a otras, siendo en muchos casos imprecisa.

Por lo anterior –como también se da cuenta en el epígrafe sobre la escolarización del alumnado en el epígrafe 7.1.1 del presente informe–, el Defensor del Pueblo ha iniciado una actuación de oficio, incidiendo en la necesidad de que todas las administraciones educativas adopten las medidas normativas y organizativas precisas en orden a garantizar el acceso de los menores extranjeros a todas las enseñanzas postobligatorias con independencia de su nacionalidad, edad y situación administrativa en España.

Discriminación para la inscripción federativa en el fútbol de menores extranjeros no acompañados

Durante 2022 continuaron las actuaciones del Defensor del Pueblo con el Consejo Superior de Deportes con relación a la inscripción federativa de fútbol de menores extranjeros no acompañados tutelados por una Administración Pública.

El Consejo Superior de Deportes ha estimado diversos recursos presentados por menores sobre esta casuística, y ordenado a la Real Federación Española de Fútbol (RFEF) la expedición de licencia deportiva en su favor, por haber detectado situaciones

potencialmente discriminatorias. También comunicó el citado consejo al Defensor del Pueblo que la Federación Internacional de Fútbol (FIFA) ha confirmado recientemente que va a modificar su normativa, mediante la introducción de una nueva excepción que permita a los menores de edad no acompañados inscribirse en un club, bajo una serie de requisitos que aún se desconocen.

Ha dado cuenta, además, de que el Proyecto de Ley de Deporte incluye un apartado específico, que establece que en ningún caso se podrán imponer restricciones a la expedición de licencias a personas extranjeras que se encuentran legalmente en España, amparándose en la aplicación de la normativa federativa nacional o internacional, salvo que se les haya impuesto una sanción o medida cautelar de privación de licencia o por cualquier otra circunstancia contemplada expresamente en el ordenamiento jurídico.

A juicio del Defensor del Pueblo, deben adoptarse a la mayor brevedad las medidas para acabar con la situación de discriminación de estos menores en el acceso a la práctica deportiva. Por lo anterior, solicitó información que concrete las previsiones que se deben adoptar, teniendo en cuenta el nuevo marco legislativo en materia de igualdad de trato y no discriminación.

Con relación a la discriminación por cuestiones de género cabe remitirse a lo indicado en el siguiente capítulo de esta sección, dedicado a la violencia contra las mujeres. Otros capítulos de este informe analizan igualmente situaciones potencialmente vinculadas a una o a varias tipologías discriminatorias. Se ha optado por referirlas en el capítulo al que están materialmente vinculadas, para facilitar una visión de conjunto de cada uno de los ámbitos de supervisión en los que actúa el Defensor del Pueblo.

6 VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES

La violencia que padecen las mujeres por el hecho de serlo debe ser resueltamente combatida por los poderes públicos. Prueba de la sensibilidad y de la trascendencia que se da a esta forma de violencia es la existencia de un Pacto de Estado, suscrito en 2017 y al que se ha dado continuidad estos años.

El 9 de mayo de 2022, el Defensor del Pueblo trasladó su percepción de este grave problema a la delegada del Gobierno para la Violencia de Género, teniendo en cuenta las quejas recibidas, y se interesó por el desarrollo de las diferentes políticas que se derivan del mencionado pacto y su posterior actualización.

El repunte de crímenes en diciembre de 2022 constituye un motivo de especial preocupación y exige continuar trabajando en el perfeccionamiento de las medidas para prevenir y combatir la violencia contra las mujeres.

El Defensor del Pueblo ha formulado este año un conjunto de resoluciones, intentando con ello contribuir a mejorar la respuesta de las diversas administraciones a esta violencia y fortalecer la atención concreta a las víctimas.

Seguimiento del Pacto de Estado contra la violencia de género

El Defensor del Pueblo ha [sugerido a la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género](#) que proceda a la publicación del informe de seguimiento y evaluación, de acuerdo con las formas y a través de los medios que considere convenientes, para que las organizaciones públicas y privadas que trabajan en este campo, y la ciudadanía en general, puedan acceder con facilidad a esta información, y sea posible realizar un mejor seguimiento de la consecución de los compromisos del pacto y de las materias donde se están encontrando mayores dificultades para conseguir su plena ejecución.

6.1 CONCEPTO DE VÍCTIMA DE VIOLENCIA DE GÉNERO

En una queja recibida por el Defensor del Pueblo se señalaba que la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, no incluye dentro del concepto de víctima de violencia de género a las denominadas «víctimas indirectas» (es decir, los hermanos o los padres de las víctimas, por ejemplo), como tampoco a quienes están o han estado en una relación afectiva con el agresor, contraviniendo lo dispuesto en el Convenio de Estambul⁴. Dicho de otra

⁴ Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica, Estambul, 11 de mayo de 2011.

manera, la violencia de género irradia el daño causado hacia personas sobre cuya condición de víctima no se había reflexionado suficientemente hasta hace poco tiempo, y que es necesario tener en cuenta en las reformas legislativas y en la práctica cotidiana de las Administraciones Públicas.

En este asunto se formularon Recomendaciones a la [Secretaría de Estado de Justicia](#), la [Secretaría de Estado de Igualdad y contra la Violencia de Género](#), la [Secretaría de Estado de Seguridad Social y Pensiones](#), y la [Subsecretaría de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática](#), que abarcan muy diversas cuestiones vinculadas a un concepto amplio de víctima de violencia de género y a los derechos inherentes a esta condición.

Se trata de proteger y ayudar a las víctimas directas e indirectas de delitos perseguibles en España, contempladas en el mencionado Convenio de Estambul, revisando los textos normativos necesarios a tal efecto, como es el caso del artículo 1 de la referida Ley Orgánica 1/2004, y extendiendo por el momento el ámbito personal de protección en la medida de lo posible.

6.2 ASISTENCIA JURÍDICA GRATUITA

La especialización de los letrados del turno de oficio y el compromiso de los colegios de la abogacía son elementos fundamentales para la mejor defensa de los derechos de las víctimas.

En materia de asistencia jurídica gratuita, el Defensor del Pueblo ha formulado al [Ministerio de Justicia una Recomendación](#) para que, de acuerdo con sus competencias en materia legislativa, valore la oportunidad de impulsar una reforma del artículo 20 de la Ley Orgánica 1/2004, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, y no pueda aplicarse una interpretación restrictiva del derecho a la justicia gratuita de las víctimas de violencia de género. De esta manera, además de los supuestos ya contemplados, se reconocería expresamente a todas las víctimas de violencia de género su derecho a recibir asesoramiento jurídico gratuito en los procesos de familia, de separación o divorcio. Se reconocerían igualmente todos aquellos aspectos que tengan que ver con los regímenes de guarda y custodia de los hijos o de modificación de medidas, independientemente del momento en el que estos procesos se hayan iniciado, e incluso cuando sean anteriores al reconocimiento oficial de la condición de víctima.

Sobre esta misma materia, el Defensor del Pueblo ha [recomendado a la Comunidad de Madrid](#) que, hasta que se produzca la reforma legal comprometida por el Ministerio de Justicia sobre la unificación de letrado, se adopten, como buena práctica administrativa, las medidas necesarias para que la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita de Madrid pueda estudiar y, en su caso, reconocer la posibilidad de que las

víctimas de violencia de género que lo soliciten puedan ser asistidas por un mismo letrado en los distintos procedimientos en los que sean parte.

Asimismo, y como complemento de lo anterior, el Defensor del Pueblo recomendó que —de acuerdo con el artículo 7 del Decreto 86/2003, de 19 de junio, por el que se regula la asistencia jurídica gratuita en el ámbito de la Comunidad de Madrid—, la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita de Madrid ejerza las competencias que tiene reconocidas para confirmar o modificar las decisiones previamente adoptadas por los colegios profesionales sobre la designación de abogados del turno de oficio, en los expedientes de mujeres víctimas de violencia de género que hayan solicitado ser asistidas por un mismo letrado en todos los procesos judiciales abiertos, siempre que se pueda demostrar la conexión causal directa o indirecta con la situación de violencia de género.

6.3 ACTUACIÓN POLICIAL Y JUDICIAL

La violencia de género es un delito y, por tanto, es muy importante el rol de la policía y el del Poder Judicial para prevenir su comisión y actuar en consecuencia cuando se produce.

En el ámbito policial han de perfeccionarse permanentemente los criterios de valoración del riesgo que sufre cada mujer y disponerse de un entorno empático para la acogida de las denuncias.

No son menores los retos del Poder Judicial, que ha de abordar la complejidad de situaciones en las que concurren la violencia propiamente dicha, las crisis de pareja y la necesidad de atender a los menores afectados cuando los hubiera.

Presentación de denuncias

Con motivo de un caso concreto, en el que una mujer tuvo problemas para presentar una denuncia, el Defensor del Pueblo ha [recomendado a la Dirección General de la Policía](#) que se adopten todas las medidas que sean necesarias para facilitar el trámite de realización de la denuncia en los casos de violencia de género en todas las comisarías y dependencias policiales, incluyendo aquellas que sean necesarias para la formación específica de los funcionarios que recogen los testimonios de las víctimas en este tipo de casos.

Se trata de que se les ofrezca un entorno y un tratamiento adecuado que inspire confianza y les ayude en la comunicación de los hechos, sin que se genere una doble victimización en la realización de estos trámites de la fase inicial de detección.

Medios materiales de los juzgados

Los medios materiales adecuados contribuyen a evitar la llamada «segunda victimización». Es necesaria no solo la separación de víctima y victimario en los juzgados, sino también que la víctima disponga de espacios dignos para hacer efectiva su declaración.

Una víctima de violencia de género se quejó ante el Defensor del Pueblo de que en un juzgado de Majadahonda (Madrid) había debido esperar a la celebración del juicio para no coincidir con el agresor en un lugar manifiestamente inadecuado para tal propósito, acompañando incluso en la queja una fotografía.

En este asunto, el Defensor del Pueblo [recomendó](#) a la consejería competente de la Comunidad de Madrid que adoptara un plan general para dotar, a todos los juzgados de la misma, de salas adecuadas para las víctimas y, en especial, para aquellas en situación de especial vulnerabilidad, como pueden ser los menores o víctimas de violencia de género, en las que se evite el contacto físico con los agresores durante cualquiera de las fases de celebración del juicio, y que dicho plan sea acompañado del presupuesto y de los recursos económicos necesarios, para que pueda ser puesto en marcha en el más breve tiempo posible.

Puntos de encuentro familiar

Los puntos de encuentro familiar son instalaciones que tienen por finalidad hacer efectivo el régimen de visitas en crisis de parejas de casos particularmente complicados, en los que puede existir violencia de género.

Estas instalaciones resultan indispensables para la ejecución de las decisiones judiciales en determinados casos, por lo que son parte del sistema judicial al servicio de la lucha contra los efectos de esa violencia. Por su contacto cotidiano con los menores y los progenitores que acuden a ellos, tienen la capacidad de detectar y trasladar a las autoridades competentes cualquier problema de violencia persistente o sobrevenida que pudiera surgir.

Sobre ello, en el ámbito de la Comunidad Valenciana, el Defensor del Pueblo ha formulado tres [Recomendaciones](#) a la conselleria competente de esa comunidad:

- para que se proceda a hacer públicos los resultados del proceso de rendición de cuentas previsto para los puntos de encuentro familiar, de manera que puedan conocerse tanto el informe mensual que deben elaborar las coordinadoras provinciales como la memoria semestral de la Dirección General de Infancia y Adolescencia;
- para que se proceda a la puesta en funcionamiento de los instrumentos de control y rendición de cuentas de los puntos de encuentro familiar de la Generalitat Valenciana, establecidos en la Instrucción 5/2021, de 14 de septiembre de 2021,

procediéndose a la creación de las comisiones técnicas de seguimiento de los puntos de encuentro familiar y de la Comisión Gestora de Coordinación de la Red de Puntos de Encuentro Familiar de la Generalitat Valenciana, para que cuanto antes se proceda a la atención de los requerimientos de los usuarios y beneficiarios de la mencionada red;

- para que se proceda cuanto antes al desarrollo reglamentario de la Ley Valenciana 26/2018, de 21 de diciembre, de derechos y garantías de la infancia y la adolescencia, en la parte referente a la ordenación de los puntos de encuentro familiar, estableciéndose los requisitos específicos, normas y condiciones mínimas de funcionamiento de dichos puntos de encuentro familiar y, en concreto, las normas de funcionamiento en los casos en los que se haya producido violencia de género o violencia doméstica entre los usuarios.

Igualmente, en relación con los puntos de encuentro familiar, el Defensor del Pueblo ha hecho las siguientes Recomendaciones:

- a la [Comunidad Autónoma de Cantabria](#) y a la [Comunidad de Madrid](#), que se establezcan las medidas normativas y reglamentarias que se consideren adecuadas para que los responsables de los puntos de encuentro familiar propongan al juzgado, y recaben su autorización antes de ser adoptada, cualquier otra medida —diferente a la que hubiera adoptado el juez previamente— que pueda incidir en el cumplimiento de la resolución judicial que ordena la relación de familia. Sería el caso del cese de la medida (cuando se entienda que el régimen acordado puede ser perjudicial para el menor), de la derivación a mediación familiar (cuando no exista riesgo de violencia y se considere que la buena evolución de la relación parental se consolida) o la modificación;
- a la [Comunidad Foral de Navarra](#), de acuerdo con sus competencias, que se valore la oportunidad de impulsar una actuación legislativa para mejorar la regulación de los puntos de encuentro familiar, ya sean gestionados directamente o mediante convenios de colaboración con entidades sin ánimo de lucro, o con entidades locales, garantizando que se facilita en el menor tiempo posible el cumplimiento del régimen de visitas establecido judicialmente como un derecho fundamental del menor, orientado a su desarrollo y protección integral, y que durante el cumplimiento se vela por su interés superior, por su seguridad y bienestar físico, proporcionando sin dilaciones indebidas los espacios adecuados para la realización de los servicios;
- a la [Junta de Andalucía](#), que se adopten las medidas y se dicten las instrucciones que sean necesarias para que todos los usuarios de los puntos de encuentro familiar conozcan su funcionamiento y cómo deben realizarse los procesos de entrega y recogida de los niños, cuando los padres delegan esta función en otros familiares, parientes o personas cercanas.

Equipos psicosociales

Los equipos psicosociales son fundamentales para adoptar decisiones trascendentales para la vida de los menores y sus progenitores. Por ejemplo, para ayudar al juez, de manera muchas veces decisiva, a determinar el interés superior del menor, o para detectar situaciones de daño psicológico, que puede producir enormes sufrimientos.

Dado el importante impacto de su trabajo interesa el adecuado funcionamiento de estos equipos periciales. Por ello, el Defensor del Pueblo ha hecho tres recomendaciones:

- al [Ministerio de Justicia y a las comunidades autónomas con competencia en materia de Justicia](#), para que adopten conjuntamente y de acuerdo con los sistemas de cogobernanza establecidos, un protocolo común de actuación para los equipos psicosociales, con el objetivo de establecer los criterios y la metodología aplicable en el proceso de evaluación psicosocial pericial y en la elaboración del informe, tales como el número y duración de las entrevistas con cada una de las partes, los plazos en los que se debe elaborar la pericia, la obligatoriedad de la firma de los profesionales que intervienen, la estructura del informe, la descripción de las pruebas realizadas, los documentos utilizados y los fundamentos en los que se basa el informe que se consideren relevantes;
- al [Ministerio de Justicia](#), para que se adopten las medidas normativas necesarias para asegurar que los informes psicosociales sean adoptados por un equipo de profesionales, y no por un perito individual, garantizando la participación de pares, la objetividad y la imparcialidad en la emisión del informe;
- al [Consejo General de la Abogacía Española](#), para que se adopten las medidas convenientes para que en todos los planes de formación para letrados, liderados por los colegios de abogacía de España, y en especial, en los cursos para el acceso al turno de oficio de violencia de género o de familia, se contemple una formación específica en este tipo de pruebas periciales, de manera que los letrados puedan realizar una vigilancia efectiva de la calidad de estos informes, controlando los medios de impugnación y el debate contradictorio de la prueba durante el juicio.

6.4 ASISTENCIA Y REPARACIÓN A LAS VÍCTIMAS

Asistencia integral

El Defensor del Pueblo ha [Recomendado a la Generalitat Valenciana](#) una serie de aspectos relativos a la asistencia y protección de las víctimas:

- que se mejore la divulgación de los instrumentos de coordinación autonómico y provinciales aprobados entre los funcionarios y trabajadores de los centros integrantes de la red autonómica y local de asistencia integral. Igualmente, que se garantice la formación de estos profesionales, en relación con los procedimientos de derivación de casos y de traslado cuando puntualmente se produzca una acumulación en una parte concreta del territorio, incluyendo los procedimientos para utilizar las habitaciones de los hoteles concertados, para evitar que una mujer sola o con sus hijos se encuentre en una situación de desprotección, mientras se tramita su ingreso en un centro de la red;
- que se comunique públicamente y de forma accesible la información relativa al número de plazas de emergencia disponibles en la red de recursos residenciales de la Comunidad Valenciana, así como las inversiones públicas, para la dotación de estos servicios, que se han venido realizando en los últimos años, entre los funcionarios y trabajadores de la red asistencial, para que todos puedan saber con qué recursos cuentan y cuánto cuestan los recursos que utilizan, de manera que

se pueda realizar una gestión racional y eficiente de ellos, y se pueda informar a las mujeres usuarias adecuadamente;

- que se incremente el número de plazas de recursos de alojamiento (de emergencia, acogida temporal, centros tutelados, etcétera) en toda la Comunidad Valenciana, de manera proporcional al número de casos y de solicitudes de estos últimos años, con especial cuidado en la dotación equilibrada de los recursos asignados a las provincias de Alicante y Castellón, adecuándose las plazas disponibles al número de solicitudes reales que se tramitan.

Servicio Telefónico de Atención y Protección a las víctimas de violencia de género (ATENPRO)

Una ciudadana se quejó a la institución del Valedor do Pobo de Galicia, víctima de violencia sexual (pero no causada por su expareja), porque había reclamado un teléfono del Servicio Telefónico de Atención y Protección a las víctimas de violencia de género (ATENPRO), y no lo recibió por quedar su caso fuera del concepto de violencia de género establecido en la ley (que se refiere a parejas o exparejas).

Sobre este servicio de atención telefónica a víctimas de violencia de género, el Defensor del Pueblo ha [recomendado a la Federación Española de Municipios y Provincias](#) que los ayuntamientos adopten las medidas que sean necesarias para permitir el acceso excepcional de estas mujeres víctimas a dicho servicio, incluyendo la entrega de un terminal telefónico, en aquellos casos que así sea recomendado por los servicios de atención a la mujer de las redes municipales o regionales.

Se trataría de una medida provisional, pero conveniente, para el período de transición, hasta que se hayan podido ejecutar las actividades previstas que permitirán, a medio plazo, la atención plena, por parte del servicio ATENPRO, a todas las víctimas de violencia contra la mujer, contempladas en la definición dada por el Convenio de Estambul.

Reparación integral del daño causado

El Defensor del Pueblo formuló una [Recomendación a la Secretaría de Estado de Justicia](#), con motivo de la reclamación de los servicios sociales a una víctima para la devolución de una cantidad de dinero, otorgado al victimario, que se hallaba en prisión. En concreto, recomendó que se aplique el principio de reparación íntegra de los daños y perjuicios causados a la víctima de violencia de género por parte del victimario, sin que dé lugar a situaciones injustas que impliquen una pérdida añadida de calidad de vida de la víctima, cuando, además, ya se ha sufrido un daño físico, psíquico y moral, a través de las formas que el legislador considere idóneas para garantizar el cumplimiento de este principio.

Asimismo, en esa Recomendación también propuso la adopción de las medidas necesarias para que se establezca normativamente un sistema de reclamación de la

responsabilidad civil en caso de delitos de violencia de género, con su correspondiente baremación, para los daños físicos y morales sufridos por la víctima de este tipo de violencia, en el que se busque un justo resarcimiento de los perjuicios sufridos por las víctimas y sus familias como consecuencia de estos delitos.

Pensiones

El Defensor del Pueblo ha [recomendado a la Secretaría de Estado de Pensiones y Seguridad Social](#) que se reconozca, en el ámbito de la Administración General del Estado, el derecho a la pensión de viudedad a las mujeres víctimas de violencia de género que, estando separadas o divorciadas de un funcionario público, no sean acreedoras de pensión compensatoria y puedan acreditar que fueron víctimas de violencia de género en el momento de la separación judicial (divorcio mediante sentencia firme; archivo de la causa por extinción de la responsabilidad penal por fallecimiento; o en defecto de sentencia a través de la orden de protección dictada a su favor; o con informe del ministerio fiscal que indique la existencia de indicios de ser víctima de violencia de género; o por cualquier otro medio de prueba admitido en derecho).

Igualmente, ha recomendado que se estudie una posible reforma del artículo 38 del Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de Ley de Clases Pasivas del Estado, y de su disposición transitoria duodécima, introducida por la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2010, para que se permita este reconocimiento de la pensión de viudedad a las mujeres víctimas de violencia de género que hayan sido cónyuges de funcionarios públicos.

Plazas de aparcamiento

El Defensor del Pueblo ha [recomendado al Ayuntamiento de Valdemoro \(Madrid\)](#), que se adopten las medidas necesarias para reformar las ordenanzas municipales reguladoras de las tarjetas de estacionamiento de vehículos para personas con movilidad reducida, de manera que se contemple la posibilidad de beneficiar temporalmente a las víctimas de violencia de género de estos servicios, cuando, por cuestiones humanitarias y por el riesgo en el que se encuentren, puedan ver gravemente reducida su capacidad de movimiento en el término municipal.

6.5 LA TRATA DE SERES HUMANOS COMO UNA FORMA DE VIOLENCIA CONTRA MUJERES Y NIÑAS

Dificultades para la identificación como víctimas de trata

A lo largo de 2022, el Defensor del Pueblo ha continuado el seguimiento de casos de mujeres en situación de vulnerabilidad que han solicitado protección internacional en

frontera, en los que el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) emitió informes favorables a la admisión a trámite y, sin embargo, las resoluciones fueron desestimatorias. En varias de estas actuaciones, la vulnerabilidad se concretaba en la apreciación de indicadores de trata de seres humanos. Ha de insistirse en la necesidad de valorar con especial atención este tipo de casos para evitar la desprotección.

El Defensor del Pueblo ha dado traslado a la Administración de las conclusiones alcanzadas, con motivo de un caso concreto del que se dio cuenta el pasado informe anual. Una vez analizada toda la documentación, el Defensor del Pueblo apreció que el hecho de que la interesada tuviera que formular una segunda solicitud de protección internacional, y que en esta sí fuera capaz de exponer un relato mucho más largo y detallado, sin incoherencias y describiendo expresamente parte de los abusos sufridos, prueba que los procedimientos acelerados no permiten un adecuado estudio de las necesidades de protección internacional.

Por su parte el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) emitió un informe favorable para su admisión a trámite y advirtió, desde la primera solicitud, que la interesada no estaba en condiciones de realizar dicho trámite, dado su estado psicológico y sus necesidades específicas. Sin embargo, la solicitud fue inadmitida. La adopción de ciertas cautelas desde el primer momento habría evitado que la interesada permaneciera un mes y medio en el aeropuerto.

El Defensor del Pueblo ha indicado a la Dirección General de Política Interior que la propia normativa insta a que se adopten las medidas necesarias para dar un tratamiento diferenciado, cuando sea preciso, a las solicitudes que efectúen las personas en situación de vulnerabilidad, tales como las que hayan padecido torturas, violaciones u otras formas graves de violencia psicológica o física o sexual, y víctimas de trata de seres humanos, como era el caso.

Las cifras oficiales sobre la identificación de mujeres y niñas víctimas de trata en España siguen mostrando que aún no se han conseguido desarrollar las herramientas adecuadas para alcanzar un procedimiento ágil al respecto. El Defensor del Pueblo ha trasladado a la Comisaría General de Extranjería y Fronteras su preocupación por el hecho de que no desplazara ningún efectivo de la Unidad Central de Redes de Inmigración Ilegal y Falsedades Documentales (UCRIF) a entrevistar a la interesada, unido a que el Protocolo Marco de Protección de Víctimas de Trata de Seres Humanos se haya activado tan solo seis veces entre 2019 y 2021, en un puesto fronterizo tan transitado como el Aeropuerto Adolfo Suárez Madrid-Barajas.

El Plan Estratégico Nacional contra la Trata y la Explotación de Seres Humanos 2021-2023 también tiene especialmente en cuenta la necesidad de mejorar las

herramientas y mecanismos para una detección temprana de las víctimas, incluyendo determinados contextos complejos, como pueden ser los de las llegadas irregulares en las fronteras.

Menores de edad víctimas de trata

Han concluido las actuaciones iniciadas por el Defensor del Pueblo en 2018, tras la queja interpuesta por una asociación por las deficiencias producidas en el procedimiento que se siguió para identificar las necesidades específicas de protección de una menor, tutelada por la Comunidad de Madrid, víctima de trata y solicitante de protección internacional. La menor desistió de su solicitud de protección internacional y no fue identificada como víctima de trata hasta que ella misma interpuso una denuncia.

La entidad de protección de menores reconoce la existencia de carencias en el procedimiento y desconocimiento de la compatibilidad de los procedimientos administrativos de identificación y autorización de residencia de víctimas de trata y de protección internacional. Aclarado este aspecto, confía en que no se producirán nuevas disfunciones.

Igualmente, la entidad manifestó ser consciente de que es necesario reforzar la formación de los profesionales de este sector, por ello, se está fortaleciendo el programa formativo y la coordinación con la Oficina de Asilo y Refugio (OAR), así como con entidades especializadas. Asimismo, comunicó que en la mesa de coordinación existente en la materia se ha abordado la tramitación de la documentación de aquellos menores que son al mismo tiempo solicitantes de protección y víctimas de trata, y el hecho de ser innecesario desistir de uno u otro procedimiento para obtener la documentación y pertinente protección.

Por su parte, la Dirección General de Política Interior considera que sí se tuvo en cuenta el interés superior de la niña en su decisión de desistir de la solicitud de protección internacional y recuerda el papel del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) con relación a los expedientes. Por otro lado, se mantuvo una comunicación fluida con la entidad de protección de menores, aunque el caso no se trató en la citada mesa de coordinación para mantener la confidencialidad. Y con relación a la formación de instructores y funcionarios en materia de protección internacional, se da cuenta de las actuaciones llevadas a cabo y del plan formativo de 2022, que el Defensor del Pueblo valora positivamente.

A juicio del Defensor del Pueblo, una vez examinada toda la documentación y las respuestas de las administraciones implicadas, no se puede concluir que la menor tuviera pleno conocimiento de las consecuencias de renunciar a su solicitud de protección internacional, ni se desprende que la Oficina de Asilo y Refugio (OAR) activara el Protocolo Marco de Protección de Víctimas de Trata de Seres Humanos,

aunque sí se hizo constar en el expediente la existencia de posibles indicios. Fue la propia menor quien interpuso denuncia ante la Comisaría General de Extranjería y Fronteras, asesorada por una entidad especializada.

6.6 OTRAS CUESTIONES

Varios aspectos sobre la violencia contra la mujer son tratados en otros apartados del presente informe: sobre la violencia vicaria, en el capítulo 2 de la sección II («Menores víctimas de violencia vicaria y de conflictos severos entre progenitores»); o en el capítulo sobre Política social de vivienda (epígrafe 11.3), al tratar el supuesto específico para ser beneficiaria de una solución habitacional inmediata en el marco del Plan de Vivienda 2022-2025 (en este contexto, por ser, víctima de violencia de género, víctima de trata con fines de explotación sexual o víctima de violencia sexual).

7 EDUCACIÓN Y CULTURA

Los principios que inspiran el sistema educativo español son la calidad en la educación, la equidad y la igualdad de oportunidades y la puesta en práctica de valores que favorezcan la libertad personal, la responsabilidad, la ciudadanía democrática, la solidaridad, la tolerancia, la igualdad, el respeto y la justicia, así como que ayuden a superar cualquier tipo de discriminación. A continuación se exponen los aspectos más relevantes que se plantean en las quejas y que el Defensor del Pueblo atiende teniendo en cuenta aquellos principios.

7.1 EDUCACIÓN INFANTIL OBLIGATORIA, BACHILLERATO Y FORMACIÓN PROFESIONAL

7.1.1 Escolarización del alumnado

La reiteración de quejas que recibe el Defensor del Pueblo referidas a los procesos de admisión de alumnos pone de relieve las dificultades que la creciente digitalización de estos procesos administrativos entraña para aquellas personas que carecen de herramientas adecuadas o de habilidades digitales. Es necesario mantener la atención presencial, garantizar la subsanación de las solicitudes indebidamente tramitadas por medios telemáticos y resolver con mayor celeridad las reclamaciones o recursos.

Las quejas referentes al primer ciclo de educación infantil revelan la necesidad de aumentar la oferta educativa pública para atender la creciente demanda. Plantean, además, el insuficiente alcance de la gratuidad, que determina que los niños de los hogares con bajos ingresos tengan menos probabilidades de participar en este nivel de educación. También se cuestiona el criterio de admisión que prioriza que los padres acrediten realizar una actividad laboral o profesional, ya que la búsqueda activa de empleo de los progenitores se ve muy limitada al tener que hacerse cargo de sus hijos por no obtener plaza.

La negativa de la Administración educativa a autorizar un aumento de ratio para la reunificación de los hermanos en el centro elegido por los padres en las etapas de educación infantil y primaria sigue siendo otro motivo recurrente de queja ante el Defensor del Pueblo. En la mayoría de los casos se constata la correcta aplicación de la normativa vigente y la posibilidad que ofrece la Administración de escolarizar a todos los hermanos en el centro docente asignado.

El impulso de la formación profesional en España constituye una cuestión estratégica para el sistema educativo y productivo. Por ello, es necesaria la conjunción de esfuerzos por parte de las administraciones educativas y las empresas mediante una

oferta en formación profesional capaz de dar respuesta a las vocaciones y capacidades de cada alumno y a las necesidades, actuales y futuras, del mercado laboral.

La elección de la formación profesional continúa en progresión. Este curso escolar, se han registrado más de un millón de alumnos, muchos de los cuales no han logrado obtener plaza en el ciclo formativo elegido. Fundamentalmente las quejas ante el Defensor del Pueblo evidencian que las administraciones educativas encuentran graves dificultades para la contratación de profesorado, especialmente en formaciones tecnológicas, lo que tiene una evidente repercusión en la calidad de esa enseñanza.

La documentación acreditativa de la identidad que se exige a los alumnos extranjeros no comunitarios en los procesos de matriculación difiere de unas administraciones autonómicas a otras y en ocasiones es imprecisa. Al momento de elaborar este informe, el Defensor del Pueblo ha iniciado ante todas ellas una actuación de oficio encaminada a clarificar este asunto.

La Comunidad de Madrid ha aceptado la [Recomendación](#) del Defensor del Pueblo para matricular a extranjeros mayores de 18 años en situación irregular que solicitan su admisión en enseñanzas postobligatorias (bachillerato y formación profesional), para que se respete su derecho a la educación. Si embargo, las actuaciones continúan abiertas hasta que se dicten las correspondientes instrucciones.

También en la Comunidad de Madrid, el Defensor del Pueblo ha iniciado actuaciones en relación con el criterio de renta familiar fijado en las convocatorias para el acceso a las becas que concede dicha comunidad para cursar en centros privados enseñanzas no obligatorias (educación infantil, bachillerato y formación profesional), con la finalidad de conocer su fundamentación conforme a las previsiones del artículo 83 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE). A la fecha de cierre de este informe, el Defensor del Pueblo está a la espera de recibir la información y los datos solicitados.

7.1.2 La atención a la diversidad en los centros educativos

La escuela inclusiva es aquella que garantiza que todos los alumnos tengan acceso a una educación de calidad y gratuita en todos los niveles educativos, con igualdad de oportunidades en cualquier contexto, escolar y extraescolar.

La superación y eliminación de las barreras para el aprendizaje y la participación se sustentan en metodologías y en la dotación de recursos personales específicos y materiales extraordinarios que aseguren la máxima inclusión de los alumnos con necesidades específicas de apoyo educativo (NEAE). La atención debe prestarse desde el momento de su escolarización o de la detección de la necesidad (artículos 72 y 73

LOE), a fin de asegurar su no discriminación y la igualdad efectiva en el acceso y la permanencia en el sistema educativo (artículo 74 LOE).

Dentro del alumnado, el más vulnerable es el que presenta necesidades educativas especiales (NEE), definido en el artículo 73 de la mencionada Ley de Educación, como «aquel que afronta barreras que limitan su acceso, presencia, participación o aprendizaje, derivadas de discapacidad o de trastornos graves de conducta, de la comunicación y del lenguaje, por un período de su escolarización o a lo largo de toda ella, y que requiere determinados apoyos y atenciones educativas específicas para la consecución de los objetivos de aprendizaje adecuados a su desarrollo».

A lo largo de estos años, las administraciones educativas han desarrollado numerosos programas, proyectos y medidas para responder a las necesidades específicas de todo el alumnado y facilitar su desarrollo integral. El problema fundamental que reflejan las quejas reside no tanto en el reconocimiento formal del derecho como en proveer los apoyos necesarios desde el momento de detección de sus necesidades.

Uno de los problemas que se sigue advirtiendo es la insuficiente dotación de recursos personales a los equipos de orientación educativa. Esta falta de medios aumenta los tiempos de los procesos de evaluación psicopedagógica del alumnado y, en consecuencia, retrasa la adopción de las medidas específicas al no disponer del correspondiente informe psicopedagógico.

Muchas de las quejas investigadas por el Defensor del Pueblo permiten constatar la insuficiencia de recursos de apoyo (profesorado especialista y personal de apoyo educativo) en las aulas ordinarias para garantizar la participación de este alumnado en igualdad de condiciones que sus compañeros.

El personal no docente de apoyo en aulas ordinarias contribuye de manera esencial en la educación, la salud y la seguridad del alumnado con discapacidad o dificultades de autorregulación de la conducta. El Defensor del Pueblo estima fundada la pretensión de las familias de que se les pida la experiencia y cualificación profesional necesaria y se garantice su presencia en el centro durante toda la jornada escolar.

En la dotación de los centros debe valorarse si los recursos utilizados para dar la respuesta educativa más adecuada están siendo efectivos o se requiere la asignación de otros. Para ello se hace preciso fomentar una mayor autonomía e implicación de los centros escolares, atendiendo a las circunstancias de cada alumno, así como a las infraestructuras o características de los centros.

La planificación de las actividades complementarias y extraescolares y del servicio de comedor escolar debe garantizar el derecho a participar de todo el alumnado,

incluido el de necesidades educativas especiales, mediante la elección de actividades adecuadas para este alumnado y el apoyo de los profesionales que precisan.

Alumnos con discapacidad auditiva, visual o motriz

Es preciso la mejora de todas aquellas acciones y medidas destinadas a incrementar la accesibilidad y la adecuación de las herramientas digitales educativas a las necesidades de los alumnos con necesidades educativas especiales asociadas a una discapacidad auditiva o visual.

Diversas asociaciones de familias con hijos sordos han señalado la escasez de centros con el modelo educativo bilingüe-intermodal en todas las etapas educativas y la falta de intérpretes de la lengua de signos en horarios completos, así como de profesores sordos o especialistas en la lengua de signos. En tanto se desarrolla reglamentariamente la utilización de la lengua de signos española, en cumplimiento del mandato de la Ley 27/2007, de 23 de octubre, por la que se reconocen las lenguas de signos españolas y se regulan los medios de apoyo a la comunicación oral de las personas sordas, con discapacidad auditiva y sordociegas, el Defensor del Pueblo sigue de cerca las iniciativas adoptadas por las administraciones educativas para promocionar la implementación educativa de este bilingüismo.

También siguen recibiendo quejas de alumnos con discapacidad motriz a los que se asignan centros educativos que no cumplen con los requisitos de accesibilidad.

Alumnos con altas capacidades

Han continuado recibiendo quejas referidas al desacuerdo con las actuaciones y medidas aplicadas para identificar a los alumnos con altas capacidades intelectuales y valorar de forma temprana sus necesidades.

El número de alumnado registrado con altas capacidades va en aumento, pero los estudios apuntan a que persiste una infradetección de los casos. Su falta de atención puede ocasionarles problemas de conducta, fracaso escolar o problemas de orden psiquiátrico. Es necesario seguir avanzando en la mejora de los procesos de detección y diagnóstico desde la concepción multidimensional de la inteligencia humana para realizar una intervención educativa adecuada a sus necesidades.

El Ministerio de Educación y Formación Profesional, en su *Guía de Atención a la Diversidad*, sintetiza el unánime criterio científico sobre la identificación y sus diferentes fases: la detección, la evaluación psicopedagógica y el imprescindible diagnóstico clínico.

Las familias señalan que las decisiones se adoptan únicamente a partir de la valoración realizada por el profesor tutor o los orientadores educativos ajenos al ámbito sanitario, sin un diagnóstico realizado por especialistas externos. El cumplimiento de las

obligaciones internacionales suscritas por España para la educación inclusiva del alumnado requiere la evaluación de sus capacidades mediante un equipo multidisciplinar configurado por profesionales con las titulaciones legalmente necesarias. La necesaria incorporación de profesionales con competencias sanitarias en el diagnóstico de estas especificidades complementa la intervención de los equipos de orientación, posibilitando el diagnóstico clínico completo de estas especificidades multifacéticas.

En muchos de los casos, las administraciones educativas deberían atender las recomendaciones de la guía del ministerio a la que se ha hecho referencia, que aconseja, siempre que sea posible, la demanda de un contraste o confirmación por las Administraciones Públicas competentes.

Se aprecia cierta heterogeneidad en la detección y respuesta educativa que se presta al alumnado con altas capacidades intelectuales y la necesidad de establecer un protocolo para la detección y un plan de actuación personalizado, así como una mayor formación específica del profesorado.

7.1.3 Atención sanitaria en el contexto escolar

El profesorado y personal de apoyo no educativo no tiene como tarea la asistencia sanitaria al alumnado, salvo en casos de urgencia vital. Entre las quejas recibidas por el Defensor del Pueblo, las más frecuentes refieren la negativa del personal docente a la dispensación de medicamentos y a la realización de controles de glucemia y a la administración de insulina en el caso de alumnos diabéticos.

El Defensor del Pueblo considera que las administraciones educativas deben establecer eficaces protocolos de actuación que garanticen la debida asistencia sanitaria al alumnado que presente necesidades sanitarias durante el horario escolar, bien mediante mecanismos de coordinación entre las administraciones educativa y sanitaria, las familias y la formación del profesorado, bien dotando de este personal a los centros educativos.

7.1.4 Problemas de convivencia escolar

Desde el Defensor del Pueblo se valora como positivo el esfuerzo que vienen realizando las administraciones educativas para abordar con la mayor rapidez y eficacia todos los episodios relacionados con el maltrato entre iguales en centros educativos, incluido el llamado ciberacoso. El Defensor del Pueblo ha de insistir en que se deben evitar actuaciones burocratizadas dirigidas, en muchos casos, a registrar los casos detectados y delimitar responsabilidades, y en la importancia de que toda la comunidad educativa se implique en la prevención de estas situaciones. Debe destacarse la necesidad de que se proporcione a todo el personal del centro la formación y los medios necesarios para actuar ante situaciones de conflicto escolar.

La incorporación, en todos los centros docentes donde cursen estudios alumnos menores de edad, de la nueva figura del coordinador de bienestar y protección —creada por la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia— constituirá una ayuda cualificada que contribuirá a mejorar la comunicación con el alumnado y sus familias.

El Defensor del Pueblo confía en que las comunidades autónomas adopten las medidas necesarias para el adecuado desempeño de esta función, designando a la persona idónea —interna o externa— con la necesaria disponibilidad y formación.

7.1.5 Lenguas cooficiales en el sistema educativo

En 2022, el Defensor del Pueblo ha continuado realizando el seguimiento de la ejecución de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña nº 8675/2020, que impone sobre la Administración catalana el deber de garantizar que todos los alumnos del sistema educativo catalán reciban la enseñanza mediante la utilización vehicular normal de las dos lenguas oficiales en los porcentajes que se determinen, que no podrán ser inferiores al 25 %, en uno y otro caso.

Tras la aprobación de normas autonómicas que establecen la inaplicación de parámetros numéricos, proporciones o porcentajes en la enseñanza y el uso de las lenguas, el referido tribunal ha declarado que no resulta posible ejecutar la sentencia. El planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad y posteriormente de recurso de inconstitucionalidad contra dichas normas ha determinado necesariamente la finalización de estas actuaciones.

No obstante, con la finalidad de atender la preocupación de personas y colectivos que se dirigen al Defensor del Pueblo en relación con el aprendizaje y uso del castellano en el ámbito escolar en Cataluña, y por la prevención del acoso o molestia que pudieran sufrir los alumnos por cuestiones vinculadas al uso de la lengua castellana, se ha solicitado al Departamento de Educación de la Generalitat de Cataluña información sobre las medidas adoptadas en las distintas etapas educativas para prevenir tales conductas.

En la respuesta recibida por el Defensor del Pueblo, la Administración expresa su compromiso con la erradicación de cualquier actuación que pueda afectar a la convivencia en los centros, explicitado normativamente en el Decreto 150/2017, de 17 de octubre, de atención educativa al alumnado en el marco de un sistema educativo inclusivo, y que para el cumplimiento de esta norma tiene adoptadas todas las medidas necesarias para evitar cualquier perjuicio o discriminación que por motivos de lengua de origen, cultura, religión, género u orientación sexual pueda darse en los centros educativos.

Destaca a estos efectos que al inicio del curso proporciona a todos los centros educativos orientaciones claras y precisas para resolver cualquier eventualidad relacionada con la convivencia y el clima escolar y la existencia de protocolos específicos a seguir ante cualquier alteración de la convivencia, aprobados en el marco de la normativa que regula el proyecto de convivencia en los centros educativos. Esta información ha determinado la conclusión de estas actuaciones por parte del Defensor del Pueblo.

7.2 EDUCACIÓN UNIVERSITARIA

7.2.1 Acceso a la universidad

Diferencias en las pruebas de acceso a la universidad

En informes anteriores, el Defensor del Pueblo mostró su preocupación por las diferencias entre comunidades autónomas en las pruebas de acceso a la universidad, consecuencia del ejercicio de competencias propias sobre la materia. Al existir un distrito único universitario, los estudiantes compiten con dichas calificaciones en las universidades de todo el territorio nacional, lo que tiene especial relevancia en los estudios universitarios más demandados.

En los últimos meses, el Gobierno ha anunciado que tiene previsto reformar la prueba de acceso a la universidad para procurar una homogeneización en toda España. Ante la persistencia de quejas, el Defensor del Pueblo permanecerá atento a las novedades que se produzcan sobre este asunto.

Procesos de admisión para iniciar el grado en Medicina

El Real Decreto 412/2014, de 6 de junio, por el que se establece la normativa básica de los procedimientos de admisión en las enseñanzas universitarias oficiales de grado, confiere a las universidades la facultad para establecer sus procedimientos de admisión, además del derecho de los estudiantes a concurrir a distintas universidades. Igualmente, establece que ninguna universidad pública puede dejar plazas vacantes mientras existan solicitudes.

La aplicación de esta normativa en el grado de Medicina tiene como consecuencia, debido a su alta demanda, la incorporación tardía de los estudiantes al curso académico, al deber cubrirse las vacantes ocasionadas por estudiantes admitidos en otra universidad. Esta situación es académicamente gravosa para el alumnado y perjudicial para las universidades, por la dificultad en el desarrollo de la docencia y la complejidad de gestión.

La Secretaría General de Universidades del Ministerio de Universidades indicó, ante la actuación de oficio iniciada por el Defensor del Pueblo, que, con el objeto de abordar la situación, se había creado un grupo de trabajo que contaba con la participación de representantes del Consejo Estatal de Estudiantes de Medicina; de la Conferencia Nacional de Decanos de Facultades de Medicina Españolas; de las comunidades autónomas competentes en el ámbito sanitario; de las comunidades autónomas competentes en el ámbito universitario; de la Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas; del Ministerio de Sanidad, y de la Secretaría General de Universidades.

De la última información recibida se desprende que el Ministerio de Sanidad ha realizado una propuesta que, básicamente, consiste en trasladar a este proceso el modelo utilizado para la adjudicación de las plazas MIR (médico interno residente), y todavía no se dispone de las propuestas de los decanos de Medicina. El Defensor del Pueblo permanecerá atento a los avances en la búsqueda de una solución.

Admisión en el máster oficial de Abogacía en la Universidad de Sevilla

El criterio cronológico, conforme al cual el título de graduado o licenciado deba ser anterior al de obtención del máster, estaba implícito en la Ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre el acceso a las profesiones de Abogado y Procurador de los Tribunales, y en su reglamento de desarrollo. Ante la falta de previsión expresa, se determinó que en varias universidades se permitiera cursar el máster para el acceso a la abogacía a alumnos con titulaciones de grado obtenidas en el extranjero, sin cumplir previamente con el requisito de tener homologado el grado en Derecho español.

Los ministerios de Universidades y Justicia habían emitido una nota informativa conjunta en el año 2019, en la que recomendaban a las universidades que facilitasen el acceso al máster a estos alumnos en condiciones favorables, entendiéndose que era su responsabilidad cerciorarse del cumplimiento de los requisitos previstos por la normativa antes de su matriculación.

La Universidad de Sevilla no está facilitando una solución adecuada a los alumnos que se encuentran en estas circunstancias. El Defensor del Pueblo mantiene abierta una investigación ante esta universidad y ante el Ministerio de Universidades, para conocer qué soluciones pueden adoptar las universidades para solucionar estas situaciones.

7.2.2 Precios públicos

Exención de precios por matrícula de honor en el grado en Formación Profesional Superior en Cataluña

En el año 2014, el Defensor del Pueblo había realizado varias [actuaciones de oficio](#) por entender que la exención de los precios de matrícula para los estudiantes que obtienen matrícula de honor en el último curso de bachillerato corresponde de igual forma a los que la obtuvieron en los demás estudios previos admitidos para el acceso a la universidad.

Estas actuaciones concluyeron con el cambio de normativa en la mayoría de las comunidades autónomas. Sin embargo, Cataluña mantuvo su normativa, alegando razones presupuestarias y que había aprobado un decreto en el año 2021 que tampoco había incluido este criterio. Por ello, el Defensor del Pueblo le ha recordado la Recomendación que había hecho para promover un cambio de normativa al respecto, así como la posibilidad de optar por regulaciones distintas a la exención de tasas, tales como limitar la exención a un número determinado de créditos, en iguales condiciones para todos los alumnos con independencia de su vía de acceso.

A pesar de estas consideraciones, la Generalitat de Cataluña no ha estimado procedente hasta ahora modificar su regulación.

7.2.3 Obtención de títulos universitarios oficiales

Expedición de los suplementos europeos a los títulos

La Universidad de Santiago de Compostela considera que para la expedición del suplemento europeo al título de doctor son precisas unas instrucciones o una guía explicativa del Ministerio de Universidades, como desarrollo del real decreto del año 2016, regulador de este documento, que serían similares a las que se elaboraron en su día para los suplementos europeos a los títulos de grado y máster.

Las comunicaciones recibidas de la universidad y del ministerio difieren en cuanto a esta necesidad, por lo que las actuaciones del Defensor del Pueblo continúan abiertas.

Procedimiento excepcional para la obtención de los títulos de Especialista en Enfermería Familiar y Comunitaria

El procedimiento excepcional para la obtención de los títulos de Especialista en Enfermería Familiar y Comunitaria fue establecido por el Real Decreto 450/2005, de 22 de abril, sobre especialidades de Enfermería, para todas aquellas personas tituladas que acreditaran el ejercicio profesional y superasen una prueba de evaluación de su competencia.

En informes anteriores, el Defensor del Pueblo había reflejado las actuaciones realizadas por la falta de convocatoria de este proceso selectivo. La convocatoria se publicó en el mes de noviembre de 2021 y la lista de aptos en marzo de 2022. No obstante, los participantes deben esperar a que se realice una modificación de la convocatoria para que los títulos sean expedidos por el Ministerio de Sanidad, como exige la ley de aplicación, y no por el Ministerio de Universidades, como indica la convocatoria.

Si bien debe valorarse positivamente que después de dieciocho años de haberse previsto esta vía excepcional de acceso a la titulación se haya realizado la primera convocatoria de estas pruebas, el procedimiento sigue sin haberse resuelto. El Defensor del Pueblo considera que es preciso incidir en la necesidad de que los títulos de los participantes que lo han superado se expidan con la máxima diligencia.

7.2.4 Homologación y equivalencia de títulos extranjeros

Procedimientos de homologación y equivalencia de títulos universitarios

Durante 2022 ha vuelto a producirse un importante incremento del número de quejas recibidas por el Defensor del Pueblo, referidas a la tramitación de los expedientes de homologación y de declaración de equivalencia de títulos universitarios extranjeros, debido a la reiterada inobservancia de los plazos de tramitación establecidos en el Real Decreto 967/2014, de 21 de noviembre, por el que se establecen los requisitos y el procedimiento para la homologación y declaración de equivalencia a titulación y a nivel académico universitario oficial para la convalidación de estudios extranjeros de educación superior. Lo mismo ha ocurrido con el procedimiento para determinar la correspondencia a los niveles del marco español de cualificaciones para la educación superior de los títulos oficiales de Arquitecto, Ingeniero, Licenciado, Arquitecto Técnico, Ingeniero Técnico y Diplomado.

El Defensor del Pueblo había reiterado la necesidad de que el Ministerio de Universidades aborde de una manera ineludible y urgente una reforma en profundidad del procedimiento de tramitación de estos expedientes. También le había solicitado información específica acerca del plan de actuación previsto para la urgente finalización de las varias decenas de miles de expedientes de homologación y equivalencia que permanecen pendientes.

Posteriormente, se publicó en el *Boletín Oficial del Estado* el Real Decreto 889/2022, de 18 de octubre, por el que se establecen las condiciones y los procedimientos de homologación, de declaración de equivalencia y de convalidación de enseñanzas universitarias de sistemas educativos extranjeros y por el que se regula el procedimiento para establecer la correspondencia al nivel del Marco Español de Cualificaciones para la Educación Superior de los títulos universitarios oficiales

pertenecientes a ordenaciones académicas anteriores, norma que deroga el referido Real Decreto 967/2014.

Las previsiones recogidas en la nueva norma modifican varios criterios que habían sido cuestionados por el Defensor del Pueblo, como las inadmisiones de todas las solicitudes de declaración de equivalencia de títulos extranjeros para los que se hubiera tramitado procedimiento de homologación.

El Defensor del Pueblo realizará el seguimiento de los procedimientos que se inician al amparo del nuevo real decreto, así como del resultado de las medidas organizativas que deberán adoptarse para resolver los expedientes más avanzados que, de conformidad con la nueva norma, han de continuar tramitándose de acuerdo con el real decreto ya derogado. Para estos supuestos ha pedido ya la máxima celeridad en la realización de los trámites, y que no se requiera de un espacio temporal superior al que se prevé para la tramitación completa de los expedientes que se inician de acuerdo al nuevo procedimiento establecido por el Real Decreto 889/2022.

Cambios de criterio en la homologación de títulos extranjeros para el ejercicio de la profesión de psicólogo general sanitario

Las vicisitudes que se vienen produciendo en la tramitación de las solicitudes de homologación de títulos extranjeros a los títulos oficiales españoles que permiten el ejercicio en España de la profesión regulada de psicólogo general sanitario han provocado un gran número de quejas ante el Defensor del Pueblo, especialmente por los distintos criterios interpretativos utilizados a lo largo de los últimos años por el Ministerio de Universidades para la aplicación del Real Decreto 967/2014, de 21 de noviembre, a estas solicitudes.

Las quejas recibidas reflejan que se exige a los interesados, como requisito imprescindible para la continuación de la tramitación de sus expedientes, que acrediten, en el plazo máximo de tres meses, estar en posesión de un título español de grado en Psicología, requisito que en la casi totalidad de los casos resulta de imposible cumplimiento y supone una nueva paralización en la tramitación de estos expedientes.

El Defensor del Pueblo inició, en noviembre de 2022, una actuación de oficio ante la Secretaría General de Universidades.

7.2.5 Becas y ayudas a estudio convocadas por el Estado

En varias ocasiones, desde hace varios años, el Defensor del Pueblo ha [recomendado al Ministerio de Educación](#), convocante de estas becas, el establecimiento de fórmulas de gestión o normativas que permitan que los estudiantes perciban las cuantías de sus becas cuando las necesitan, ya que venían ingresándose varios meses después de

finalizado el curso académico, restando así eficiencia al sistema de becas y mermando su carácter compensador.

La publicación de la convocatoria de las becas de carácter general para el curso académico 2022-2023 para estudiantes que cursen estudios postobligatorios se anticipó cuatro meses respecto de la fecha habitual, lo que permitió el ingreso de los importes de las becas antes de finalizar el curso académico para el que se conceden.

El Defensor del Pueblo incide en la necesidad de que sea ampliado o suprimido el umbral máximo de rendimientos y ganancias patrimoniales de la familia del solicitante, umbral que se mantiene invariable desde la convocatoria del curso académico 2008-2009 en 1.700 euros, a partir del cual desaparece la posibilidad de obtener una beca, cualquiera que sea la renta de la que disponga la familia, y aunque la superación de dicho umbral se deba a la percepción de una subvención pública concedida para atender situaciones de emergencia social. Este criterio determina que se denieguen becas a estudiantes cuyas familias tienen muy escasos recursos, pese a lo cual su modificación no ha sido aceptada por el Ministerio de Educación y Formación Profesional.

Escasa previsión reglamentaria para la obtención de becas por los jóvenes extutelados

La situación de los estudiantes extutelados mayores de edad que residen en pisos de acogida es ignorada por el sistema de solicitud de becas y ayudas al estudio, ya que las convocatorias de becas y ayudas al estudio solo contemplan la posibilidad de estar acogido en el sistema de protección para los menores de edad, y para los mayores exigen acreditar medios de subsistencia propios. Estos jóvenes obtienen la beca en la revisión de los expedientes, después de reclamar contra la propuesta de denegación.

Tras la intervención del Defensor del Pueblo, la Dirección General de Planificación y Gestión Educativa del Ministerio de Educación y Formación Profesional se comprometió a cursar instrucciones a las unidades tramitadoras para solventar esta situación.

Cuestiones procedimentales en materia de becas

El Defensor del Pueblo ha seguido sus actuaciones ante el Ministerio de Educación y Formación Profesional en relación con los incumplimientos procedimentales en la gestión de solicitudes de beca, por parte de la Dirección Territorial de Santa Cruz de Tenerife, consistentes fundamentalmente en no tramitar correctamente solicitudes debidamente subsanadas o recursos de reposición.

Las incidencias se han resuelto favorablemente, pero con la consiguiente demora en la percepción de los importes de sus becas y ayudas de los afectados, muchos de

ellos alumnos con necesidad específica de apoyo educativo. Se ha reclamado al ministerio la adopción de las medidas necesarias para evitar estas deficiencias.

En otras actuaciones, el Ministerio de Educación y Formación Profesional ha debido adoptar medidas para que en los expedientes de revocación de las becas en los que se varíe la causa de reintegro inicialmente, consignada en el acuerdo de inicio del procedimiento de reintegro, se dé nuevo trámite de audiencia al interesado.

Muchos requerimientos de reintegro por incremento patrimonial no han tenido en cuenta que el incremento era consecuencia del ingreso de la ayuda para alquiler de vivienda habitual, cuya cuantía debe considerarse exenta a efectos de beca.

Ante esta situación, el Defensor del Pueblo dirigió tres [Sugerencias a la Dirección General de Planificación y Gestión Educativa](#), para que se revisaran todos los expedientes afectados por esta situación tanto los que se encontraban en trámite como los finalizados con el reintegro de la cantidad requerida, y se redactaran con mayor claridad los impresos en los que se notifica inicialmente a los becarios que deben devolver el importe de su beca. Las Sugerencias han sido aceptadas.

Por otra parte, la extraordinaria demora detectada en la resolución de varios recursos extraordinarios de revisión y de reposición presentados por estudiantes ante el Ministerio de Educación y Formación Profesional contra la denegación de sus becas, ha motivado una [Sugerencia](#) del Defensor del Pueblo, que fue expresamente aceptada y puesta en práctica, para que se agilizará su resolución.

7.3 CULTURA

Bono Cultural Joven

En el ámbito de la promoción de la cultura cabe destacar el programa del Bono Cultural Joven 2022. Se trata de una ayuda estatal dirigida a contrarrestar los efectos negativos de la crisis sanitaria, económica y social debida a la pandemia en el sector de la cultura, de la que han podido beneficiarse los jóvenes que han alcanzado la mayoría de edad en el año 2022. Esta ayuda es expresión de los mandatos constitucionales expresados en los artículos 44 y 48 de la Constitución, que imponen a los poderes públicos la obligación de promover y tutelar el acceso a la cultura para todos, y específicamente la obligación de promover las condiciones para la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural.

El plazo para presentar las solicitudes fue inferior a tres meses, lo que determinó una gran acumulación de solicitudes en un corto período de tiempo. Las quejas recibidas ante el Defensor del Pueblo indicaban que la presentación y tramitación de las solicitudes, que era exclusivamente telemática, estaba ocasionando problemas, lo que

determinó el inicio de actuaciones ante el Ministerio de Cultura con la finalidad de conocer el grado de incidencia real de estas dificultades y las posibles soluciones.

La Administración reconoció incidencias en el período de presentación de solicitudes en el funcionamiento de la plataforma tecnológica, así como en relación con los medios de identificación y firma electrónica requeridos a los solicitantes. Para facilitar el acceso a las ayudas, se amplió el plazo de presentación de las solicitudes en 16 días, se rebajó el nivel de registro para su autenticación y se posibilitó su presentación en las oficinas de correos.

Al finalizar el plazo se habían presentado casi 280.000 solicitudes. Su alcance ha sido más limitado del esperado, ya que no han percibido el bono cuatro de cada diez jóvenes potenciales beneficiarios. Las causas de este limitado alcance pueden encontrarse en la desinformación sobre la solicitud y no es descartable también la alta incidencia de dificultades iniciales en su tramitación telemática. Se trata de aspectos en cuya mejora se puede incidir si en el futuro se mantiene esta ayuda.

Se ha trasladado al Ministerio de Cultura recientemente la situación de los jóvenes potenciales beneficiarios por edad que debido a su discapacidad severa no pueden disfrutar de los productos, servicios y actividades que se pueden adquirir con el Bono Cultural Joven, a fin de que se estudien las posibilidades de acceso al bono cultural a estas personas de modo que se garanticen las condiciones para su inclusión e igualdad de oportunidades.

Acceso de las personas con discapacidad a los bienes históricos y culturales

El Defensor del Pueblo ha dirigido una [Sugerencia a la Dirección General de Patrimonio Cultural y Bellas Artes](#) con la finalidad de que establezca un sistema de acreditación previa y permanente, que permita a las personas con discapacidad probar la condición de discapacidad (con la consiguiente reducción o gratuidad del precio a la que tienen derecho) en la compra de entradas en línea para el acceso a los museos de titularidad y gestión estatal dependientes de esa unidad administrativa.

Este sistema de acreditación ya está implantado por [Patrimonio Nacional](#) para la compra en línea de entradas para el acceso de las personas con discapacidad a los bienes históricos y culturales que tiene adscritos. Respecto de este organismo, el Defensor del Pueblo ha sugerido que extienda el sistema a otros colectivos con derecho a entrada reducida o gratuita. Estas Sugerencias se encuentran a la espera de respuesta.

Bienes de interés cultural

En cuanto a actuaciones realizadas por el Defensor del Pueblo para la conservación y rehabilitación de bienes culturales, ya reflejadas en anteriores informes, cabe destacar

que, finalmente, la Administración autonómica de Murcia ha atendido las resoluciones elaboradas por esta institución para la debida protección de distintos bienes de interés cultural de esa comunidad autónoma (Sugerencias relativas a la conservación del palacete [Villa Calamari](#) y de la [Casa del Tío Lobo](#)).

La pasividad en la protección de un edificio de interés cultural puede llegar a tener consecuencias irreversibles, como puede suceder con Villa Flora, un edificio de Mondariz (Pontevedra), que forma parte del Catálogo de Bienes Culturales de Galicia, es por eso por lo que el Defensor del Pueblo ha formulado varias [Sugerencias y Recordatorios de deberes legales](#) al respecto.

Otro caso es el sucedido con la Casa Torre de Los Balcones, incluida dentro del Catálogo de Elementos Protegidos del Plan General de Ordenación Urbana de Torreveja (Alicante), a pesar de los [Recordatorios de deber legal](#) formulados durante más de diez años, el ayuntamiento no ha colaborado con el Defensor del Pueblo, no se ha recuperado el edificio y, finalmente, se ha procedido a declararlo en ruina.

Respecto a la consulta y acceso de información sobre los bienes culturales, en otra parte de este informe se hace referencia a algún caso de su dificultad (epígrafe 16.7).

Canon digital

El Defensor del Pueblo ha sometido a la consideración del Ministerio de Cultura la procedencia de modificar el procedimiento establecido en el Real Decreto 1398/2018, de 23 de noviembre, por el que se desarrolla el artículo 25 del texto refundido de la Ley de Propiedad Intelectual, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, en cuanto al sistema de compensación equitativa por copia privada, regulador del canon digital, para la resolución de conflictos relacionados con la concesión de certificados de exceptuación y reembolsos del pago de la compensación, ya que el inicio del procedimiento administrativo depende de que exista un pronunciamiento de la entidad de gestión —de carácter privado— para el cual la norma no establece plazo.

8 SANIDAD

8.1 DERECHO A LA ASISTENCIA SANITARIA CON CARGO AL SISTEMA NACIONAL DE SALUD

En 2022 se ha aprobado un proyecto de ley por la que se modifican diversas normas para consolidar la equidad, universalidad y cohesión del Sistema Nacional de Salud, proyecto que se encontraba en tramitación en las Cortes Generales al cierre del año.

Este proyecto de ley contempla, como se avanzó en el informe anual del Defensor del Pueblo de 2021, el derecho a la asistencia sanitaria con cargo a fondos públicos para aquellas personas ascendientes reagrupadas por su hijo o hija titular del derecho a la protección y a la asistencia sanitaria, que estén a su cargo, siempre que no exista un tercero obligado al pago de la asistencia sanitaria. El proyecto también prevé modificar la redacción del artículo 3 de la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud, aclarando en algún aspecto el procedimiento para la solicitud y expedición, ante las comunidades autónomas y el Instituto Nacional de Gestión Sanitaria (INGESA), del documento que acredita el derecho para las personas extranjeras no registradas o autorizadas para residir en España.

Además, el proyecto de ley especifica cómo se puede reconocer el derecho a la protección y a la asistencia sanitaria con cargo a fondos públicos en el caso de extranjeros en situación de estancia temporal (menos de 90 días), mediante un informe favorable de los servicios sociales que acredite la voluntad de residir en España, y siempre que la atención sanitaria no sea el motivo del desplazamiento.

Por el momento, el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) continúa encargándose del reconocimiento del derecho a la asistencia sanitaria de las personas con nacionalidad española y las personas extranjeras que tengan establecida su residencia legal y habitual en el territorio español, así como a sus beneficiarios (el INSS se encarga de ello de forma transitoria, con las normas procedimentales del Real Decreto 1192/2012, de 3 de agosto, por el que se regula la condición de asegurado y de beneficiario a efectos de la asistencia sanitaria en España, con cargo a fondos públicos, a través del Sistema Nacional de Salud, parcialmente derogado). En las quejas que recibe el Defensor del Pueblo a este respecto, se observa algún retraso en la resolución del procedimiento, y, fundamentalmente, algunas dificultades para obtener cita con el INSS, ya sea de forma presencial o telefónica.

Con respecto al reconocimiento del derecho a la asistencia sanitaria de las personas extranjeras no registradas ni autorizadas como residentes en España, que

corresponde a las comunidades autónomas, al igual que en los casos de aquellos que se encuentran en una situación de estancia temporal, con informe social favorable, o solicitantes de asilo, el Defensor del Pueblo ha recibido algunas quejas de entidades sociales que denuncian incumplimientos del procedimiento consensuado por todas las administraciones sanitarias en 2019 (Resolución de 20 de junio de 2019, de la Dirección General de Cartera Básica de Servicios del Sistema Nacional de Salud y Farmacia). En concreto, esas denuncias manifiestan las dificultades de los extranjeros en situación irregular para acreditar su tiempo de residencia, incluso en el caso de mujeres embarazadas y menores de edad, o la tardanza para poder solicitar formalmente y tramitar el reconocimiento de su derecho.

Otras quejas, de personas recién llegadas a España, ponen de manifiesto la negativa de la Administración sanitaria al reconocimiento de su derecho a asistencia sanitaria con cargo a fondos públicos, o bien que han recibido una liquidación de gastos por la atención sanitaria recibida en algún centro sanitario público.

El Defensor del Pueblo considera que, ante las distintas situaciones de vulnerabilidad que pueden darse, las administraciones deben facilitar la atención social que requieren muchas de estas personas, articulando unos procedimientos claros y ágiles que permitan la emisión de los informes sociales requeridos para, en su caso, ser reconocido el derecho.

Determinación de tercero obligado al pago

De acuerdo con la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, los centros del Sistema Nacional de Salud han de reembolsar los gastos ocasionados en la asistencia sanitaria cuando existe un tercero obligado a su pago, como es el caso de los seguros obligatorios y las actividades por ellos cubiertas.

El Defensor del Pueblo ha [recomendado al Consejo Superior de Deportes](#) que, siguiendo el modelo del convenio entre el Consorcio de Compensación de Seguros, la Unión Española de Entidades Aseguradoras y Reaseguradoras y el Instituto Nacional de Gestión Sanitaria, en materia de accidentes de tráfico, se promueva la suscripción de un convenio en el ámbito del deporte, que posibilite el intercambio de datos con las compañías aseguradoras con motivo de accidentes deportivos, lo que, a su vez, lograría una mayor eficacia y eficiencia de la Administración sanitaria, y una mejor atención a los deportistas federados y profesionales. Dicho organismo ya ha manifestado su aceptación de esta Recomendación y el inicio de gestiones en la dirección apuntada.

8.2 SALUD PÚBLICA

8.2.1 Medidas especiales de restricción por razones de salud pública, a raíz de la pandemia de covid-19

Visitas y acompañamiento de pacientes en hospitales

Como resultado de la investigación sobre las medidas de restricción adoptadas durante la pandemia de covid-19 en materia de visitas y acompañamiento de pacientes en los hospitales, el Defensor del Pueblo ha remitido unas [Recomendaciones](#) al Ministerio de Sanidad, a las diecisiete comunidades autónomas y al Instituto Nacional de Gestión Sanitaria (INGESA), para que se lleve a cabo una evaluación de las medidas de acompañamiento y visitas a pacientes sanitarios adoptadas en la pandemia para identificar las mejores prácticas, y las que no deben repetirse por motivos éticos o legales; y para que se elabore un documento de consenso sobre la humanización de la asistencia sanitaria en circunstancias de emergencia.

Uso del certificado covid en España

Todavía durante los primeros meses de 2022, el Defensor del Pueblo recibió un buen número de quejas por las diversas medidas adoptadas por las comunidades autónomas, al exigir el Certificado Covid Digital de la Unión Europea para el acceso a determinados establecimientos de ocio, así como a centros sanitarios y sociosanitarios.

Cabe destacar que la Sentencia 70/2022, de 2 de junio de 2022, del Pleno del Tribunal Constitucional, ha declarado la nulidad del precepto legal que prevé la autorización o ratificación por las salas de lo contencioso-administrativo de los tribunales superiores de justicia de las medidas sanitarias para la protección de la salud pública, cuando los destinatarios no estén identificados, que contemplaba el artículo 10.8 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, en la redacción dada por la Ley 3/2020, de 18 de septiembre, de medidas procesales y organizativas para hacer frente a la covid-19 en el ámbito de la Administración de Justicia.

Si bien las principales medidas de restricción por razones de salud pública ya han decaído, el Defensor del Pueblo consideró que tiene que haber un marco legal complementario a la normativa excepcional del estado de alarma, que esclarezca lo más posible el margen de intervención de las administraciones de salud pública a la hora de tomar decisiones que pueden afectar el pleno ejercicio de los derechos constitucionales, siempre con la finalidad de garantizar el derecho a la vida y la seguridad personal y de manera proporcional.

Incidencias en la emisión del certificado covid

Relacionado con lo anterior, el Defensor del Pueblo recibió también numerosos escritos de queja relacionados con el proceso de diagnóstico durante la oleada de contagios debida a la variante ómicron del virus SARS-CoV-2, y sobre las dificultades para registrar ese diagnóstico para la obtención del Certificado Covid Digital de recuperación de la Unión Europea. Un número muy alto de personas no diagnosticadas, disponiendo solo de pruebas del tipo PCR, no pudieron actualizar su certificado covid, según lo previsto en el Reglamento (UE) 2021/953, artículo 3.1.c). Con la aprobación del Reglamento Delegado (UE) 2022/256 de la Comisión, de 22 de febrero de 2022, se incluyó la posibilidad de que el certificado de recuperación se emitiera tras un resultado positivo en una prueba rápida de antígenos especificada en la lista oficial aprobada por el Comité de Seguridad Sanitaria, siempre que fuera realizada por profesionales sanitarios o personal cualificado. Esto último excluye la validez, a los efectos del certificado covid, de los resultados positivos en los autotest de antígenos disponibles en oficinas de farmacia, masivamente usados por la población, una vez que se acordó que los centros sanitarios ya no realizarían pruebas en todos los casos sospechosos.

8.2.2 Otras cuestiones

Covid persistente

Una cuestión reflejada en muchas quejas que recibe el Defensor del Pueblo es la de los efectos prolongados de la infección por la covid-19 en algunas personas, lo que se conoce como covid persistente, covid prolongado, *long covid* y otras denominaciones. Los afectados refieren padecer una sintomatología diversa de tipo neurocognitiva, muscular, respiratoria, digestiva o dermatológica, que les obliga a un deambular continuo entre especialistas, sin que encuentren que se les presta un abordaje de conjunto. La respuesta de algunas administraciones autonómicas en estos casos señala que se está trabajando en protocolos clínicos de actuación o, al menos, designando en los centros hospitalarios equipos médicos pluridisciplinares.

El Defensor del Pueblo se ha dirigido, además, al Instituto de Salud Carlos III, para conocer los avances en el estudio CIBERPOSTCOVID, que ha sido encomendado al Centro de Investigación Biomédica en Red, y que en su primera fase tiene como objetivo proponer una definición operativa de covid persistente.

Calendario de vacunación

Como otros años, se han recibido en el Defensor del Pueblo algunas quejas que denuncian una discriminación por la no financiación de la vacuna contra el virus del papiloma humano (VPH) en el caso de niños, ya que solo se recomendaba en el calendario oficial de vacunación para las niñas de 12 años. Es preciso recordar que la

decisión de qué grupos de personas deben recibir una u otra vacuna tiene un carácter eminentemente técnico y científico, lo que excluye la posibilidad de que se considere que se produzca una distinción contraria al principio de igualdad. En todo caso, en lo que respecta a la vacuna del VPH, se procedió a la actualización del calendario oficial de vacunación por parte de la Comisión de Salud Pública del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, y se contempla ahora la administración de esa vacuna a los niños de 12 años de ambos sexos.

El Defensor del Pueblo recibió también algunas quejas referidas a dificultades en la obtención de cita para la vacunación contra la viruela del mono (*Monkeypox*).

8.3 ACTUACIONES EN EL ÁMBITO DE ATENCIÓN PRIMARIA

En la segunda sección de este informe anual se han destacado las principales actuaciones desarrolladas en 2022 sobre el funcionamiento de los servicios de atención primaria (en el capítulo 7, Atención primaria de Salud).

8.4 ACTUACIONES EN EL ÁMBITO DE ATENCIÓN ESPECIALIZADA. LISTAS DE ESPERA

Reproducción humana asistida

En respuesta a algunas quejas, el Defensor del Pueblo ha podido facilitar la información obtenida de la Dirección General de Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Salud y Farmacia, sobre el procedimiento empleado por la Comisión Nacional de Reproducción Humana Asistida para elaborar los informes preceptivos previos a la autorización de técnicas de diagnóstico genético preimplantacional. En concreto, en dos supuestos: cuando dichas técnicas se realizan con una finalidad distinta a la detección de enfermedades hereditarias graves –o de otras alteraciones que puedan comprometer la viabilidad del preembrión–, o cuando se pretendan practicar en combinación con la determinación de los antígenos de histocompatibilidad de los preembriones *in vitro* con fines terapéuticos para terceros.

Esa comisión debe evaluar las características clínicas, terapéuticas y sociales de cada caso. El plazo comprendido entre la recepción de la solicitud en la secretaría de la comisión hasta la elaboración del correspondiente informe preceptivo suele comprender, aproximadamente, cinco meses, siempre que no sea necesaria la solicitud de información adicional por parte de la secretaría o del comité técnico permanente. En el dictamen de la comisión se tiene en cuenta el informe de un grupo de trabajo que viene avalado por especialistas de diferentes áreas clínicas y genética con demostrada experiencia, tanto de áreas médicas como quirúrgicas, según la enfermedad a evaluar y la genética clínica.

En materia de aplicación de medidas proyectadas en la Estrategia de protección a la maternidad y paternidad y de fomento de la natalidad y la conciliación 2022-2026, la Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid indicó que se había desarrollado un programa de derivación directa de las pacientes de entre 40 y 45 años desde atención primaria al centro reproductor, pero no se había modificado la cartera complementaria de servicios. El Defensor del Pueblo ha solicitado más información sobre la aplicación efectiva de las nuevas medidas anunciadas en la citada estrategia.

Servicios y especialidades. Medios materiales y personales

A partir de las quejas, el Defensor del Pueblo va teniendo conocimiento de las carencias en materia de dotación de personal o de equipamientos en unos y otros centros sanitarios.

Por ejemplo, está pendiente de recibir información acerca de la adecuación de los recursos sanitarios de la especialidad de angiología y cirugía vascular a las necesidades de la población residente en Cáceres, toda vez que, según los datos disponibles, la población de dicha provincia es atendida en Badajoz, a pesar de figurar la ubicación de dicho servicio, en la página del Servicio Extremeño de Salud, en el Hospital San Pedro de Alcántara, de Cáceres.

El Defensor del Pueblo ha recordado a la Administración sanitaria que el artículo 11 de la Ley 10/2001, de 28 de junio, de Salud de Extremadura, reconoce a los ciudadanos el derecho a la información sobre los servicios sanitarios a los que pueden acceder y acerca de los requisitos necesarios para su uso.

Seguridad de los pacientes

En el contexto de una noticia sobre presuntas malas prácticas en materia de cirugía plástica, estética y reparadora en Murcia, el Defensor del Pueblo ha observado el problema relativo al cada vez mayor número de centros en los que se aplican técnicas y procedimientos, sin que exista certeza acerca de si se materializan con las garantías y calidad debidas.

Como dispone la Ley General de Sanidad, las actividades públicas y privadas que puedan tener consecuencias negativas para la salud serán sometidas por los órganos competentes a limitaciones preventivas de carácter administrativo, que han de controlar también la publicidad relacionada con la salud. En atención a lo previsto en la Resolución de 23 de diciembre de 2014, de la Consejería de Salud de la Región de Murcia, que planteaba la elaboración de una orden para regular los establecimientos que no forman parte del sector público en esa comunidad autónoma, el Defensor del Pueblo ha solicitado información sobre el resultado de las labores de inspección y control realizadas en centros de titularidad privada que practican la referida actividad quirúrgica.

8.4.1 Lista de espera en consultas externas y en pruebas diagnósticas

El número de quejas recibidas en el Defensor del Pueblo por las listas de espera para recibir asistencia especializada (consultas externas, pruebas diagnósticas e intervenciones quirúrgicas) ha seguido incrementándose, de forma notable en 2022.

Se reseñan a continuación algunas de las situaciones de demora para consulta o prueba diagnóstica que han sido objeto de actuación.

- Tres meses para consulta en la Unidad del Dolor del Hospital Universitario de Gran Canaria Doctor Negrín.
- Cinco meses para consulta en la Unidad del Dolor del Hospital Clínico San Carlos (Madrid).
- Diecisiete meses para consulta en el Complejo Hospitalario de Toledo.
- Cinco meses para llevar a cabo una infiltración en la Unidad del Dolor del Complejo Hospitalario Universitario de Pontevedra.
- Siete meses para consulta en el Hospital Universitario de San Pedro (Logroño).
- Dos años y medio para consulta en la Unidad del Dolor del Hospital Universitario Ramón y Cajal (Madrid), para realizar prueba diagnóstica mediando la fase aguda de la pandemia: desde septiembre de 2019 hasta el 22 de abril de 2022.
- Ocho meses para consulta en la Unidad del Dolor del Hospital de Especialidades de Jerez de la Frontera (Cádiz), para realizar la técnica de infiltración.
- Cuatro meses para consulta en el Servicio de Traumatología del Consorci Universitari Parc Tauli (Sabadell, Barcelona).
- Cinco meses para consulta en el Servicio de Traumatología del Centro Periférico de Especialidades Esperanza Macarena (Sevilla).
- Cinco meses para consulta en el Servicio de Traumatología del Hospital Universitario Príncipe de Asturias (Alcalá de Henares, Madrid).
- Veintidós meses para la reprogramación de la Consulta de Traumatología en el Centro Médico de Especialidades Inocencio Jiménez (Zaragoza), mediando la fase aguda de la pandemia: del 31 de marzo de 2020 al 9 de febrero de 2022.
- Diez meses para Consulta de Traumatología en el Hospital General de Villarrobledo (Albacete).
- Catorce meses para recibir tratamiento de rehabilitación en el Hospital Virgen del Castillo de Yecla (Murcia).
- Cuatro meses para recibir tratamiento de rehabilitación en el Centro Sanitario El Carmen (Murcia). En este supuesto, la consejería sanitaria asumía que la lógica asistencial obliga a priorizar los pacientes derivados a rehabilitación. Se concluyó el expediente una vez que la Administración informó de la contratación de un rehabilitador en el servicio correspondiente.

La fecha de algunas de las citas de pacientes incluidos en lista de espera se ha adelantado a lo largo de la tramitación de la queja respectiva, una vez que las administraciones sanitarias han podido verificar alguna variación en la evolución clínica de los usuarios que así lo aconsejara, o han reestructurado las agendas de citas tras reforzar la dotación de la plantilla, o han solucionado otras dificultades transitorias de gestión.

En otros casos, los servicios de salud han mantenido los períodos dilatados de espera, indicando que el plazo establecido se adecuaba a la situación clínica del paciente, o alegando la imposibilidad de disponer de especialistas que pudieran reducir la demora. La tardanza en prestar atención sanitaria se ha visto a veces acrecentada por la canalización de la solicitud de pruebas diagnósticas a través de centros hospitalarios distintos del de referencia del paciente.

8.4.2 Listas de espera quirúrgicas

Varias actuaciones que fueron iniciadas por el Defensor del Pueblo en 2021, en materia de listas de espera quirúrgica, se han podido concluir una vez que las administraciones sanitarias señalaron, con relación a las situaciones planteadas por los ciudadanos, que el excesivo retraso para llevar a cabo las intervenciones estaba directamente asociado a la emergencia sanitaria, en momentos de alta incidencia de contagios y sobrecarga asistencial. En esos momentos de alta incidencia se adoptaron medidas extraordinarias de organización que redujeron las intervenciones quirúrgicas casi en exclusiva a los pacientes provenientes del área de urgencias, suspendiendo las intervenciones programadas.

En el curso de sus actuaciones, el Defensor del Pueblo recaba datos cuantitativos de demora quirúrgica media en los servicios concernidos a los que aluden las quejas. En 2022 se han formulado solicitudes en este sentido a los servicios de traumatología del Hospital Universitario Central de Asturias, y del Hospital Universitario de Guadalajara, así como del Servicio de Cirugía General y Aparato Digestivo de este último centro hospitalario. La Consejería de Sanidad de la Junta de Castilla-La Mancha ha informado en su respuesta al Defensor del Pueblo sobre medidas implementadas en el plan de reorganización de la actividad quirúrgica, como son: aumentar la externalización a centros concertados, ya implantada, en el que se incluyen pacientes de los tramos más altos; incrementar el número de jornadas quirúrgicas, sobre todo en horario de tarde, en la medida que los recursos humanos y estructurales lo han permitido.

Finalizada la fase aguda de la pandemia, la Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid, que concentraba un número importante de quejas ante el Defensor del Pueblo, comunicó que estaba llevando a cabo una investigación de los casos con mayores tiempos de espera quirúrgica, así como la puesta en marcha de otras

iniciativas para mejorar la situación (plan de actuación cuatrimestral en centros con mayor demora; control mensual de valores extremos; seguimiento semanal de listas de espera; cumplimiento de la prioridad clínica; reunión de seguimiento con la Unidad Central de Radiodiagnóstico; crédito adicional para actividad extraordinaria en los centros con mayores demoras; o incremento de actividad con medios propios e impulso al programa de hospitales de apoyo). Esta institución hará seguimiento de esta cuestión.

Cabe destacar las quejas recibidas en materia de demora en la realización de procedimientos indicados por especialistas en urología, especialmente urgentes cuando se programan en el contexto del tratamiento de tumores. Tales procedimientos están incluidos en la normativa para agilizar la asistencia sanitaria. Es el caso del Decreto 15/2007, de 9 de febrero, de aplicación en la Generalitat Valenciana. El incumplimiento de los plazos recogidos en esta última norma motivó una actuación del Defensor del Pueblo con la Conselleria de Sanidad Universal y Salud Pública, que informó sobre las medidas de refuerzo de la dotación de facultativos en el Servicio de Urología del Hospital Universitario de Torrevieja (Alicante), después de revertirse su gestión al departamento de salud correspondiente. También comunicó la adopción provisional de la medida de derivar a otros hospitales próximos (Hospital del Vinalopó, en Elche) aquellos casos de urología compleja.

8.5 SALUD MENTAL

Es oportuno destacar la aprobación de la Estrategia de Salud Mental 2022-2026 del Sistema Nacional de Salud (SNS), por su Consejo Interterritorial, así como el Plan de Acción 2022-2024.

La Estrategia de Salud Mental 2022-2026 viene a dar continuidad a otros procesos de planificación estratégica y ejecución, desarrollados a partir de 2006. El documento cuenta con diez líneas estratégicas que desarrollan los principios básicos de la planificación, así como una metodología de evaluación de su impacto, para conocer en qué medida se alcanzan los objetivos planteados, así como de evaluación de ejecución, para medir el grado de implementación de las recomendaciones que contiene.

La estrategia y el plan de acción contendrán documentos de referencia para la actuación supervisora del Defensor del Pueblo con respecto a la protección de la salud mental de las personas, que quedan situadas como protagonistas de su proceso, en el marco de un modelo de atención comunitaria.

En lo referente a los profesionales del sistema, cabe celebrar el avance que ha supuesto la creación de la especialidad de psiquiatría infantil, si bien el Defensor del Pueblo ya ha planteado la necesidad de que sea acogida también la especialidad sanitaria de psicología clínica de la infancia y la adolescencia.

Acerca de las especialidades sanitarias, cabe destacar la reciente aprobación del Real Decreto 589/2022, de 19 de julio, por el que se regulan la formación transversal de las especialidades en Ciencias de la Salud, el procedimiento y criterios para la propuesta de un nuevo título de especialista en Ciencias de la Salud o diploma de área de capacitación específica, y la revisión de los establecidos, y el acceso y la formación de las áreas de capacitación específica; también se establecen las normas aplicables a las pruebas anuales de acceso a plazas de formación en especialidades en Ciencias de la Salud.

En lo referente al derecho a la intimidad y a la privacidad de las personas con enfermedad mental, destaca una actuación seguida con la Consejería de Salud de la Región de Murcia. El Defensor del Pueblo ha recomendado a esa Administración limitar la información que aparece en los justificantes de asistencia a consulta, para que recojan solo la información imprescindible para cumplir su finalidad, esto es, la identificación del paciente y la constatación de haber acudido a una consulta en una fecha determinada, no debiendo figurar la especialidad médica a la que se ha acudido. La [Recomendación](#) ha sido aceptada.

Además de otras cuestiones que aparecen recurrentemente en los informes anuales del Defensor del Pueblo, como la insuficiencia de plazas para la atención continuada de personas con enfermedad mental, particularmente la patología dual, o la insuficiente dotación de plazas de profesional psiquiatra en determinados centros asistenciales, en 2022 ha llevado a cabo alguna actuación por la ausencia o insuficiencia de centros de carácter público dedicados específicamente al tratamiento de las personas con trastornos de la conducta alimentaria.

Hay que destacar como un importante acierto la implementación de la línea 024 de atención a la conducta suicida.

8.6 PRESTACIÓN FARMACÉUTICA

El Defensor del Pueblo sigue recibiendo quejas en las que los afectados plantean que el facultativo que les atiende les ha prescrito alguno de los medicamentos ACOD (anticoagulantes orales de acción directa) autorizados en España, pero que no obtienen el visado por parte de los servicios de inspección de las respectivas comunidades autónomas. Esta problemática ya ha sido abordada en extenso en anteriores informes del Defensor del Pueblo.

En estos casos, las quejas no se admiten si se observa que el diagnóstico no coincide con la indicación que se encuentra financiada, es decir, la prevención del ictus y de la embolia sistémica en pacientes adultos con fibrilación auricular no valvular.

En la más reciente actuación del Defensor del Pueblo sobre este tema, el Ministerio de Sanidad ha indicado que está elaborando dos borradores de informe de posicionamiento terapéutico (IPT), uno de actualización del IPT del uso de ACOD para la prevención del ictus y la embolia sistémica en pacientes con fibrilación auricular no valvular, y otro nuevo para el tratamiento de la trombosis venosa profunda (TVP), tratamiento de la embolia pulmonar (EP) y prevención de las recurrencias de la TVP y de la EP, que se están revisando en el seno del Grupo Coordinador de la Red de Evaluación de Medicamentos del Sistema Nacional de Salud (REValMed SNS). En el marco de esta revisión de las distintas evidencias disponibles hasta el momento sobre los anticoagulantes orales directos se determinará, si es necesario, la modificación de los criterios de financiación.

8.7 TRANSPORTE SANITARIO

Continúan llegando quejas al Defensor del Pueblo por deficiencias en la prestación del servicio de transporte sanitario programado.

Si bien en todos los casos se ha observado, a la vista de las respuestas remitidas por la consejería autonómica competente, que se requiere a la empresa concesionaria del servicio para que se corrijan las deficiencias en su prestación, ha resultado necesario remitir, por parte del Defensor del Pueblo, una [Sugerencia](#) para que se adopten las medidas de penalización que prevea el correspondiente pliego de cláusulas administrativas, cuando se constate el incumplimiento parcial o el cumplimiento defectuoso de la prestación objeto del contrato. Ello en virtud de la previsión contenida en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, que establece la obligación general con respecto a los contratos de servicios, de determinar si la prestación realizada por el contratista se ajusta a las prescripciones establecidas para su ejecución y cumplimiento.

8.8 PRESTACIÓN ORTOPROTÉSICA

El Defensor del Pueblo se ha dirigido al Ministerio de Sanidad para interesarse por la situación planteada por una entidad representativa de personas con discapacidad, fundamentalmente parálisis o daño cerebral, que usan silla de ruedas, pero no tienen acceso a una silla motorizada. La Orden SCB/45/2019, de 22 de enero (por la que se modifica el anexo VI del Real Decreto 1030/2006, del 15 de septiembre, por el que a su vez se establece la cartera de servicios comunes del Sistema Nacional de Salud y el procedimiento para su actualización —cartera de servicios comunes del Sistema Nacional de Salud y productos ortoprotésicos) establece que para la prescripción de

sillas de ruedas de propulsión eléctrica y dirección eléctrica a las personas con limitaciones funcionales graves del aparato locomotor, sus usuarios, además de tener incapacidad permanente para la marcha independiente –y una incapacidad funcional permanente para la propulsión de sillas de ruedas manuales con las extremidades superiores–, deben tener «suficiente capacidad visual, mental y de control que les permita el manejo de sillas de ruedas eléctricas y eso no suponga un riesgo añadido para su integridad y la de las otras personas».

Esta situación perjudica especialmente a las cuidadoras de personas con parálisis o daño cerebral, más habitualmente mujeres, que no pueden beneficiarse del apoyo técnico que supone la silla de ruedas motorizada.

El Ministerio de Sanidad ha indicado que, debido a la reciente finalización de la actualización del catálogo de prestación ortoprotésica, en la actualidad no está prevista una nueva revisión del catálogo común de prestación de sillas de ruedas del Sistema Nacional de Salud.

9 SEGURIDAD SOCIAL, EMPLEO Y PRESTACIONES DE DESEMPLEO

9.1 CAMPOS DE APLICACIÓN: AFILIACIONES, ALTAS Y BAJAS

Colectivo de becarios de investigación

Un grupo de unas cuatrocientas personas, antiguos becarios de investigación, han planteado su pretensión de poder suscribir ahora un convenio especial de cotización con la Seguridad Social, porque no acudieron en su momento al procedimiento que introdujo el Real Decreto 1493/2011, de 24 de octubre, por el que se regulan los términos y las condiciones de inclusión en el Régimen General de la Seguridad Social de las personas que participen en programas de formación, en desarrollo de lo previsto en la disposición adicional tercera de la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de la Seguridad Social. En aquel momento se ofreció suscribir un convenio para efectuar cotizaciones por un máximo de dos años, otorgándose un plazo para dicha suscripción, que finalizó en diciembre 2014. Se trata de períodos de investigación anteriores a 2011, cuando no cotizaban los becarios, y que ahora pueden ser determinantes para el cálculo de sus pensiones.

Habiéndose interesado el Defensor del Pueblo por esta cuestión, la Secretaría de Estado de Seguridad Social y Pensiones (SESSP) manifiesta que había abordado esta consulta en diciembre 2020. Según se desprende de la comunicación de esa secretaría de Estado, se están analizando propuestas de modificación de la disposición adicional quinta del Real Decreto-ley 28/2018, de 28 de diciembre, para la revalorización de las pensiones públicas y otras medidas urgentes en materia social, laboral y de empleo, para incluir una previsión específica para este colectivo en su desarrollo reglamentario. Sin embargo, la secretaría de Estado entiende que, en atención a la materia a regular, debería ser el Ministerio de Educación y Formación Profesional quien formulara la propuesta.

9.2 COTIZACIÓN Y RECAUDACIÓN

Cuidadores no profesionales de personas dependientes

La Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS) deniega la suscripción de un convenio especial como cuidador no profesional de persona dependiente a quienes se encuentran de alta en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (RETA), aunque desarrollen su trabajo solo a tiempo parcial.

El artículo 2.2 del Real Decreto 615/2007, de 11 de mayo, por el que se regula la Seguridad Social de los cuidadores de las personas en situación de dependencia,

dispone que no procede la suscripción de este convenio especial cuando el cuidador no profesional siga realizando o inicie su actividad profesional y esté incluido en el sistema de la Seguridad Social. La tesorería contestó al Defensor del Pueblo que hasta que no se lleve a cabo el oportuno desarrollo reglamentario de la Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del trabajo autónomo (LETA), el trabajo a tiempo parcial se entiende realizado a tiempo completo a todos los efectos.

El Defensor del Pueblo continúa esta actuación con la Secretaría de Estado de Seguridad Social y Pensiones, en lo que se refiere al necesario desarrollo del trabajo autónomo a tiempo parcial, pendiente desde 2007.

Regularización de las bases de cotización por el incremento del Salario Mínimo Interprofesional de 2019

Numerosos interesados se quejaron ante el Defensor del Pueblo del significativo aumento, desde el mes de noviembre del 2021, sin notificación expresa ni previo aviso, de la cuota mensual del convenio especial que suscribieron con la Tesorería General de la Seguridad Social por la base mínima de cotización de trabajadores autónomos. Esa Administración ha contestado que el artículo 6, apartado 2.5 de la Orden TAS/2865/2003, de 13 de octubre, por la que se regula el convenio especial en el sistema de la Seguridad Social, dispone en los regímenes en los que existen distintas categorías profesionales, que las bases mínima o máxima se ajustan al correspondiente grupo de cotización en que se encuentre comprendida la categoría que tenía el trabajador antes de la baja, siempre que sean superiores a la base mínima prevista para el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (RETA).

La subida del Salario Mínimo Interprofesional (SMI) en el año 2019 supuso que la base mínima del Régimen General de la Seguridad Social resultara, por primera vez, de superior cuantía a la base mínima del Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (RETA). La Tesorería General de la Seguridad Social continuó reconociendo como base mínima de cotización la de 944,40 euros aplicable a los trabajadores autónomos, en lugar de la cuantía más elevada, en algunos casos de 1.466,40 euros en el Régimen General. Ello afectó a los convenios especiales de los interesados y ocasionó la correspondiente regularización posterior de la base de cotización, con la consiguiente emisión de liquidaciones complementarias a los suscriptores, previo informe de la Subdirección General de Ordenación e Impugnaciones, de 12 de abril del 2021.

Pese a que la Tesorería General de la Seguridad Social afirma que requirió a sus direcciones provinciales para que informasen a todos los suscriptores de dicha regularización, muchas quejas se referían a la falta de notificación de esta situación, por lo que el Defensor del Pueblo ha solicitado a la Tesorería General de la Seguridad Social que extreme las medidas que impidan situaciones de desinformación en un futuro.

Revisión de la base de cotización de las empleadas de hogar por los incrementos anuales del Salario Mínimo Interprofesional

El Defensor del Pueblo ya se había interesado, en 2019, sobre la necesaria actualización de las bases de cotización ajustadas a los incrementos del Salario Mínimo Interprofesional (SMI), en el caso de empleadas de hogar.

Tras la publicación de la Orden Ministerial PCM/1353/2021, de 2 de diciembre, sobre normas legales de cotización, la base de cotización mensual a aplicar por la Tesorería General de la Seguridad Social para determinar la cuota a ingresar no puede ser inferior a la prevista en el tramo en que se encuentre el SMI, en función de las horas de trabajo comunicadas. Esto puede evitar que se produzcan en adelante liquidaciones por infra cotización, sorpresivas para muchos empleadores de hogar. En todo caso, la tesorería general recuerda que el titular del hogar familiar ha sido y continúa siendo responsable de comunicar cada variación del salario de la persona trabajadora a su cargo, incluso cuando esa variación se deba al incremento anual que puede experimentar el SMI, por disposición normativa.

Embargo de pensiones de la Seguridad Social: pagas extraordinarias

A partir del criterio que venía aplicando con anterioridad la Administración tributaria, las entidades gestoras de la Seguridad Social, en sus funciones de recaudación de deudas, han venido efectuando hasta 2022 embargos o retenciones de las pagas extras de pensiones cuya cuantía mensual es inferior al Salario Mínimo Interprofesional (SMI). Se consideraba por esa Administración que la norma de inembargabilidad debía aplicarse al SMI en cómputo mensual, cuando ya es doctrina entender que el SMI ha de considerarse en su cómputo anual, es decir, por su montante en catorce pagas.

Tras recabar informes a los distintos ministerios concernidos, el Defensor del Pueblo había formulado una [Recomendación](#) en abril de 2021, que fue reiterada en julio de 2022, para que el importe inembargable del SMI fuese no solo el mensual (1.000 euros para el año 2022), sino también el anual (14.000 euros para el año 2022), y que, de esa manera, en las mensualidades en las que coinciden las pagas ordinaria y extraordinaria, para los pensionistas con catorce pagas al año (pensiones derivadas de contingencias comunes), el importe inembargable fuese de 2.000 euros (1.000 euros por dos). Y para aquellas personas que tengan doce pagas al año (pensiones derivadas de contingencias profesionales), el importe inembargable fuese igual a 1.166,66 euros (14.000 euros del SMI anual entre doce mensualidades).

Reiterada por tanto esa Recomendación por parte del Defensor del Pueblo, la Dirección General de Tributos del Ministerio de Hacienda comunicó la decisión del Tribunal Económico-Administrativo Central, de mayo de 2022, que hacía suyo ese mismo planteamiento, por lo que se modificaba el criterio de inembargabilidad en los meses de

paga extraordinaria. El titular del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, en su respuesta al Defensor del Pueblo, asumía ese mismo cambio de criterio. Posteriormente, el Instituto Nacional de la Seguridad Social señaló que tenía pensado hacer efectivo el criterio a partir del mes de noviembre de 2022, por lo tanto, en la segunda paga extraordinaria del ejercicio.

El Defensor del Pueblo amplió su actuación, no obstante, con la Tesorería General de la Seguridad Social, acerca de su actuación en la ejecución de embargos, y con la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, a la que corresponde establecer los criterios jurídicos de aplicación por las entidades gestoras. En la última respuesta recibida de esta dirección general, se señala la sentencia del Tribunal Supremo 1340/2022, sala de lo contencioso-administrativo, de 20 de octubre, que acoge igualmente el planteamiento referido al cómputo anual del SMI, para el cálculo de la inembargabilidad de pensiones.

9.3 GESTIÓN DE LAS PRESTACIONES

Se ha hecho debida mención en la segunda sección de este informe anual a la actuación general y las [Recomendaciones](#) formuladas al Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones por los problemas que encuentran los ciudadanos para recibir atención en las oficinas de las entidades gestoras de la Seguridad Social. Por lo tanto, cabe remitirse a lo expresado ahí (capítulo 9, «La repercusión de la brecha digital en los servicios de atención al ciudadano»).

9.4 PRESTACIONES CONTRIBUTIVAS

9.4.1 Incapacidad laboral

El desacuerdo de los ciudadanos con las decisiones de la Seguridad Social en materia de reconocimiento de su situación de incapacidad laboral es uno de los motivos más frecuentes de queja ante el Defensor del Pueblo. El número de quejas recibidas a lo largo de 2022 se sitúa en alrededor de 500, referidas por igual a las situaciones de incapacidad temporal (IT) como a las denegaciones de reconocimiento de una incapacidad permanente (IP).

Denegación de nueva baja médica en el plazo de los 180 días

En materia de incapacidad temporal, una queja muy habitual ante el Defensor del Pueblo, en la que los ciudadanos manifiestan su especial disconformidad e incompreensión, es la referida a las denegaciones de nueva baja médica, cuando han recibido el alta después de completar un largo período de incapacidad. En los 180 días siguientes al alta, corresponde únicamente al Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) aprobar una nueva baja, denegándose aquellas que emiten los servicios públicos

de salud si se considera que están causadas por la misma o similar patología que el anterior proceso.

Como expresivo de otras muchas quejas parecidas, el Defensor del Pueblo se dirigió al Instituto Nacional de la Seguridad Social exponiendo el caso de una interesada que padecía cáncer de mama, lo que había dado lugar a un largo período de tiempo de incapacidad. Una vez emitida el alta médica, y dentro del plazo de los 180 días, volvió a emitirse nueva baja médica por el servicio público de salud, a causa de una operación de cadera. Dicha baja médica fue anulada posteriormente por el INSS, considerándose que derivaba de la misma o similar patología.

El Defensor del Pueblo ha preguntado a la citada entidad gestora sobre el criterio general seguido a la hora de considerar que existe recaída, o no, en virtud de producirse una nueva baja médica por la misma o similar patología, en virtud del artículo 170.2 del Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, cuando los diagnósticos médicos principales referidos por los ciudadanos son aparentemente bien diferenciados.

Se indicó también al Instituto Nacional de la Seguridad Social que parecía imprescindible que las denegaciones o anulaciones de la baja médica habían de ser precedidas de un reconocimiento médico presencial.

La respuesta recibida por el Defensor del Pueblo de la entidad gestora señala que, cuando se trata de procesos que agotan los 365 días de duración, o incluso los 545 días, es habitual que, cuando se inicia un proceso de incapacidad temporal por un diagnóstico concreto (procesos oncológicos, psiquiátricos, musculoesqueléticos, cardiológicos, es decir, de cualquier naturaleza), antes de estar resuelto el proceso inicial, aparezcan nuevos procesos patológicos o incluso previos reagudizados, que también pudiesen ser incapacitantes. Cuando se efectúa por los equipos de valoración competentes la revisión del proceso inicial, se recogen todos los diagnósticos que en ese momento afectan a la persona como un todo y, basándose en todos ellos, se toma la resolución que corresponda.

Por lo que se refiere a la forma del reconocimiento médico, se ha explicado que la actuación de las unidades médicas de las direcciones provinciales del Instituto Nacional de la Seguridad Social ha consistido, en general, en no proceder a emitir informes médicos sin reconocimiento presencial. Sin embargo, coincidiendo con la pandemia por covid-19 y con el acceso a las historias clínicas electrónicas de los diferentes servicios públicos de salud por parte de los inspectores médicos de las unidades médicas del INSS, han aumentado el número de valoraciones sobre historia clínica. Añade la entidad gestora que, a lo anterior se une la pérdida de efectivos en las plantillas de médicos inspectores, que en la actualidad se cifra en un 25 %, puesto que, de 661 plazas de la

relación de puestos de trabajo, en estos momentos solo hay cubiertas 490 con una distribución irregular. En algún caso no hay médico inspector y en varias unidades están en menos del 50 % cubiertas las plantillas. Continúa sobre estos aspectos la actuación del Defensor del Pueblo.

Retrasos en la tramitación de reclamaciones contra el alta médica o de solicitudes de determinación de contingencias

Con respecto a los retrasos en resolver las solicitudes de determinación de contingencias, desde el Instituto Nacional de la Seguridad Social se reconoce el problema general planteado. Según ha indicado al Defensor del Pueblo, debido a determinadas circunstancias, entre las que se destaca la situación de pandemia, sus servicios se han visto afectados en diverso grado, entre otras cuestiones por la necesidad de reestructurar y adaptar su plantilla a las nuevas prestaciones que se les han encomendado. Se afirma que se trabaja para normalizar la situación lo antes posible.

Retrasos en la ejecución de sentencias judiciales de reconocimiento de incapacidad permanente

Se ha incrementado en 2022 el número de quejas recibidas por el Defensor del Pueblo, referidas al retraso en ejecutar, por parte del Instituto Nacional de la Seguridad Social, la sentencia judicial que reconoce al ciudadano en cuestión su situación de incapacidad permanente, en sus diversos grados, con el derecho a percibir la correspondiente pensión. Aunque una vez ejecutada la decisión judicial, el interesado recibirá el abono de los atrasos correspondientes, en las quejas se refieren situaciones de mucha precariedad económica y de inquietud personal y familiar, al demorarse varios meses los ingresos económicos en el hogar.

Iniciada una investigación, a partir de una queja recibida de la provincia de Las Palmas a finales de 2022, el Defensor del Pueblo recibió la respuesta del INSS sobre esta cuestión. En ella se menciona que el problema de demora en la ejecución de sentencias era mayor en la Dirección Provincial de Las Palmas, debido a que existe una alta litigiosidad en relación con los procesos de incapacidad permanente y cuentan con escasez de plantilla. Ante dichas circunstancias, afirmaban que se iba a contratar personal interino para reforzar la plantilla y se dotaría de nuevas herramientas informáticas.

El Defensor del Pueblo ha ampliado la actuación con el Instituto Nacional de la Seguridad Social, para conocer cuál es el plazo prudencial y estimado en el que esa entidad gestora considera que debe llevarse a efecto la ejecución de sentencias, cumplimentados todos los cálculos de abonos realizados y pendientes, y para conocer si

existen incidencias mayores en otras direcciones provinciales, ya que las quejas recibidas no se refieren únicamente a la provincia de Las Palmas.

9.4.2 Prestaciones por nacimiento y cuidado de hijos

Si bien el artículo 14.3 del Real Decreto 295/2009, de 6 de marzo, por el que se regulan las prestaciones económicas del sistema de la Seguridad Social por maternidad, paternidad, riesgo durante el embarazo y riesgo durante la lactancia natural, establece que el director provincial de la entidad gestora debe dictar resolución expresa y notificarla al interesado en el plazo de treinta días, contados desde la recepción de su solicitud, las quejas en el Defensor del Pueblo indican que se excede dicho plazo, llegando a superar en algunos casos los cuatro o cinco meses. Esto ocasiona un importante perjuicio a los solicitantes.

Ampliación de la prestación en supuestos de familias monoparentales: no discriminación del menor

El Defensor del Pueblo ha formulado tres Recomendaciones, a la [Secretaría de Estado de Empleo y Economía Social](#), a la [Secretaría de Estado de Seguridad Social y Pensiones \(SESSP\)](#) y a la [Secretaría de Estado de Función Pública](#), a fin de que se impulse una reforma de la normativa de aplicación, con la debida cooperación y coordinación entre estas administraciones, que evite un trato desfavorable en el cuidado de menores en el seno de familias monoparentales.

Estos menores no se benefician del mismo tiempo de atención y cuidados directos que habrían tenido en caso de tratarse de familias con dos progenitores, lo que puede entenderse contrario a la Convención de los Derechos del Niño, cuando prohíbe la discriminación del menor sea cual sea la condición de sus padres y dispone la obligación de las Administraciones Públicas de velar por su superior interés. Los progenitores afectados acuden frecuentemente a la vía judicial para el reconocimiento de su derecho.

La Secretaría de Estado de Seguridad Social y Pensiones ha dado cuenta en su respuesta de que el Congreso de los Diputados tomó en consideración por amplia mayoría una Proposición de Ley de modificación del Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, y del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, en materia de regulación de los permisos de maternidad y paternidad, al objeto de permitir su ampliación a 26 semanas en los supuestos de familias monoparentales.

Prestación por cuidado de menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave e ingreso hospitalario de larga duración

La prestación por cuidado de menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave procede cuando los dos progenitores trabajan, requisito que, como el Defensor del Pueblo ha comprobado, se interpreta muy restrictivamente por las mutuas colaboradoras con la Seguridad Social, a pesar de la interpretación flexible del Tribunal Supremo para supuestos excepcionales en las que el progenitor que no trabaja no pueda atender al menor.

Una variante de esta situación es la de la situación de incapacidad temporal del progenitor no solicitante. El Defensor del Pueblo ha ampliado sus actuaciones frente a la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social al comprobar la denegación de la prestación por parte de una mutua, por encontrarse el progenitor no solicitante en situación de incapacidad temporal tras la extinción de su contrato de trabajo. El Defensor entiende, al amparo del criterio de gestión 18/2021 del Instituto Nacional de la Seguridad Social, que nada impide que el progenitor que no esté en situación de incapacidad temporal solicite esta prestación, siempre que ambos progenitores cumplan con los requisitos de la normativa vigente para acceder a la misma.

9.4.3 Pensiones de jubilación

En 2022 se ha doblado el número de quejas recibidas por el Defensor del Pueblo referidas a varios aspectos relacionados con el reconocimiento de la pensión de jubilación. Muchas de esas quejas hacen referencia a los requisitos para el acceso a la jubilación anticipada, a las cuantías de las pensiones y su revalorización anual, a la revisión de los complementos a mínimos, a las dificultades para acreditar los períodos de carencia genérico y específico o a las solicitudes no atendidas de reconocimiento del complemento por maternidad o paternidad.

Reconocimiento a los padres del complemento de maternidad en sus pensiones contributivas

La Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 12 de diciembre de 2019 (asunto C 450/2018), declaró que una norma como la recogida en el anterior artículo 60 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, incurría en una discriminación directa por razón de sexo prohibida por la Directiva 79/7/CEE del Consejo, de 19 de diciembre de 1978. Debe interpretarse que es contraria a esa directiva comunitaria la norma nacional, que establece el derecho a un complemento de pensión para las mujeres que hayan tenido al menos dos hijos biológicos o adoptados y sean beneficiarias de pensiones contributivas, si los hombres que se encuentran en una situación idéntica no tienen derecho a ese mismo complemento de pensión.

El Instituto Nacional de la Seguridad Social entendía que solo resultaba posible el reconocimiento a los ascendientes varones, a partir de la entrada en vigor del Real Decreto-ley 3/2021, de 2 de febrero, por el que se adoptan medidas para la reducción de la brecha de género y otras materias en los ámbitos de la Seguridad Social y económico, sin perjuicio de ejecutar las sentencias firmes que reconociesen en cada caso el complemento de pensión.

El Defensor del Pueblo recordó a esa entidad gestora que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha fijado de forma reiterada la proyección espaciotemporal de las decisiones que adopta, estableciendo como regla general su aplicación desde el momento de la entrada en vigor de la norma nacional que se declara contraria al Derecho de la Unión. En este mismo sentido se pronunciaron las sentencias del Tribunal Supremo de fechas 17 de febrero y 30 de mayo de 2022, según las cuales el complemento de maternidad por aportación demográfica producirá efectos desde la fecha del hecho causante de la pensión de jubilación (efecto *ex tunc*), dado que la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea no dispuso ninguna limitación temporal en su pronunciamiento.

El Defensor del Pueblo ha formulado una [Recomendación al Instituto Nacional de la Seguridad Social](#), para que revise de oficio los procedimientos en los que se hubiera denegado a hombres beneficiarios de pensión contributiva su derecho al complemento por maternidad, recogido en el citado artículo 60 en su inicial redacción, con entrada en vigor el 1 de enero de 2016, y se proceda a su reconocimiento desde la fecha del hecho causante de la prestación, en caso de reunir el resto de requisitos para ello, en coherencia con la eficacia retroactiva que fija la citada sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 12 de diciembre de 2019.

La mencionada secretaría de Estado ha contestado que existen aspectos del complemento por maternidad sobre los que no hay un pronunciamiento judicial expreso, tales como la aplicación de las reglas de prescripción del artículo 53 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social y la unicidad que caracteriza el complemento de maternidad. Por tal motivo, ha dictado instrucciones provisionales para su reconocimiento, de conformidad con los criterios del Tribunal Supremo, en determinados supuestos en los que no ha transcurrido el plazo de prescripción de cinco años desde la fecha del hecho causante de la pensión que se complementa y no se haya reconocido el complemento por maternidad a la progenitora por los mismos hijos.

La actuación del Defensor del Pueblo continúa para conocer el contenido de dichas instrucciones y estudiar su adecuación a la doctrina jurisprudencial más arriba expuesta.

9.5 PRESTACIONES NO CONTRIBUTIVAS

9.5.1 Pensiones no contributivas de invalidez y jubilación

La gestión y reconocimiento de las pensiones de incapacidad y jubilación en su modalidad no contributiva se encuentra encomendada a las comunidades autónomas. Los problemas derivados de las dilaciones en la tramitación de dichas pensiones han afectado de forma especial a las comunidades autónomas de Andalucía, con demoras de 8 y 12 meses, según las provincias, y Canarias.

La Junta de Andalucía ha comunicado al Defensor del Pueblo la propuesta de mecanizar, mediante una tecnología automatizada (RPA), en la medida de lo posible, ciertas partes del procedimiento de trámite inicial para acortar los tiempos de respuesta.

En la Comunidad Autónoma de Canarias se detectaron demoras de hasta 2 años en dar respuesta a los solicitantes de una pensión de invalidez o jubilación no contributiva. En sus contestaciones al Defensor del Pueblo, la Administración responsable ha puesto de manifiesto que durante el año 2021 se adoptaron diversas medidas de mejora, entre las que destaca la incorporación de 14 administrativos para gestión directa del trámite inicial de las pensiones no contributivas, y el posible reajuste de los documentos exigidos en la tramitación inicial.

Criterios para la determinación de rentas de los beneficiarios

El Defensor del Pueblo difiere del criterio mantenido hasta ahora por el Instituto de Mayores y Servicios Sociales (Imsero), como organismo competente en la materia, que interpreta que, a la vista del contenido del subsidio de desempleo para mayores de 52 años, deben incluirse dentro de las rentas computables a efectos de la pensión no contributiva (PNC) no solo la prestación económica mensual, sino también, como retribución en especie, las cuotas que se abonan por el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) directamente a la Seguridad Social. El propio SEPE, en la gestión de sus prestaciones, no toma en consideración tales cotizaciones asociadas a los subsidios por desempleo como rentas.

Por otro lado, el Defensor del Pueblo, a la vista de nuevos fallos del Tribunal Supremo (STS de 14 de mayo de 2020 o STS de 21 de octubre de 2020) y el Tribunal Constitucional (STC 140/2022, de 10 de febrero), ha solicitado información al Imsero sobre la reconsideración de la [Recomendación](#) formulada en 2018, para que modificara el criterio de considerar como renta o ingreso computable a efectos de determinar la cuantía y, en su caso, el mantenimiento del derecho de la pensión no contributiva, el valor del patrimonio heredado por el pensionista o las personas que integran la unidad familiar, computando únicamente la renta que produce y sus plusvalías.

Imputación de renta por una donación destinada a la adquisición de vivienda habitual

El Defensor del Pueblo ha estimado procedente plantear también al Instituto de Mayores y Servicios Sociales (Imsero) la posibilidad de excluir del cómputo de ingresos del beneficiario de una pensión no contributiva a los ingresos que se reciben a título gratuito si se acredita que han sido destinados a adquirir o mantener la vivienda habitual, en condiciones dignas y adecuadas, como una medida tendente a garantizar el derecho recogido en el artículo 47 de la Constitución.

La misma cuestión ha sido planteada por el Ararteko al Defensor del Pueblo, como continuación a una actuación previa desarrollada con la Administración autonómica vasca.

9.5.2 Prestaciones por hijo a cargo

En 2022 se han incrementado las quejas al Defensor del Pueblo relacionadas con la prestación familiar por hijo a cargo. En la mayoría de los casos se indicaba que se había suspendido la prestación sin avisar previamente a los titulares, quienes además tenían dificultades para concertar cita o contactar con las oficinas de la Seguridad Social para aclarar su situación.

La Dirección General del Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) puso de manifiesto que, una vez finalizada la suspensión de plazos administrativos prevista en la declaración del estado de alarma por la crisis sanitaria, se habían revisado los expedientes y, al comprobar que la calificación de discapacidad había caducado sin aportar la renovación de esta, o bien, el permiso de residencia ya no parecía estar vigente, se procedió a la suspensión del pago de la prestación familiar.

Añadía la dirección general que, una vez aportada la nueva calificación de discapacidad se había procedido a rehabilitar el abono de la prestación y anotado el pago de los atrasos correspondientes. Sin embargo, no en todas las direcciones provinciales del INSS parecen reconocerse los atrasos, esgrimiendo que recae sobre el propio perceptor de la prestación la obligación de aportar la documentación renovada y en vigor.

9.5.3 Impacto del ingreso mínimo vital en la gestión de la Seguridad Social

Como ha reiterado el Defensor del Pueblo en anteriores ocasiones, la puesta en marcha de la prestación de ingreso mínimo vital, como prestación no contributiva de la Seguridad Social para subvenir las necesidades de los hogares cuyos miembros se encuentran en riesgo de exclusión social o en situación de pobreza, supone un hito muy importante para completar la red de protección social en España.

El incremento de carga de trabajo que supone el ingreso mínimo vital para el Instituto Nacional de la Seguridad Social, una Administración ya tensionada por la disminución y adelgazamiento de su plantilla, obliga a una reflexión profunda sobre los elementos a revisar. Tanto los referidos a la regulación de la propia prestación, su condicionado, las exigencias de acreditación o el proceso de revisión anual, como a la imprescindible coordinación con el conjunto de administraciones competentes en materia de política social.

Como manifiesta reiteradamente la Seguridad Social en sus respuestas al Defensor del Pueblo, ese incremento de trabajo ocasionado por la gestión del ingreso mínimo vital tiene efectos negativos, en mayor o menor medida, en la gestión y tramitación del conjunto de prestaciones de la Seguridad Social y en las dificultades para ofrecer la atención debida a los ciudadanos. Por ejemplo, se han visto afectados los tiempos de tramitación y resolución de las pensiones ordinarias de jubilación, la prestación por nacimiento y cuidado de hijos o las prestaciones por incapacidad.

Esta cuestión se encuentra desarrollada en la sección II de este informe, en el capítulo 8 («Prestaciones para la prevención de la vulnerabilidad social»).

9.6 PRESTACIONES POR DESEMPLEO

Prestación extraordinaria de desempleo por Expediente de Regulación Temporal de Empleo

En lo que respecta a la compensación de la prestación extraordinaria por desempleo derivada de la inclusión en un Expediente de Regulación Temporal de Empleo (ERTE) por deudas con el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE), es preciso reseñar que el Defensor del Pueblo continúa a la espera de la respuesta de la Secretaría de Estado de Empleo y Economía Social a la [Recomendación](#) formulada en 2022, relativa a reconocer de oficio la compensación parcial de la prestación extraordinaria por desempleo por ERTE a sus beneficiarios con deudas previas contraídas con el SEPE.

Prestación de desempleo derivada de la inclusión en un Expediente de Regulación Temporal de Empleo

El Defensor del Pueblo inició una actuación por la demora en el abono de las prestaciones de los expedientes de regulación de empleo (ERTE) por el Mecanismo RED, cuando el citado ERTE abarcaba el período del 1 de junio al 29 de octubre de 2022, y en octubre de 2022 todavía no se había abonado prestación alguna. Según ha informado el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE), el pago de estas prestaciones se ha canalizado de forma separada al resto de prestaciones, asociándose la demora a la puesta en marcha del mecanismo especial de gestión.

Oficinas del Servicio Público de Empleo Estatal y servicio de concesión de cita previa

Siguen siendo numerosas las quejas recibidas por el Defensor del Pueblo que reflejan un inadecuado funcionamiento de la atención presencial y telefónica en las oficinas del Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE), que no se han normalizado tras la crisis sanitaria generada tras la pandemia de la covid-19. Ya se ha mencionado en el apartado correspondiente de este informe que la última petición de información general sobre esta cuestión a la Secretaría de Estado de Empleo y Economía Social sigue pendiente de contestación.

En respuesta a las quejas que se reciben, el Defensor del Pueblo informa a los interesados de las actuaciones desarrolladas desde 2020, y sobre las diversas posibilidades de ponerse en contacto con el SEPE, no siempre telemáticas, o la conveniencia de conservar evidencias de los intentos de ponerse en contacto con esa entidad gestora, tanto con los llamados «pantallazos» como con los informes de las compañías telefónicas sobre las llamadas realizadas. Muchas de las quejas muestran la perplejidad de los interesados ante la continuidad de las restricciones a la atención presencial, cuando es general la vuelta a la normalidad y en particular la desaparición de las limitaciones en los aforos.

Sobre esto mismo, se han recibido algunas quejas de interesados pertenecientes al colectivo de artistas, que han cuestionado la inexistencia de un servicio de atención específico, dadas las particularidades de su sistema de cotización que no siempre conocen los funcionarios de las oficinas. El SEPE ha señalado que sí existe dicho servicio en su dirección provincial en Madrid.

Reconocimiento de las prestaciones y subsidios o reclamaciones

Destaca la actuación realizada por la demora en la tramitación de prestaciones por desempleo durante el período de inactividad de las trabajadoras fijas discontinuas del sistema especial de frutas y hortalizas de la provincia de Almería. El Servicio Público de Empleo Estatal, en respuesta al inicio de actuaciones del Defensor del Pueblo, dio cuenta de los esfuerzos de los funcionarios de las oficinas correspondientes y del refuerzo con personal de otras oficinas, o interino, pero constató la falta de medios para hacer frente a la cantidad de solicitudes que se plantean en los mismos períodos de tiempo, los meses de verano, y la poca eficiencia de la contratación de interinos hasta que se familiarizan con el procedimiento. Uno de los problemas principales es la imposibilidad de usar el programa informático Argos para este colectivo. El Defensor del Pueblo ha iniciado actuaciones por esta cuestión con la Secretaría de Estado de Empleo y Economía Social.

Reintegro de prestaciones indebidas por incompatibilidad de la prestación o el subsidio con otras percepciones

El Defensor del Pueblo sigue abordando quejas sobre el reintegro de prestaciones indebidas que, en ciertos casos, requieren un examen detallado, con el fin de acomodar las decisiones del Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) a las interpretaciones jurisprudenciales.

Es el caso del reintegro debido a la incompatibilidad de las prestaciones por desempleo con los salarios de tramitación, que debe ceñirse al período en el que se reconocen dichos salarios, no a toda la prestación percibida. O el que se refiere a la adjudicación de una herencia, cuya incompatibilidad con el subsidio de desempleo se produce, según la jurisprudencia del Tribunal Supremo, cuando se obtienen rentas de los bienes inmuebles heredados. Pero no de la propia adjudicación de una parte proindiviso de un inmueble, lo que implica que es la obtención de dichas rentas la que debe comunicarse al SEPE, pero no la aceptación de la herencia. Algo similar puede suceder cuando se extingue el condominio sobre un bien inmueble tras un divorcio y el interesado es compensado por la adjudicación del cien por cien del bien a su antiguo cónyuge, pues dicha percepción económica puede no tener un carácter de renta.

9.7 EMPLEO

9.7.1 Expedientes de regulación de empleo y prestaciones extraordinarias de autónomos

La mayoría de las comunidades autónomas vincularon las ayudas a trabajadores declarados en un Expediente de Regulación Temporal de Empleo (ERTE), como consecuencia de la covid-19, a que su centro de trabajo estuviera radicado en esa comunidad autónoma, criterio que el Defensor del Pueblo considera adecuado. No obstante, algunas comunidades establecieron como requisito que el trabajador en ERTE residiera en su territorio. Por ello, los trabajadores que residían en territorios colindantes no han podido acceder a las ayudas.

El Defensor del Pueblo considera necesario que en el futuro se adopten las medidas de coordinación precisas en los órganos de cooperación entre la Administración General del Estado y de las comunidades autónomas, a fin de evitar disfunciones como la que se ha apreciado en este supuesto.

El criterio seguido por la Comunidad de Castilla y León para determinar la fecha de entrada de solicitudes de ayudas ha supuesto que algunos solicitantes se hayan quedado indebidamente sin ella, por haberse agotado la partida presupuestaria cuando se examinó su solicitud. La Administración ha corregido el criterio para futuras convocatorias.

Las administraciones deben hacer una adecuada previsión de las solicitudes de ayudas que esperan recibir, de modo que los créditos presupuestarios iniciales sean suficientes para atenderlas y, en caso de resultar insuficientes, procedan con la mayor celeridad a la aprobación de los créditos necesarios para su abono.

La Comunidad de Madrid ha aceptado la [Recomendación](#) del Defensor del Pueblo para revisar de oficio todas las solicitudes de ayudas de consolidación del trabajo autónomo. También para la ampliación de la tarifa plana presentadas en un determinado período y tramitación de las que hubieran sido indebidamente inadmitidas, por no haber computado la suspensión de los plazos administrativos decretada por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por la covid-19.

9.7.2 Formación profesional para el empleo

El Defensor del Pueblo ha dado por concluidas las actuaciones mantenidas desde el año 2018 en relación con la falta de abono de las ayudas de transporte, alojamiento y manutención con motivo de la participación de desempleados en acciones formativas en la Junta de Andalucía, ya que la Administración autonómica ha conseguido finalizar la tramitación de los 30.000 expedientes que también se encontraban sin resolver ni abonar desde hace años.

La Consejería de Economía, Hacienda y Empleo de la Comunidad de Madrid ha aceptado la [Recomendación](#) del Defensor del Pueblo de extender la ayuda de transporte a los desempleados que se desplazan en el mismo municipio. En el mes de marzo de 2020, la Administración autonómica ya mostró su predisposición a estudiar la concesión de estas ayudas, pero todavía no ha suscrito el convenio de colaboración con el Consorcio Regional de Transportes de la Comunidad de Madrid para hacerla efectiva.

9.7.3 Prevención de riesgos laborales

Actuaciones iniciadas por el Defensor del Pueblo ante el Organismo Autónomo Inspección de Trabajo y Seguridad Social reflejan su criterio, coincidente con el de esta institución, acerca de la insuficiencia de la normativa para garantizar un marco adecuado de protección de los trabajadores que desarrollan su trabajo al aire libre frente a las inclemencias del tiempo. Las actuaciones se mantendrán abiertas con la finalidad de procurar una mejor regulación de esta materia.

9.7.4 Acción sindical

Con motivo de la creación del Mecanismo RED, introducido por el Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo, en su modalidad sectorial, el Defensor del Pueblo trasladó al Ministerio de Trabajo y Economía Social la

procedencia de valorar la participación de las organizaciones empresariales y sindicales con más representación o relevancia en el sector de actividad afectado en el foro de análisis del funcionamiento de dicho instrumento.

El ministerio ha estimado que los fines del Mecanismo RED se incardinarian en el concepto de representación institucional que corresponde a las organizaciones sindicales más representativas, y que la amplitud del objeto de análisis del foro requiere esta limitación para evitar que la excesiva atomización sindical y empresarial perjudique su correcto funcionamiento, de manera que la limitación estaría justificada y sería proporcional a los fines perseguidos.

10 POLÍTICAS SOCIALES

10.1 SISTEMA DE PROTECCIÓN DE MENORES

En la segunda sección de este informe se han destacado varios aspectos relativos al sistema social de protección de menores a los que el Defensor del Pueblo viene prestando una especial atención. En concreto, sobre los «Menores en situación de riesgo o desamparo» (capítulo 1) y «Menores víctimas de violencia vicaria y de conflictos severos entre progenitores» (capítulo 2).

Por lo que se refiere a la actividad y funcionamiento de los centros de acogida y protección de menores de edad, y al margen de la modalidad de protección preferente para los menores que llegan a ser tutelados por la Administración, se hace preciso informar aquí de la labor de especial supervisión por parte del Defensor del Pueblo.

No se han recibido muchas quejas sobre el funcionamiento y las condiciones de vida en los centros de protección durante 2022, aunque se han iniciado algunas actuaciones encaminadas a comprobar que los menores acogidos tienen garantizado en todo momento el disfrute de sus derechos. Así, por ejemplo, en relación con la libertad de las comunicaciones de los menores con sus progenitores, cuando quieren utilizar su lengua de origen, o bien sobre la garantía de que se les facilite, en todo momento, la tramitación de sus demandas ante los organismos oficiales. En la Comunidad de Madrid, se viene haciendo el seguimiento de un plan de reorganización de los centros destinados a la acogida de menores que supone el traslado de los residentes entre los centros existentes.

10.2 FAMILIAS NUMEROSAS

Actualización y revisión de la Ley de Protección a las Familias Numerosas

Sigue habiendo un alto volumen de quejas recibidas por el Defensor del Pueblo en las que se cuestiona la vigente Ley de Protección a las Familias Numerosas (Ley 40/2003, de 18 de noviembre), porque no da una respuesta actualizada a la diversidad en la composición de las familias. Entre esos supuestos, destacan los de la inclusión o no en el título de familia numerosa de los dos progenitores, aunque no estén casados; la permanencia en el título de los divorciados con custodia compartida de los hijos; o las familias monoparentales.

Difficultades para la solicitud y renovación de los títulos

Se producen demoras considerables en la tramitación de las renovaciones de los títulos de familia numerosa, exigidos para poder acogerse a los diferentes beneficios que reconoce la ley. Aun cuando la resolución de reconocimiento retrotrae sus efectos a la fecha en la que los interesados presentaron la solicitud, posteriormente no todas las entidades y organismos responden admitiendo esa retroactividad de efectos, y se deniega, por ejemplo, la devolución de cantidades ya abonadas para un determinado servicio o prestación.

A fin de mitigar los posibles efectos perjudiciales de la demora en renovar los títulos de familia numerosa, el Defensor del Pueblo, en la tramitación de las quejas recibidas, ha podido comprobar que en la Comunidad Autónoma de Aragón, por Resolución de fecha 28 de enero de 2022, y en la Comunidad de Madrid, mediante Resolución 2832/2022, de 12 de septiembre, de la directora general de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad, se ha procedido a la prórroga automática de los títulos de familias numerosas que caduquen sin que se haya hecho efectiva su renovación, a fin de garantizar que puedan continuar accediendo al régimen de beneficios que les son de aplicación.

En el caso de Madrid, por otro lado, la consejería competente ha revisado el criterio aplicado con relación al mantenimiento del título tras el divorcio de los padres con discapacidad, para primar en todo caso el interés superior de los menores afectados, y no situar en una posición de desigualdad a las familias madrileñas con respecto a las residentes en otros territorios autonómicos.

10.3 PERSONAS CON DISCAPACIDAD

Resulta oportuno dejar constancia de la publicación del Real Decreto 888/2022, de 18 de octubre, por el que se establece el procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de discapacidad. Dicho texto, que entrará en vigor en el mes de abril de 2023, ha seguido un largo proceso de elaboración, al objeto de adaptar los baremos para la valoración de la situación de discapacidad a la clasificación internacional CIF-OMS/2001. Ya en febrero de 2009, la Comisión del Congreso de los Diputados para las Políticas Integrales de la Discapacidad aprobó una proposición no de ley instando al Gobierno a impulsar las medidas necesarias para la aprobación de nuevos baremos.

En informes de años anteriores, el Defensor del Pueblo ha recogido los datos facilitados por el Instituto de Mayores y Servicios Sociales (Imsero) sobre la evolución de los trabajos para la aprobación de dichos baremos. La institución había [recomendado](#) la adopción de las medidas oportunas para la modificación del baremo de reconocimiento, declaración y calificación del grado de discapacidad (anexos al Real

Decreto 1971/1999, de 23 de diciembre, de procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de minusvalía), que han sido reiteradamente solicitados por muchos ciudadanos y colectivos.

Al hilo de las muchas quejas tramitadas por los retrasos en la valoración de la discapacidad, el Defensor del Pueblo se ha interesado por conocer qué medidas preparan las comunidades autónomas para que, en abril de 2023, se pudiera cumplir los tiempos marcados para la resolución de las solicitudes.

Por otra parte, procede traer a colación que el Consejo de Ministros, de 29 de noviembre de 2022, ha aprobado el primer Plan Nacional de Bienestar Saludable de las Personas con Discapacidad, en el marco de la Estrategia Española de Discapacidad 2022-2030, y que responde al mandato legal, recogido en la disposición adicional sexta del Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social.

En el momento del cierre del presente informe no se ha procedido aún al desarrollo reglamentario en materia de accesibilidad universal que el mencionado Real Decreto Legislativo 1/2013 establece en la disposición final 3ª, punto 2. La Sentencia del Tribunal Supremo, de marzo de 2019, declaraba la obligación del Gobierno de elaborar, aprobar y promulgar la norma reglamentaria con las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los bienes y servicios a disposición del público por las personas con discapacidad.

También se ha incumplido el plazo para la transposición de la Directiva (UE) 2019/882, de 17 de abril de 2019, sobre los requisitos de accesibilidad de los productos y servicios, que ha vencido en julio 2022.

A este respecto, la Secretaría de Estado de Derechos Sociales ha respondido al Defensor del Pueblo, destacando que existe una estrecha relación entre los trabajos de elaboración y tramitación del anteproyecto de ley, por el que se va a transponer la Directiva 2019/882 y el proyecto de real decreto, puesto que aquella incorpora requisitos mínimos de accesibilidad en determinados bienes y servicios, que también son objeto de atención en el proyecto de reglamento.

Equiparación entre la discapacidad y la incapacidad permanente

El Defensor del Pueblo ya señaló en informes anteriores las repercusiones que conlleva para los ciudadanos el cambio de interpretación del Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, respecto a la equiparación de personas con incapacidad laboral permanente (total, absoluta o gran invalidez) y las personas con discapacidad, tras las

sentencias del Tribunal Supremo 992/2018 y 993/2018, que limitaron los efectos de lo dispuesto en aquel real decreto legislativo.

La Secretaría de Estado de Derechos Sociales ha indicado al Defensor del Pueblo que se está valorando la tramitación de una reforma legal que permita ampliar el ámbito de la equiparación a todos los efectos, en el tratamiento legal de las personas con incapacidad laboral y las personas con discapacidad. La reforma prevista incluiría el reconocimiento de la equiparación de las personas pensionistas de la Seguridad Social que tengan reconocida una pensión de incapacidad permanente en el grado de total, absoluta o gran invalidez. También incluiría la equiparación de las personas pensionistas de clases pasivas que tengan reconocida una pensión de jubilación o de retiro por incapacidad permanente para el servicio o inutilidad, con aquellas que presentan una discapacidad en grado igual o superior al 33 %, a los efectos de la Sección 1ª del Capítulo V y del Capítulo VIII del Título I, así como del Título II del citado texto refundido.

Proyecto de tarjeta europea de discapacidad

Otra cuestión, de carácter general, que ha suscitado el interés del Defensor del Pueblo, es la puesta en marcha de una tarjeta europea de discapacidad con vistas a que sea reconocida la certificación correspondiente en todos los Estados miembros. La Comisión Europea ha puesto en marcha un grupo de trabajo a estos efectos partiendo de la Estrategia de la Unión Europea sobre los derechos de las personas con discapacidad para 2021-2030. Desde el Defensor del Pueblo se hará seguimiento también de esta cuestión con la Secretaría de Estado de Derechos Sociales.

10.3.1 Valoración de la discapacidad

Como en años anteriores, son numerosas las quejas en las que los ciudadanos se dirigen al Defensor del Pueblo preocupados por la demora en la valoración de la discapacidad y las consecuencias que ello aparece en la percepción de otro tipo de ayudas y prestaciones. En algunos casos, la dilación es tal que no ha permitido gozar en vida de las ayudas que a la persona afectada le hubieran podido corresponder.

Para las prestaciones por hijo a cargo con discapacidad, la dilación en la revisión de los grados de discapacidad ha supuesto que el Instituto Nacional de la Seguridad Social suspenda o dé de baja por caducidad dicha prestación, aun a pesar de que los interesados hayan presentado el resguardo de presentación de dicha revisión en el organismo competente de cada comunidad autónoma.

Cuando se producen dilaciones, cobra especial importancia dilucidar la fecha de presentación de la solicitud, ya que los efectos de la resolución se establecen a partir de dicha fecha. No es infrecuente que la Administración solicite una vía concreta para la presentación de la solicitud inicial de valoración del grado de discapacidad. Sin embargo,

hay que recordar que la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y la jurisprudencia es clara al señalar que «la fecha de recepción y registro de documentos no puede condicionarse por la Administración a su constancia en el expediente cuando su existencia se acredita por el administrado mediante el recibo legalmente expedido».

Se han observado plazos de espera de hasta dos y tres años en la Comunidad Autónoma de Canarias; dilaciones de catorce meses en la Junta de Castilla-La Mancha; en el Principado de Asturias, Avilés ha reducido la lista de espera a un año, Gijón está en un año y medio y Oviedo en tres años, aunque se indica que se plantean un programa de refuerzos; en la Junta de Extremadura también se han constatado demoras de tres años; en la Junta de Andalucía existen tiempos de espera de entre uno a dos años, dependiendo de las provincias, y en la Generalitat de Cataluña las demoras son de alrededor de un año.

En la Región de Murcia se hace referencia a las consecuencias producidas a raíz de la pandemia provocada por la covid-19. Si bien no se especifican los plazos medios de espera, de las quejas presentadas se infiere que dichos plazos pueden estar en un año y medio.

En la Comunidad de Madrid se han detectado dilaciones de entre uno y dos años. No obstante, esa Administración asegura que se están produciendo mejoras. Según lo publicado en su portal al ciudadano, el tiempo de espera media de citación en los centros base, a 31 de enero de 2021, era de 368,83 días; el tiempo medio de espera para la resolución era de 413,54 días. A 31 de enero de 2022, el tiempo de espera media de citación en dichos centros, era de 247 días; mientras que el tiempo medio de espera para la resolución era de 277,13 días.

10.3.2 Atención temprana

Las dilaciones para la valoración en los casos de atención temprana resultan, si cabe, más acuciantes, teniendo en consideración que, al cumplir, por regla general, los seis años de edad, el niño ya no puede acceder a los servicios correspondientes. En una de las quejas tramitadas, sobre la actuación del Centro Regional de Coordinación y Valoración Infantil (CRECOVI) de Madrid, la solicitud de valoración de fecha 18 de noviembre de 2021, se resolvió con fecha 20 de mayo de 2022, recomendándose los tratamientos de Estimulación, Logopedia y Psicomotricidad para el período hasta el 13 de abril de 2024, fecha en que el menor cumple 6 años.

La Administración de Madrid ha señalado que la adjudicación de plaza se realiza, una vez presentada la solicitud, cuando queda alguna plaza vacante en los centros demandados, teniendo en cuenta los criterios establecidos. La lista de espera, se asegura, es dinámica, y la posición del solicitante varía en función de las solicitudes que

van entrando. La Comunidad de Madrid deja constancia de que, en la actualidad, debido a la mayor detección de casos en los últimos años, la demanda de atención temprana es superior a la posibilidad de atención inmediata.

10.4 ATENCIÓN A PERSONAS MAYORES. CENTROS RESIDENCIALES

En el informe del pasado año, el Defensor del Pueblo dejaba constancia de la existencia de un consenso sobre la necesidad de introducir mejoras en el sistema de atención residencial a las personas mayores. Asimismo, se citaban algunos aspectos sobre los que, a criterio del Defensor del Pueblo, se ha de profundizar para garantizar los derechos de los mayores atendidos.

En este sentido, el Acuerdo del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, sobre criterios comunes de acreditación y calidad de los centros y servicios del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, que fue publicado por Resolución de 28 de julio de 2022, de la Secretaría de Estado de Derechos Sociales, supone un punto de partida y referencia, en dirección a un modelo de atención centrada en la persona.

Los principios rectores del nuevo modelo de atención, que coinciden con los aspectos destacados en informes anteriores del Defensor del Pueblo, son los siguientes: la dignidad y el respeto; la personalización y la atención centrada en la persona; la participación, control y elecciones; el derecho a la salud y al bienestar personal, y la proximidad y las conexiones comunitarias. En el acuerdo destacan aspectos como la necesidad e importancia de un sistema de inspección y de control públicos suficientemente dotados, y la importancia de la calidad en el empleo a la que dedica todo el título II de dicho acuerdo.

El Defensor del Pueblo tendrá en cuenta esos criterios comunes de acreditación y calidad en la especial labor de supervisión de los recursos residenciales para mayores, considerando las lecciones aprendidas y los muchos retos pendientes.

Por otra parte, todavía a lo largo del año al que se refiere este informe, se han seguido tramitando algunas quejas relacionadas con las restricciones impuestas a los usuarios de residencias de mayores para salir y para recibir visitas de sus familiares, como consecuencia de las medidas sanitarias de prevención de contagios por covid-19. Cabe dejar constancia que en la Comunidad Valenciana, hasta el 23 de diciembre de 2022, se mantuvieron en vigor las limitaciones contempladas en el contexto de crisis sanitaria.

En la red de servicios de atención para los mayores, los efectos de la pandemia también se han hecho sentir en la suspensión y posterior reactivación de algunos de

ellos. Es el caso de la puesta en marcha de algunos centros de día, o de algunos servicios que estos ofrecían, como el servicio de transporte.

En la Comunidad de Madrid, el Defensor del Pueblo llevó a cabo una actuación por las circunstancias que rodearon la suscripción de un nuevo Acuerdo marco de concertación del servicio público de atención residencial para personas mayores dependientes. El problema se planteó en las residencias privadas que no habían concursado a la adjudicación. Desde la consejería se puso de manifiesto la imposibilidad de evitar la finalización del contrato con el centro, dando cuenta de que se garantizaba a todos los residentes afectados el mantenimiento del servicio en otro centro de la red pública y con el mismo tipo de financiación. Se ofrecía a los residentes, con antelación, una lista de cinco centros de su elección, de un listado de 111 residencias adjudicatarias del acuerdo marco, y se daba preferencia a todos aquellos que fueran del municipio donde se ubicaba la residencia.

La situación de soledad no deseada y las actuaciones que realizan los ayuntamientos para detectar posibles situaciones de necesidad ha sido también objeto de algunas actuaciones. Destaca la seguida con el Ayuntamiento de Madrid, que explicó el contenido del programa de «Atención a personas mayores vulnerables», vigente desde el año 2004. La entrada al programa se produce desde los diferentes servicios de emergencias (SAMUR Protección Civil, SAMUR Social, bomberos, policía, etcétera), o derivados desde los servicios sociales de los distritos. Los casos que llegan son analizados por un equipo multidisciplinar que hace una valoración de riesgos y necesidades detectadas. En 2021 se habían valorado 952 casos de distinta procedencia. De estos, 617 mujeres y 335 hombres.

Viajes del Instituto de Mayores y Servicios Sociales

Tras la pandemia, la Dirección General del Instituto de Mayores y Servicios Sociales (Imsero) puso en marcha, en el mes de octubre 2022, la temporada de 2022-2023 del Programa de Turismo del Imsero.

Entre otras cuestiones, el Defensor del Pueblo ha tramitado en 2022 algunas quejas referidas a la figura de los acompañantes de los viajes del Imsero, regulada en la Orden SCB/926/2018, de 10 de septiembre, y en la Resolución de 17 de junio de 2021, del Instituto de Mayores y Servicios Sociales. Los beneficiarios pueden ir acompañados de los hijos con discapacidad, siempre y cuando documenten un grado igual o superior al 45 % y se alojen en la misma habitación que sus padres, a no ser que se pague un suplemento para otro dormitorio.

Un ciudadano presentó una queja, exponiendo su desacuerdo ante la imposibilidad de poder disfrutar de estos viajes acompañada de su hermana de 53 años, con una discapacidad superior al 45 %, cuya tutela legal ostenta. El Defensor del Pueblo

planteó al Imsero la posibilidad de entenderse la tutela legal de una persona con discapacidad como análoga a la contemplada en la normativa mencionada para estos supuestos referidos a la patria potestad. Ese organismo ha respondido que, aunque la normativa no contempla este supuesto, lo tendrá en consideración para el futuro, mediante la oportuna modificación.

10.5 PERSONAS EN SITUACIÓN DE DEPENDENCIA

Por lo que se refiere a los retrasos en la tramitación de solicitudes de valoración de las personas en situación de dependencia, sigue siendo excesiva la demora en la Comunidad Autónoma de Canarias y en la Junta de Andalucía. Por otro lado, la mayor demora en la Comunidad Valenciana está relacionada con los procedimientos de responsabilidad patrimonial de la Administración, iniciados tanto de oficio como a instancia de parte, por prestaciones devengadas que no fueron percibidas en su día.

En el caso de la Comunidad de Madrid no se incurre en demora en la tramitación de las solicitudes, pero se incorporan los beneficiarios del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD) a las listas de acceso a los servicios reconocidos en el Programa Individual de Atención (PIA), donde permanecen durante largo tiempo de espera. Durante 2022 se ha observado un impulso en la adjudicación del servicio de ayuda a domicilio.

En esa misma comunidad autónoma, el Defensor del Pueblo ha hecho un seguimiento de la lista de espera para la atención residencial en la tipología de enfermedad mental. Cuando el Programa Individual de Atención (PIA) indica que la persona dependiente debe ser asistida en la red de salud mental de Madrid, se considera por la Consejería de Sanidad que el recurso más adecuado es la Unidad de Cuidados Psiquiátricos Prolongados (UCPP), cuando por edad no es posible ingresar en los recursos específicos para personas con deterioro cognitivo, siempre con la aprobación de los especialistas de salud mental.

La Junta de Andalucía continúa fraccionando y aplazando el pago de los importes devengados en concepto de atrasos de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales, aunque no se hayan generado desde la fecha de la solicitud, requisito establecido en la disposición adicional sexta del Real Decreto-Ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, en su redacción actual. Por este motivo, el Defensor del Pueblo ha solicitado al Instituto de Mayores y Servicios Sociales (Imsero) que se pronuncie sobre ello, ya que la Administración autonómica declara que sigue el criterio emanado del organismo estatal.

Por otro lado, el Defensor del Pueblo ha finalizado, con diferencia de criterio, su actuación seguida con la Consejería de Derechos Sociales, Igualdad, Diversidad y Juventud del Gobierno de Canarias, referida a la falta de resolución expresa del Programa Individual de Atención, respecto a determinadas solicitudes presentadas desde la entrada en vigor de la ley. Se ha hecho seguimiento, a lo largo de más de diez años, de un procedimiento en el que se reconoció la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales, sin que al final se llegara a conceder la prestación.

La Consellería de Política Social y Juventud de la Xunta de Galicia ha comunicado la aceptación de la [Recomendación](#) formulada por el Defensor del Pueblo, a fin de modificar la redacción del apartado i, de la letra c) del artículo 37, del Decreto 15/2010, de 4 de febrero, y se está preparando un nuevo texto normativo que derogaría ese decreto. Entre las medidas impulsadas para agilizar el procedimiento, se contempla el reconocimiento conjunto del grado de dependencia, de un PIA que incluya todos los recursos del sistema para la autonomía y atención para los que se cumplen los requisitos para su concesión, así como de la prestación económica vinculada, o la prestación de cuidados en el entorno familiar, de ser el caso, desde el mismo momento del reconocimiento, o transcurrido el plazo de 6 meses desde la solicitud.

Relacionado también con la prestación económica vinculada al servicio, la Consejería de Familia, Juventud y Política Social de la Comunidad de Madrid ha aceptado las [Recomendaciones](#) formuladas por el Defensor del Pueblo, a fin de considerar que las personas reconocidas en situación de dependencia, usuarias de entidades y centros prestadores de servicios de carácter privado, que perciben prestaciones económicas vinculadas a los servicios prestados por estos centros, son titulares de derechos e intereses legítimos que pueden resultar afectados por las decisiones que se adoptan en los procedimientos de revocación y caducidad de autorización, conforme al Reglamento de centros y servicios de acción social en la Comunidad de Madrid. Se ha de notificar el inicio de los citados procedimientos de revocación y caducidad a los perceptores de la prestación económica vinculada.

10.6 POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL

En la segunda sección de este informe (capítulo 8, «Prestaciones para la prevención de la vulnerabilidad social») se hace referencia a las actuaciones efectuadas por el Defensor del Pueblo en relación con las prestaciones de ingreso mínimo vital y las rentas mínimas autonómicas de inclusión social.

En este capítulo procede reseñar las quejas relacionadas con la atención que reciben los ciudadanos por parte de los servicios sociales municipales, fundamentalmente sobre demoras a la hora de expedir informes y certificados

imprescindibles para acceder a otras prestaciones, así como respecto de la gestión de ayudas que prestan los propios ayuntamientos. El catálogo de estas últimas incluye ayudas para el pago de alquileres, suministros, transporte, decesos y demandas relacionadas con la imposibilidad de adquirir productos alimenticios y de primera necesidad, o en otros casos atención psicológica, o apoyo socioeducativo y laboral para jóvenes.

Por las quejas recibidas y, sobre todo, por las respuestas de unas y otras administraciones locales, el Defensor del Pueblo constata que los servicios sociales se encuentran en muchos lugares desbordados, por el aumento general de las intervenciones solicitadas, y limitados en sus acciones ante la casuística variada de las demandas que los ciudadanos les plantean, como también, hay que subrayarlo, por el incremento y diversificación de funciones que les asignan las regulaciones de prestaciones competencia de otras administraciones. Todo ello implica una fuerte sobrecarga para las plantillas de trabajadores sociales, probablemente no suficientemente dimensionadas.

El empadronamiento de personas sin hogar está siendo objeto de análisis por el Defensor del Pueblo, tras recibir varias quejas sobre los problemas para acceder a los recursos sociales disponibles para las personas en situación de calle y otros colectivos especialmente desprotegidos, siendo imprescindible realizar ese trámite para la gestión de las prestaciones.

Se encuentra en tramitación un proyecto de ley estatal de servicios sociales, cuyo contenido y cartera de prestaciones y servicios estaría diseñado para dar respuesta con criterios básicos comunes a las diferentes situaciones de vulnerabilidad social, bajo un principio de equidad territorial.

11 POLÍTICA SOCIAL DE VIVIENDA

Los problemas de acceso a la vivienda se evidencian a través de los datos que reflejan la manera en que afectan especialmente a las personas jóvenes y a quienes tienen menos recursos. Las dificultades se dan tanto por los precios de adquisición de la vivienda como por el sobre esfuerzo que algunas personas han de realizar para acceder al alquiler o cesión en uso.

Los precios de venta, a pesar de no haber alcanzado los máximos de 2007, son muy elevados. Según las últimas estadísticas de valor tasado del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, el precio medio en el tercer trimestre de 2022 se situó en 1.740 euros por metro cuadrado en el conjunto de España, superando en seis provincias los 2.000 euros.

Por otra parte, según los datos del Observatorio de Vivienda y Suelo, correspondientes a 2021, el 40,9 % de quienes residen en una vivienda en alquiler a precio de mercado está sobreexpuesto financieramente a los gastos del alquiler, lo que supone que dedica más del 40 % de sus ingresos al pago de la renta. En el conjunto de países de la Unión Europea, este mismo porcentaje se sitúa muy por debajo, en el 21,2 % y en la zona del euro se reduce aún más, hasta el 20,9 %.

En este contexto, las ayudas a la ciudadanía y la adopción de medidas estructurales a corto y medio plazo que logren una oferta de vivienda asequible en alquiler y venta son clave si se quiere hacer realidad el mandato que el artículo 47 de la Constitución dirige a los poderes públicos de promover las condiciones necesarias y las normas pertinentes para hacer efectivo el derecho a una vivienda digna y adecuada. En este ámbito, el Defensor del Pueblo sigue con interés la tramitación parlamentaria del Proyecto de Ley por el derecho a la vivienda.

11.1 ADJUDICACIÓN DE VIVIENDA PÚBLICA PROTEGIDA

El grupo de quejas más voluminoso que recibe el Defensor del Pueblo en materia de vivienda se corresponde todos los años con solicitudes de vivienda protegida. Estas quejas traslucen, por un lado, las dificultades para acceder a la vivienda en el mercado libre, debido a los altos precios del alquiler y la venta, y, por otro, cansancio, desconfianza y hasta desesperación ante las largas esperas que implican los procedimientos de adjudicación de vivienda pública protegida.

De las quejas se desprende también que los ciudadanos, en general, desconocen que las administraciones autonómicas cuentan con dos procedimientos de adjudicación

diferentes y paralelos: un procedimiento ordinario para facilitar el acceso al uso y disfrute de una vivienda a personas cuyos recursos económicos no son suficientes para obtenerla en el mercado y un procedimiento extraordinario destinado a situaciones de emergencia social habitacional.

Listas de espera y escasez de vivienda pública protegida

El principal problema en ambos procedimientos es el mismo: la existencia, en todas las comunidades autónomas, de una lista de espera muy prolongada, a causa del insuficiente número de viviendas públicas de protección respecto a las personas que cumplen los requisitos para ser adjudicatarias, y así ha sido reconocido por las consejerías competentes.

Las administraciones autonómicas y los ayuntamientos de ciudades medias y grandes comunican cifras de listas de espera muy altas, que con frecuencia ascienden a miles de personas. La consecuencia es que pueden pasar años hasta acceder a una vivienda de protección pública. La única solución pasa por intensificar los medios y recursos destinados al fomento del acceso a la vivienda.

En este sentido, es necesario poner de relieve que en el nuevo Plan Estatal de acceso a la vivienda 2022-2025 se contempla, como un objetivo a medio plazo, un programa dirigido al incremento del parque público de viviendas, mediante la subvención de la adquisición de viviendas —de forma individualizada o en bloque— por las Administraciones Públicas y el sector público empresarial para ser destinadas al alquiler o cesión en uso durante un plazo mínimo, en ambos casos, de cincuenta años.

La subvención alcanza al 60 % del precio o coste de adquisición, incluidos tributos y otros gastos, y podrá llegar al 100 % cuando se aplique a la adquisición de una vivienda propiedad de la Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria (SAREB). Adicionalmente, en el caso de ser necesarias obras de habitabilidad, accesibilidad o adecuación, podrán recibir una ayuda de hasta 6.000 euros por vivienda para sufragar hasta el 75 % de dichas obras. Estas viviendas deberán ser calificadas como viviendas de protección oficial en cualquiera de los regímenes ya existentes en la comunidad autónoma o en las ciudades de Ceuta y Melilla de que se trate, o en un nuevo régimen que regulen al efecto (artículos 61 a 67 del Real Decreto 42/2022, de 18 de enero, por el que se regula el Bono Alquiler Joven y el Plan Estatal para el acceso a la vivienda 2022-2025).

Parque de viviendas para adjudicación en situaciones de emergencia social

La escasez de vivienda pública protegida, reiterada por el Defensor del Pueblo cada año en sus informes anuales, hace que la atención de las personas más vulnerables y con menos recursos, especialmente para supuestos de emergencia social, cobre una

especial relevancia. Es obligación de la Administración priorizar las necesidades entre las personas solicitantes, lo que, sin embargo, no siempre encuentra acomodo eficaz en las normas ni en la actuación administrativa.

Tal finalidad no parece posible si el parque público de vivienda no cuenta con viviendas para las situaciones de urgencia social, como sucede en Castilla-La Mancha. La normativa autonómica regula la adjudicación de viviendas destinadas a cubrir las emergencias sociales a través de un procedimiento especial de adjudicación de aquellas viviendas del parque público regional que queden vacantes una vez tramitado el procedimiento ordinario y agotada la lista de reserva (artículos 28, 29 y 29 bis del Decreto 109/2008, de 29 de julio, de medidas para la aplicación del pacto por la vivienda en Castilla-La Mancha). De esta forma, el procedimiento especial de adjudicación de viviendas para situaciones de emergencia social no dispone de recursos propios, sino que depende de la existencia de viviendas vacantes en el procedimiento ordinario. Teniendo en cuenta que en el procedimiento ordinario hay lista de espera, lo previsible es que la existencia de vacantes sea muy infrecuente.

Por ello, y dado que la Consejería de Fomento afirmaba estar trabajando en una nueva normativa de adjudicación de vivienda pública protegida, el Defensor del Pueblo ha formulado una [Recomendación](#), con el fin de que se establezca un procedimiento específico para la adjudicación de vivienda en situaciones de emergencia social, dotado de recursos propios. La consejería ha comunicado su compromiso de estudiar la propuesta formulada y su viabilidad normativa, puesto que prevé dificultades en la implementación, al requerirse de un parque de viviendas rotatorio destinado singularmente a esa finalidad.

Coordinación y cooperación entre los órganos autonómicos y locales

En la Comunitat Valenciana corresponde a los ayuntamientos valorar la situación de urgente necesidad y proponer la adjudicación de vivienda a la Entidad Valenciana de Vivienda y Suelo (EVha). Así, cuando el Defensor del Pueblo inicia actuaciones con esa entidad, motivadas por quejas de las que se desprenden indicios de urgencia habitacional social en personas que han solicitado vivienda por el procedimiento ordinario, ella habitualmente solicita un informe a los entes locales procedentes y, si se constata la situación, procede a incluirlas en el procedimiento especial de urgencia. Sin embargo, recientemente, el Ayuntamiento de Alicante ha indicado que serán devueltas las solicitudes de valoración y propuesta de solicitud urgente enviadas desde la EVha y que aceptará únicamente que las personas en esta situación se dirijan directamente al ayuntamiento.

Este criterio puede tener como consecuencia que no se actúe con la debida rapidez ante situaciones de urgencia social, circunstancia en que es útil detectar con

premura la existencia del problema habitacional. Por ello, el Defensor del Pueblo ha solicitado al Ayuntamiento de Alicante que la información enviada desde la entidad de vivienda valenciana, u otros organismos con competencia en materia de vivienda, sobre la posible situación de vulnerabilidad de una familia, sea suficiente para iniciar los trámites de valoración del riesgo de exclusión social y, en su caso, para la elaboración de una propuesta de adjudicación de vivienda por el procedimiento de urgencia.

Por otra parte, debe reseñarse que, ante la necesidad de vivienda de personas en situación de vulnerabilidad o exclusión social, el ayuntamiento, a través de los servicios sociales, debe informar a las personas afectadas de las posibles alternativas y ayudarles a gestionarlas, con independencia de la titularidad de los recursos a los que se pretenda optar.

En estos casos, además, es necesario que los órganos responsables en el ámbito autonómico y local adopten medidas ágiles de coordinación y cooperación, con el objetivo de dar respuesta inmediata y adecuada en los casos de vulnerabilidad que se detecten y prevenir las situaciones de exclusión residencial. Ejemplo de lo anterior es la [Sugerencia](#) dirigida por el Defensor del Pueblo a la Empresa Municipal de la Vivienda de Rivas-Vaciamadrid para que, ante la escasez de recursos disponibles de su empresa municipal de vivienda, comunicara de oficio la situación de vulnerabilidad de una unidad familiar a la Dirección General de Vivienda y Rehabilitación de la Comunidad de Madrid, a fin de que esta valorase la posibilidad de tramitar el expediente de la familia por el procedimiento de emergencia social y, en su caso, adjudicara un inmueble de la Agencia de Vivienda Social.

Baremación de las solicitudes e inclusiones de situaciones de vulnerabilidad

En este ámbito, ha de señalarse que en Castilla-La Mancha no existe, ni en el procedimiento ordinario ni en el de emergencia social, una puntuación por cada solicitante ni, en consecuencia, un orden general de los inscritos. La consejería competente ha comunicado los criterios que se aplican, como la antigüedad de la inscripción en el registro, la pertenencia del solicitante a un colectivo preferente y la adecuación de la dimensión de la vivienda a los integrantes del núcleo familiar. Sin embargo, a juicio del Defensor del Pueblo, es preciso un modelo de baremación basado en un sistema de puntuación, distribuido en dos aspectos fundamentales: la necesidad de vivienda y las circunstancias personales, familiares y económicas de los solicitantes. Este parece ser el método de valoración más objetivo y razonable.

Por esta razón, el Defensor del Pueblo ha [recomendado](#) que se establezca un sistema de baremación en el proceso de adjudicación de las viviendas protegidas de promoción pública, lo que ha sido aceptado por la Consejería de Fomento de Castilla-La Mancha. La Dirección General de Vivienda estudiará su posible desarrollo e inclusión

normativa, aunque advierte que su aplicación ha de articularse apreciando la concurrencia del interés público y en coordinación con las delegaciones provinciales gestoras de los procedimientos.

En el marco de la misma actuación, el Defensor del Pueblo dirigió a la citada consejería una [Sugerencia](#), para que considerara a la unidad familiar monoparental como colectivo de atención preferente en el procedimiento especial de adjudicación de vivienda por urgencia social. Esta Sugerencia encontraba su fundamento en que las familias monoparentales se contemplan como colectivos de atención preferente en el artículo 7.4.c) del Decreto 8/2013, de 20 de febrero, de medidas para el fomento del acceso a la vivienda protegida. También disponen de condiciones especiales en el acceso a viviendas sujetas a algún tipo de protección pública, tal y como establece el Decreto 41/2017, de 4 de julio, de medidas para facilitar el acceso a viviendas sujetas a algún tipo de protección pública. Sin embargo, la Dirección General de Vivienda considera que las familias monoparentales, en la actualidad, no se encuentran recogidas en el artículo 29 bis del Decreto 109/2008, de 29 de julio, de medidas para la aplicación del pacto por la vivienda en Castilla-La Mancha, y que la redacción literal de este precepto no contempla ni deja espacio para ser interpretado en el sentido propuesto por el Defensor del Pueblo. No obstante, ha aceptado estudiar su inclusión expresa en el precepto.

Finalmente, cabe señalar que en la Comunidad de Madrid, el procedimiento de carácter extraordinario destinado a la adjudicación de viviendas por emergencia social está supeditado a la concurrencia de unos requisitos en exceso estrictos. De hecho, en ninguna de las quejas tramitadas por el Defensor del Pueblo la consejería ha adjudicado una sola vivienda por este tipo de procedimiento.

Venta de vivienda pública a empresas privadas

En la Comunidad de Madrid, tras la ejecución de las sentencias que establecieron la nulidad de los actos jurídicos que permitieron la venta de las viviendas públicas en 2013 a una empresa mercantil privada, la Consejería Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura ha asumido, a través de la Agencia de Vivienda Social, la gestión ordinaria de 1.721 viviendas. Además, 1.214 inmuebles no han podido ser reincorporados al patrimonio de la agencia al haber sido vendidos por una empresa a terceros de buena fe. De las viviendas recuperadas, tan solo 472 se encuentran habitadas por los adjudicatarios originarios. La causa de la anulación de la compraventa se ha debido a que el Instituto de la Vivienda de Madrid (IVIMA) no había justificado el hecho de que los inmuebles enajenados hubieran dejado de ser necesarios para fines sociales.

Estos datos confirman que la venta supuso una importante pérdida de recursos con los que hacer frente a las necesidades sociales de vivienda y una merma en los

derechos de las personas, hasta entonces adjudicatarias en régimen de arrendamiento de las viviendas públicas enajenadas. Muchas de estas personas no pudieron asumir las nuevas condiciones de los contratos cuando fueron renovados por la nueva empresa propietaria de las viviendas. Tampoco tuvieron la posibilidad de solicitar un pago fraccionado de la deuda o la reducción de rentas, mecanismos que eran posibles cuando las viviendas eran públicas y que desaparecieron con su venta a una sociedad mercantil privada.

En su momento, el Defensor del Pueblo recomendó que se regulara un procedimiento destinado a asignar viviendas a las personas adjudicatarias que se hubieran visto afectadas por la venta de viviendas públicas protegidas a sociedades mercantiles, pero la Recomendación no fue aceptada por la consejería competente. Los interesados tuvieron que volver a solicitar una vivienda por la vía del procedimiento ordinario de adjudicación. A pesar de la nulidad judicialmente decretada y de la recuperación de un importante número de inmuebles, la posición de la Administración autonómica a este respecto sigue siendo la misma.

El Defensor del Pueblo considera que se debe seguir avanzando en una regulación de las viviendas protegidas públicas que preserve la función social para la que fueron construidas o adquiridas. Sería necesario que tales inmuebles no perdieran su calificación y que se imposibilitara o restringiera de forma estricta la venta del parque público de vivienda, así como que se destinaran de manera mayoritaria a arrendamiento.

11.2 AYUDAS AL ALQUILER DE VIVIENDA

El Plan Estatal para el acceso a la vivienda 2022-2025, aprobado por el Real Decreto 42/2022, de 18 de enero, ha posibilitado la transferencia de fondos a las comunidades autónomas y la convocatoria de ayudas vinculadas a trece programas.

El programa número 2 es el relativo a las ayudas directas al alquiler de vivienda, sobre las que versan la mayoría de las quejas ante el Defensor del Pueblo, a menudo disconformes con los requisitos establecidos en las convocatorias o con las exigencias de documentación acreditativa. Estas cuestiones no suelen resultar irregulares ni contrarias a la normativa, por lo que no dan lugar a actuaciones. En otras ocasiones, las personas que se dirigen al Defensor del Pueblo argumentan que les ha sido denegada la ayuda, pese a que cumplían los requisitos y lo han acreditado debidamente, o reflejan retrasos en el abono de la ayuda. Estas incidencias suelen resolverse una vez se inicia una actuación por parte del Defensor del Pueblo.

En los informes que publican periódicamente los portales inmobiliarios especializados se observa que existe una gran diferencia de los precios de alquiler por metro cuadrado entre municipios, provincias y comunidades autónomas.

Con frecuencia, personas con escasos recursos económicos que habitan en ciudades con alquileres elevados (como, por ejemplo, determinadas poblaciones turísticas de Illes Balears, Barcelona, Donostia o Madrid) manifiestan en sus quejas que no pueden acceder a estas ayudas ante la imposibilidad de encontrar inmuebles con alquileres que se ajusten a la renta máxima establecida en el Plan Estatal de Vivienda.

A raíz de estas quejas y con relación a las medidas específicas dirigidas a atender a los problemas de acceso a la vivienda en zonas de mercado residencial tensionado, el Defensor del Pueblo inició una actuación de oficio con el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, relativa al límite máximo mensual de renta arrendaticia de los inmuebles contemplada en el citado plan. Es cierto que el artículo 28 abre la posibilidad de que las comunidades autónomas, así como Ceuta y Melilla, puedan incrementar el límite de la renta o precio máximo mensual de la vivienda objeto de arrendamiento o cesión en determinados ámbitos cuando así lo justifiquen, en función de estudios actualizados de oferta de vivienda en alquiler. Pero el incremento máximo del precio mensual establecido hasta 900 euros y 450 euros mensuales en el supuesto de alquiler o cesión de uso de habitación resulta, en algunos casos, insuficiente.

En la misma actuación, el Defensor del Pueblo solicitó al ministerio que estudiase la posibilidad de aplicar los umbrales económicos y límites que se establecen para las familias numerosas a las familias monoparentales con dos hijos, al estimar que requieren de una protección similar, por concurrir en ellas necesidades análogas a las indicadas.

Las ayudas referidas al Bono Alquiler Joven también han dado lugar a la presentación de un elevado número de quejas. El grueso se refiere a incidencias puntuales en la tramitación de las solicitudes y, en general, a la excesiva demora en convocar y resolver las ayudas, así como a discrepancias con los requisitos exigidos. La mayoría de estas quejas provienen de Andalucía y de la Comunidad de Madrid.

Con respecto a la convocatoria realizada en Andalucía, las quejas denuncian el colapso temporal de la página web establecida para registrar las solicitudes, por lo que el Defensor del Pueblo ha solicitado información a la Consejería de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda sobre esta cuestión y, en su caso, sobre las medidas adoptadas para subsanar el problema.

La tramitación de una queja, por parte del Defensor del Pueblo, puede revelar la existencia de un problema de carácter general, que puede afectar a un gran número de ciudadanos y que es necesario resolver en actuaciones futuras. Tal es el caso de una queja tramitada con la Administración de Castilla y León, sobre una subvención al alquiler de vivienda regulada por la Orden de 22 de junio de 2021. Entre los requisitos para obtener la ayuda se establecía que en el documento acreditativo del pago del

alquiler debía coincidir expresamente el beneficiario de la subvención, o cualquier otro miembro de la unidad de convivencia, con la persona que realiza el pago.

El Defensor del Pueblo señaló a la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio que en determinados contextos podría estar justificado que la transferencia bancaria pudiera realizarse por una persona distinta a la beneficiaria. De hecho, hay ciudadanos, sobre todo entre personas de avanzada edad, que encuentran dificultades para realizar por sí mismos este tipo de operaciones de forma electrónica y que necesitan que otras personas, de su confianza, las realicen en su nombre. Además, las personas interesadas pueden tener dificultad para localizar citas disponibles en la oficina bancaria o para que realizar estas gestiones de forma presencial, por razones de movilidad por ejemplo. El Defensor del Pueblo también advirtió a la consejería que la orden reguladora de la convocatoria, para el supuesto en que el arrendador de la vivienda no coincida con la persona que recibe el pago, simplemente exige que se pruebe la relación existente entre ambos mediante documento que la acredite o, en su defecto, o por una declaración responsable.

Por ello, el Defensor del Pueblo solicitó a la consejería la modificación de las bases para próximas convocatorias, con el fin de contemplar cierta flexibilidad en la aportación de documentación acreditativa del pago por transferencia para aquellas personas que, por su edad o situación personal o económica, carezcan de las necesarias herramientas o conocimientos informáticos para realizar personalmente estas gestiones bancarias de forma telemática. La consejería ha aceptado la propuesta y ha comunicado que en la última convocatoria de estas ayudas se establece que el pago de la renta del arrendador lo puede hacer cualquier persona debidamente identificada, aunque no forme parte de la unidad de convivencia.

Impacto de la pandemia

Continúan vigentes algunas de las medidas impulsadas para contrarrestar el impacto de la pandemia. Un importante número de personas trasladaban su preocupación sobre la excesiva tardanza en recibir el abono de las ayudas convocadas para contribuir a minimizar el impacto económico y social de la covid-19 en los alquileres de vivienda habitual. El Defensor del Pueblo es consciente de que el Real Decreto 1084/2020, de 9 de diciembre, amplió el plazo de concesión de las ayudas y ejecución de las actuaciones del Plan Estatal de Vivienda 2018-2021 hasta el 31 de diciembre de 2022. No obstante, el hecho de que, hasta la fecha, no haya podido hacerse efectivo el pago de todas las ayudas reconocidas resulta preocupante y desvirtúa la razón que llevó a su creación.

Las quejas recibidas en este sentido provienen de personas que residen en diferentes comunidades autónomas, pero destacan, por su número, las de quienes residen en Canarias y en la Comunidad de Madrid. Genera cierto desconcierto entre los

ciudadanos las repetidas ocasiones que aparece su expediente en los listados que se publican por la Administración, así como el número de veces en los que se les requiere la presentación de documentación, a pesar de tener reconocida la ayuda.

Todo ello ha llevado a que el Defensor del Pueblo inicie actuaciones ante las consejerías competentes de las dos comunidades autónomas citadas —que permanecen abiertas al cierre de este informe—, con el fin de obtener una visión general de la situación actual y conocer, entre otras cuestiones, el número de ayudas reconocidas que están pendientes de pago y el plazo en que se estima que se podrá liquidar la totalidad de las subvenciones.

11.3 SUSPENSIÓN DE LOS DESAHUCIOS Y LANZAMIENTOS DE VIVIENDA HABITUAL PARA PERSONAS Y FAMILIAS VULNERABLES

Cuando los ciudadanos que se dirigen al Defensor del Pueblo manifiestan que van a ser objeto de un desahucio de su vivienda habitual se les orienta sobre la regulación vigente y las posibilidades existentes para obtener un alojamiento y evitar situaciones de calle.

Es habitual que las personas afectadas presenten la queja en fecha tan próxima a la del lanzamiento judicial que no haya tiempo material para que puedan recibir el escrito de esta institución con carácter previo. Por esta razón, además de darles prioridad en la tramitación, se les atiende telefónicamente. De esta forma, se les indican los órganos autonómicos y locales que deben proporcionarles ayuda y alternativas habitacionales temporales. En caso de que ya hayan dirigido sus solicitudes a las administraciones competentes, el Defensor del Pueblo inicia actuaciones y comprueba que han intervenido los servicios sociales municipales y los órganos autonómicos en la búsqueda de una solución habitacional rápida.

En este punto resulta preciso mencionar que los recursos propios de las comunidades autónomas y de los servicios sociales municipales han sido reforzados con un programa específico del Plan de Vivienda 2022-2025, que tiene por objeto facilitar una solución habitacional inmediata a las personas víctimas de violencia de género, víctimas de trata con fines de explotación sexual, víctimas de violencia sexual, a las personas objeto de desahucio de su vivienda habitual, a las personas sin hogar y a otras personas especialmente vulnerables.

Debe también mencionarse que, con motivo de la guerra de Ucrania y el contexto inflacionario, se han prorrogado varias veces las medidas de protección social en materia de vivienda, con el fin de evitar un aumento de la desigualdad. En lo que afecta al alquiler, se ha prolongado hasta el 31 de diciembre de 2023 la limitación extraordinaria de la actualización anual de la renta de los contratos de arrendamiento de vivienda, regulada en la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos, de forma que, en defecto de acuerdo entre las partes, la actualización de la renta no puede

superar el 2 %. Asimismo, se ha contemplado una prórroga extraordinaria del plazo de los contratos de arrendamiento de seis meses desde la fecha de finalización, durante la cual se seguirán aplicando los términos y condiciones establecidos para el contrato en vigor. Sin embargo, los arrendamientos de temporada por habitación no se benefician de estas medidas.

Por otra parte, se han extendido determinadas medidas de protección de personas en situación de vulnerabilidad que fueron introducidas en el Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente a la covid-19. En particular, se ha ampliado hasta el 30 de junio de 2023 la suspensión de los procedimientos judiciales y lanzamientos de personas en situación de vulnerabilidad en determinados supuestos, así como la posibilidad, hasta el 31 de julio de 2023, de solicitar una compensación por parte del arrendador o propietario.

Precisamente estas medidas han seguido suscitando numerosas quejas de los propietarios y arrendadores, que exponen su discrepancia con la suspensión del procedimiento de desahucio y de los lanzamientos para personas vulnerables, los límites al incremento de la renta arrendaticia y las prórrogas de los contratos de alquiler. Estas quejas no han dado lugar a actuaciones al no apreciarse una irregularidad administrativa. En estos casos el Defensor del Pueblo informa a las personas interesadas de las medidas de compensación vigentes y recuerda la función social de la propiedad, reconocida constitucionalmente, además del carácter extraordinario y temporal de las medidas. También se han recibido algunas quejas relacionadas con incidencias concretas en los procedimientos de concesión de la compensación a los arrendadores y propietarios, que han sido subsanadas por las administraciones, tras el inicio de actuaciones del Defensor del Pueblo.

11.4 ASENTAMIENTOS DE VIVIENDAS SIN LAS CONDICIONES MÍNIMAS DE HABITABILIDAD

Al hablar de la política social destinada a asegurar el derecho a la vivienda no puede olvidarse la existencia de asentamientos sin las condiciones mínimas de habitabilidad, separados y aislados de los núcleos urbanos y en situaciones de ilegalidad urbanística y ambiental, cuyos habitantes se enfrentan a condiciones de pobreza, desigualdad y exclusión social, que condicionan el ejercicio y la satisfacción de sus derechos.

La erradicación del chabolismo y la infravivienda debe convertirse en una prioridad para las administraciones que han de programar medidas específicas y recursos suficientes para afrontar el problema, mediante el realojo de los habitantes, con la mayor rapidez posible, en viviendas dignas y entornos urbanos adecuados. En ese sentido, las administraciones autonómicas y locales deben tener en cuenta el Programa

de ayuda a la erradicación de zonas degradadas, del chabolismo y la infravivienda, previsto en el Plan Estatal de Vivienda 2022-2025.

El abordaje de estas situaciones debe ser integral y, en tanto no se completen los realojos, teniendo en cuenta que requieren habitualmente períodos largos de tiempo — de muchos meses e incluso años—, los ayuntamientos y las comunidades autónomas deben, en ejercicio de sus competencias en materia social y de conformidad con el derecho interno e internacional, organizar soluciones provisionales, con el fin de garantizar servicios esenciales como la electricidad y el agua potable por su afectación directa a la dignidad humana y a un nivel de vida adecuado. Es asimismo importante evitar que, ante la falta de alternativas, los asentamientos crezcan.

11.5 AYUDAS Y RECONSTRUCCIÓN EN LA ISLA DE LA PALMA, TRAS LA ERUPCIÓN DEL VOLCÁN CUMBRE VIEJA

El Defensor del Pueblo inició, en febrero de 2022, una actuación de oficio con las administraciones competentes para conocer y valorar la respuesta administrativa respecto a las ayudas y la asistencia a las personas afectadas y también respecto a los planes previstos para reconstruir a medio plazo la isla de La Palma (Canarias). En ese proceso de reconstrucción, las cuestiones se centraron en lo relativo a la pérdida de viviendas e infraestructuras y los daños a la actividad económica, especialmente en el sector primario y en el turístico.

El 6 de junio, el Defensor del Pueblo recibió el informe elaborado por la Comisión Mixta para la reconstrucción, recuperación y apoyo a la isla de La Palma, en el que se da cuenta de las actuaciones y medidas adoptadas por las administraciones en sus tres niveles territoriales, durante los seis meses siguientes al inicio de la erupción, es decir, hasta el 19 de marzo de 2022.

Para completar y actualizar la información y los datos recibidos, el Defensor del Pueblo ha ido consultando las normas que se iban aprobando y las distintas decisiones de las administraciones competentes. Asimismo, ha tenido en cuenta los datos que se recogen en el informe conjunto que elaboran periódicamente los gobiernos de España y Canarias, sobre las medidas y ayudas para la emergencia y la reconstrucción de La Palma, correspondiente al 31 de octubre de 2022.

Además, el Defensor del Pueblo realizó una visita a la citada isla, los días 6, 7 y 8 de octubre de este año, donde mantuvo reuniones con el Diputado del Común, con las administraciones implicadas y las asociaciones de afectados.

El Defensor del Pueblo, a la vista de los datos disponibles, ha reconocido el notable esfuerzo normativo realizado, por la vía de urgencia, que ha permitido la puesta en marcha de un conjunto muy amplio de medidas de reparación y reconstrucción en

todos los ámbitos afectados; medidas que las distintas administraciones están aplicando y gestionando en tiempos razonables, sin perjuicio de que algunos aspectos o ámbitos de la respuesta normativa y administrativa presenten más obstáculos que otros para su materialización. También ha reconocido esta institución que el volumen de recursos previstos y movilizados hasta ahora es muy significativo y parece acorde con la gravedad de los daños registrados. A su vez, considera que las administraciones implicadas están actuando de una manera conjunta y coordinada.

Según los datos ofrecidos por las administraciones —central y autonómica—, las ayudas entregadas eran, a fecha 31 de octubre de 2022, de 577,21 millones de euros. De esta cantidad, 259,26 millones se habían destinado a ayudas para viviendas y alojamientos para personas afectadas por la erupción. Y el resto se correspondían con ayudas para emergencia social y apoyo al empleo (88,99 M€), ayudas para empresas, autónomos y sectores económicos (84,34 M€) y otras medidas y ayudas: montaje desaladoras, Fondo de Garantía del Riego Agrícola del Ministerio de Transición Ecológica, recuperación del riego del Valle de Aridane, ayudas estatales para proyectos de I+D+i en La Palma, nuevo trazado de la vía que conecta Las Manchas con Puerto Naos, Oficina de Atención a las Personas Afectadas y Registro Único, así como el apoyo al proyecto de participación y escucha activa comunitaria (144,62 M€).

En esa misma fecha se habían recibido, en el Registro Único de Afectados, 7.860 solicitudes, de las que quedaban pendientes de tramitar el 3,36 %.

No obstante, ante una catástrofe de esta naturaleza y dada la dimensión del daño producido, el Defensor del Pueblo ha recordado que hay que poner en primer lugar la difícil situación en la que se encuentran las personas afectadas, que han visto destruidas sus viviendas, sus tierras y su forma de vida y que aspiran a reconstruir sus vidas y a recuperar la normalidad. En ese sentido, se ha [recomendado al ministro de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática, al vicepresidente del Gobierno de Canarias y al presidente del Cabildo Insular de La Palma](#) que agilicen la resolución de las solicitudes de ayudas que estén pendientes en los ámbitos de su competencia, especialmente las relativas a ayudas por la pérdida de la vivienda habitual, si es preciso mediante el refuerzo de medios materiales y personales así como la detección y corrección de las causas que provoquen retrasos y dificultades en su tramitación.

La magnitud y amplitud del daño causado por la erupción del volcán, así como el número de afectados, pero sobre todo la transformación de una extensa zona territorial, plantean desafíos que deben ser objeto de la oportuna reflexión. Por ello, el Defensor del Pueblo ha dirigido al citado ministro de la Presidencia la [Recomendación](#) de que se estudie la conveniencia y oportunidad de la adopción de un marco legal específico para las emergencias y catástrofes, vulcanológicas u de otro origen, de gran magnitud y

capacidad destructiva, que transforman la configuración del territorio de manera permanente.

Finalmente, con el fin de obtener suelo para las viviendas y actividades de las personas afectadas, el Defensor del Pueblo ha [recomendado al vicepresidente del Gobierno de Canarias](#) que la comunidad autónoma apruebe lo antes posible las normas que establezcan la ordenación urbanística que permita afrontar las consecuencias sufridas en el territorio por la erupción volcánica, atendiendo al interés general y a las necesidades de las personas afectadas.

12 HACIENDA PÚBLICA

12.1 TRIBUTOS

12.1.1 Impuestos estatales y de gestión autonómica

Exención de las ayudas estatales de carácter social que perciben los colectivos en riesgo de exclusión social

La Constitución dispone, en su artículo 9.2, que los poderes públicos promoverán las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, removiéndolos obstáculos que impidan o dificulten su plenitud.

Los tributos, además de ser medios para recaudar ingresos públicos, han de servir como instrumentos de la política económica general y atender a las exigencias de estabilidad y progreso social, y procurar una mejor distribución de la renta nacional. Por tanto, si bien la finalidad primordial del tributo es la de recaudar ingresos para el sostenimiento de los gastos públicos, también debe buscar la realización de los fines del ordenamiento constitucional, en el que se integra la norma fiscal. Es lo que se ha dado en llamar la función extrafiscal de las normas tributarias.

En ese marco conceptual, el legislador ha establecido la exención de una serie de prestaciones destinadas a atender a colectivos en riesgo de exclusión social. Tales prestaciones cubren situaciones de precariedad y emergencia social personal o familiar en varios ámbitos (vivienda, alimentación, escolarización, etc.).

El bono social térmico es una ayuda de carácter estatal, que no se encuentra incluida en los supuestos de exención de la letra y) del artículo 7 de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del impuesto de la renta de las personas físicas (IRPF), al determinar dicho artículo que las ayudas sean establecidas por las comunidades autónomas o las corporaciones locales, fuera de la prestación de la Seguridad Social del ingreso mínimo vital, que es la única de carácter estatal que se menciona. Este bono se articula como un programa de ayudas para compensar los gastos térmicos ocasionados a los consumidores más vulnerables, y pretende proteger a los hogares con menos posibilidades económicas, así como favorecer a determinados colectivos (pensionistas, familias numerosas, desempleados) que no alcancen determinados umbrales económicos.

Tal ayuda comparte similar finalidad y naturaleza con otras establecidas por las comunidades autónomas o las corporaciones locales, por lo que deberían compartir también idéntica tributación —por aplicación del principio de igualdad, que reclama

dispensar un mismo tratamiento a quienes se encuentren en situaciones jurídicas iguales. Dicho principio, además, proscribire toda desigualdad que desde el punto de vista de la finalidad de la norma cuestionada, carezca de una justificación objetiva y razonable o resulte desproporcionada en relación con dicha justificación. Sería, por tanto, deseable que se produjera la equiparación de la tributación de las ayudas con independencia de quien las haya establecido o las gestione, a fin de dar cumplimiento al principio de igualdad tributaria.

Por ello, el Defensor del Pueblo ha [recomendado a la Secretaría de Estado de Hacienda](#) que estudie la modificación del artículo 7 de la Ley del IRPF, a fin de que recoja la exención de las ayudas estatales de carácter social que perciben los colectivos en riesgo de exclusión social para equiparar su tributación con las que abonan con similar finalidad las comunidades autónomas y las entidades locales.

Perceptores del ingreso mínimo vital (IMV)

Conforme a la normativa que regula el ingreso mínimo vital, quedan excluidos de su acceso, independientemente de la valoración del patrimonio, las personas que se integren en una unidad de convivencia en la que cualquiera de sus miembros sea administrador de derecho de una sociedad mercantil que no haya cesado en su actividad.

La interpretación estricta de la norma lleva a considerar que un contribuyente tiene la condición de administrador siempre que la sociedad no esté disuelta y liquidada, si bien se han observado casos en los que la situación real de la entidad es de inactividad.

En el proceso de inadmisión de las solicitudes se produce un cruce de datos masivo del Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) con la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) y con las haciendas forales, que devuelven un informe que determina si cumplen o no con el requisito de vulnerabilidad económica.

El algoritmo 'genio', del que se extrae la información sobre la condición de administrador, pretende reflejar solo las relaciones con transcendencia jurídica actual y dejar fuera a las meras circunstancias materiales y antiguas. No obstante, aunque el interesado indique al Instituto Nacional de la Seguridad Social que la sociedad en la que figura como administrador está inactiva, si el organismo competente para determinar si se cumple o no la condición de exclusión del acceso al ingreso mínimo vital —la Agencia Estatal de Administración Tributaria— determina que el interesado sí es administrador de una sociedad que no ha cesado en su actividad, la entidad gestora del ingreso mínimo vital no puede contradecir dicha afirmación, ya que no es la competente en el tratamiento de estos datos.

El Instituto Nacional de la Seguridad Social, ha señalado que tiene detectado el problema y que ha trasladado su preocupación por esta incidencia a la Administración tributaria. La Agencia Estatal de Administración Tributaria ha considerado que esta circunstancia hace que sea necesaria la intervención de un funcionario para verificar la inactividad. Por tanto, la necesidad del tratamiento manual para que quede reflejada la situación fáctica que se da en determinados casos, impide su incorporación al proceso automatizado, que se produce de forma masiva.

Así pues, según explica, el informe seguirá devolviendo la marca de administrador, porque no es posible reflejar en un reporte automatizado todas las particularidades que pueden darse en un caso en concreto que requieren de una evaluación individualizada. Para ello, la opción dada por la Administración tributaria es que se considera más adecuado que los ciudadanos que vean denegado el ingreso mínimo vital acudan a la Agencia Tributaria o la entidad foral homóloga para solicitar un certificado de que, a pesar de figurar como administrador de una entidad mercantil, esta tiene la consideración de entidad inactiva.

Calificación del carácter médico o estético de una intervención a efectos de exención del impuesto sobre el valor añadido (IVA)

Como ya reflejó el Defensor del Pueblo en anteriores informes, la asistencia sanitaria en el marco de una actuación terapéutica de diagnóstico y prevención de enfermedades está exenta de tributación por el impuesto sobre el valor añadido (IVA). Es decir, solo las prestaciones médicas en sentido estricto están comprendidas en la exención, lo que da lugar a diversos problemas cuando se trata de servicios de medicina estética.

El tratamiento de una persona debido a una enfermedad que necesite una intervención estética podría estar incluido en el concepto de asistencia médica, ya que puede comprender problemas de salud de tipo psicológico. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sentencia TJUE, asunto Dornier, de 6 de noviembre de 2003) consideró que para constatar si el fin perseguido con la operación es tratar de curar enfermedades físicas o psíquicas, reparar o incluso prevenir enfermedades futuras, el criterio a tener en cuenta debe ser de un médico —incluso del que realiza la intervención—, sin que la mera valoración subjetiva sobre la intervención estética de la persona que se somete a ella sea determinante, por sí misma, a la hora de establecer la finalidad terapéutica o estética.

Por todo ello, en 2021 el Defensor del Pueblo [recomendó a la Agencia Estatal de Administración Tributaria](#), que para determinar el tipo de intervención realizada y definir si se trata de una operación médico o estética, se recabe la opinión de un profesional sanitario cualificado al efecto. Esta Recomendación ha sido aceptada. La agencia tributaria ha indicado que va a trasladar al obligado tributario la posibilidad de aportar un

informe pericial en el que se determine si cada una de los tratamientos realizados objeto de análisis son actuaciones médicas o estéticas.

Tributos de gestión autonómica

En relación con determinadas quejas de algunos ciudadanos sobre el impuesto de sucesiones y donaciones, hay que tener en cuenta que esta alegación no puede dar lugar a la apertura de actuaciones por parte del Defensor del Pueblo, ya que no pone de manifiesto una irregularidad de la actuación administrativa, sino una discrepancia en la política fiscal.

En relación con el impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, las quejas recibidas por el Defensor del Pueblo se centran en la disconformidad con la valoración que realiza la Administración tributaria del valor de la transmisión, que en muchas ocasiones no coincide con el declarado.

12.1.2 Tributos locales

Impuesto sobre vehículos de tracción mecánica (IVTM)

Este tributo grava la titularidad de los vehículos, de acuerdo con el padrón elaborado por la Dirección General de Tráfico. La competencia para gestionar, liquidar y recaudar el impuesto corresponde al municipio que figure en el permiso de circulación del vehículo, por lo que buena parte de las quejas recibidas por el Defensor del Pueblo se refieren a los errores que se producen en la recaudación del impuesto como consecuencia de una modificación del domicilio del vehículo, lo que ocasiona duplicidad de liquidaciones.

Así ocurrió en un caso, que se comenta aquí con carácter ilustrativo, al inscribir la Dirección General de Tráfico un vehículo en Leganés (Madrid), en lugar de Punta Umbría (Huelva). Como consecuencia de su inclusión en el padrón del impuesto, el Ayuntamiento de Leganés emitió las liquidaciones correspondientes a los ejercicios de 2018 a 2020, al considerar que se trataba de un vehículo omitido. Cuando el interesado recibió las liquidaciones, presentó un recurso por haber sido objeto de imposición en Punta Umbría, si bien el Ayuntamiento de Leganés denegó la devolución de ingresos indebidos, motivando su decisión en que se habían liquidado conforme al padrón. La Dirección General de Tráfico rectificó el domicilio del vehículo cuando el interesado lo recurrió en 2020, y remitió oficios a los dos ayuntamientos concernidos para que rectificaran el error con carácter retroactivo. No obstante, el Ayuntamiento de Leganés mantuvo su derecho a liquidar el tributo, por lo que el Defensor del Pueblo le formuló una [Sugerencia](#), aún pendiente de respuesta, para que se incoara el procedimiento de devolución y reintegro de los ingresos indebidamente cobrados.

Impuesto sobre bienes inmuebles (IBI)

También en este impuesto se producen quejas ante el Defensor del Pueblo que ponen de manifiesto la necesidad de una mejor coordinación entre los organismos vinculados a su gestión, en este caso la Dirección General del Catastro, que recoge las titularidades inmobiliarias y les atribuye capacidad económica vinculando el NIF de cada titular con la valoración de los inmuebles, y los ayuntamientos o diputaciones, que realizan las liquidaciones y su recaudación.

Nuevamente resulta procedente referir un ejemplo sobre esta cuestión. En Coín (Málaga), la propietaria de un inmueble rústico vendió una finca segregando una parte de carácter urbano, cuya titularidad conservó. Esta alteración de titularidad no se inscribió correctamente en el Catastro, por lo que cuatro años después comenzó a recibir providencias de apremio de una deuda en concepto del IBI de la parcela que había vendido. La dificultad en la detección de estos errores estriba en que en los tributos de cobro periódico por recibo —como son la mayoría de los tributos locales— pueden notificarse colectivamente, de manera que la Administración no infringe el procedimiento si el sujeto pasivo no dispone del recibo anual, ya que es su obligación consultar los censos y verificar el contenido de su obligación tributaria y las fechas para el pago.

La ciudadana afectada comunicó al Ayuntamiento de Coín y a la Diputación de Málaga el error en el sujeto pasivo del tributo, pero se le continuó exigiendo su pago y no se respondió a sus alegaciones. Tras la apertura de la queja del Defensor del Pueblo, la diputación admitió el error en el sujeto pasivo de las liquidaciones, si bien no había iniciado un procedimiento para la devolución de los ingresos indebidamente cobrados, que abarcaban desde el ejercicio correspondiente a 2014, por considerar que la interesada no lo había solicitado, a pesar de haberlo hecho reiteradamente.

El Defensor del Pueblo [sugirió a la Diputación Provincial de Málaga](#) que iniciara de oficio el procedimiento para la devolución de los ingresos indebidamente cobrados. La Sugerencia fue aceptada. Sin embargo, las actuaciones continúan, ya que la interesada ha comunicado que no ha recibido reintegro alguno y que se mantienen los embargos sobre sus cuentas por este asunto.

El mismo problema se ocasiona cuando se inscribe erróneamente la referencia catastral de un inmueble, lo que sucedió en una compraventa de un inmueble en Utrera (Sevilla), donde la notaría que protocolizó la transmisión remitió la correspondiente comunicación al Catastro con el error señalado. Consecuentemente, se le asignó a la interesada la titularidad catastral de un inmueble distinto. Si bien la escritura fue rectificadora, corregido el dato y comunicado al Catastro, el cambio no se incluyó en los padrones del IBI, por lo que se emitieron liquidaciones desde el año 2006, sin que el error fuera detectado. El sujeto pasivo falleció en 2013 y sus herederas presentaron en 2017 una solicitud de rectificación documentando el error padecido, lo que fue

reiteradamente denegado al considerar que las comparecientes no eran titulares en el momento de producirse el problema.

La titularidad de la referencia errónea no se rectificó hasta la intervención del Defensor del Pueblo, por lo que continuaron emitiéndose liquidaciones del IBI hasta el 25 de febrero de 2021, exigiéndose entretanto el pago del impuesto con los correspondientes recargos e intereses en caso de impago. Finalmente, la Gerencia Regional del Catastro y la Diputación de Sevilla confirmaron que los datos habían sido rectificadas con carácter retroactivo, desde el 13 de enero de 2005, fecha de la escritura de adquisición, anulando los tributos que, en el momento de la rectificación, se encontraban pendientes de pago.

Impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana (IIVTNU)

La denominada plusvalía municipal continúa siendo objeto de numerosas quejas ante el Defensor del Pueblo, si bien, tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 82/2021, la mayoría se refieren al silencio de la Administración en la resolución de los recursos y reclamaciones planteados y la finalización de los procedimientos de devolución de ingresos indebidos. Los ayuntamientos, obligados a reintegrar las cuotas pagadas de las liquidaciones que no hubieran alcanzado firmeza, se han mostrado por lo general remisos a completar los procedimientos, ya que comportaban la devolución de cuantías que suponen una merma sustancial de los recursos de las haciendas locales.

Por este motivo se llegan a acumular retrasos superiores a cinco años en la devolución, lo que añade los intereses de demora y la dificultad de su tramitación por la enorme cantidad de reclamaciones pendientes de resolución.

La opinión del Defensor del Pueblo y la doctrina elaborada a lo largo de más de una década relativa al encaje constitucional de este tributo han sido expuestas con detalle en anteriores informes anuales.

Tasas por servicios

El Defensor del Pueblo recibe todos los años quejas sobre distintos aspectos de la actividad de los entes locales sujetos a una tasa. Por su número, deben destacarse las quejas relativas a la tasa por la recogida y tratamiento de residuos sólidos urbanos, que en muchas ocasiones se liquida por los ayuntamientos conjuntamente con la tasa por abastecimiento de agua. Los ciudadanos habitualmente se muestran disconformes con el importe de la tasa, especialmente en los casos en los que tienen la percepción de que el servicio de recogida de residuos no resulta eficaz.

12.2 PROCEDIMIENTOS TRIBUTARIOS Y GARANTÍAS DEL CONTRIBUYENTE

Es obligación de la Administración tributaria informar y asistir a los obligados tributarios en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias. Utilizar un lenguaje ininteligible para su destinatario produce inseguridad jurídica, opuesta al principio que preside las relaciones entre la Administración y el administrado, y, a mayor abundamiento, priva de efecto práctico las herramientas que el sistema tributario ha puesto al alcance de los contribuyentes para cumplir sus obligaciones fiscales.

12.2.1 Derechos y garantías

Las liquidaciones tributarias se deben notificar a los obligados tributarios con expresión de los medios de impugnación que puedan ser ejercidos, el órgano ante el que hayan de presentarse y el plazo de tiempo para su interposición (artículo 102 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria). Sin embargo, se ha apreciado que las notificaciones que practica la Agencia Estatal de la Administración Tributaria contienen la referencia al día inicial de cómputo, pero no al día final del plazo de un mes que se establece para recurrir.

La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas dispone (artículo 30.4) que si el plazo está fijado en meses, concluirá el mismo día en que se produjo la notificación, publicación o silencio administrativo en el mes o el año de vencimiento. De esta forma, el plazo de un mes para recurrir, si bien se inicia al día siguiente al de la notificación, concluye el día cuyo ordinal coincida con el de la notificación del acto (STS 709/2017, Sala tercera), salvo que en el mes de vencimiento no hubiera día equivalente a aquel en que comienza el cómputo. En este caso se entenderá que el plazo expira el último día del mes o, si este es inhábil, en el primer día siguiente hábil.

Las buenas prácticas administrativas implican que la Administración debe hacer comprensibles, para la generalidad de los ciudadanos, los actos de naturaleza tributaria. Además, si las propias notificaciones inducen a confusión, esto puede afectar a la tutela judicial efectiva, al generarse inseguridad jurídica y propiciarse que los recursos se formulen extemporáneamente.

Por ello el Defensor del Pueblo ha [recomendado a la Agencia Estatal de la Administración Tributaria](#) la inclusión, en apartado de recursos de las notificaciones, de unos párrafos explicativos sobre el cómputo correcto de los plazos señalados por meses.

12.2.2 Procedimiento de recaudación

Embargo de pagas extraordinarias

En los últimos años el Defensor del Pueblo ha recibido numerosas quejas en relación con los embargos de sueldos y salarios. De acuerdo con el artículo 607 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (LEC), es inembargable el salario, sueldo, pensión, retribución o su equivalente, que no exceda de la cuantía señalada para el salario mínimo interprofesional (SMI).

La Administración tributaria ha venido considerando que en las mensualidades en las que coinciden las pagas ordinaria y extraordinaria, tomadas ambas en su conjunto, el límite de la inembargabilidad es igual al salario mínimo interprofesional (SMI), entendiéndose por tal exclusivamente el del importe mensual. El Defensor del Pueblo sostuvo que la limitación del salario mínimo inembargable ajustada al importe mensual carecía de base normativa y que la inembargabilidad se proyecta sobre dicho salario mínimo en su conjunto y, por tanto, alcanza al monto de la cuantía anual.

En fecha de 17 de mayo de 2022, el Tribunal Económico-Administrativo Central, en recurso extraordinario de alzada para la unificación de criterio, ha resuelto en el mismo sentido mantenido por el Defensor del Pueblo, por lo que lo relevante será contemplar a efectos de inembargabilidad el total de la cantidad establecida en cómputo anual, con independencia de que su percepción se realice en doce o catorce pagas. Únicamente al exceso percibido sobre tal cantidad será posible aplicarle la escala recogida en el artículo 607.2 de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

Información recogida en el portal de subastas de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria

La Agencia tributaria no recoge en el portal de subastas, entre los datos esenciales de la subasta y de los bienes a subastar, la expresión de las cargas, gravámenes y situaciones jurídicas de los bienes y de sus titulares que, en su caso, hayan de quedar subsistentes, tal y como exige el artículo 101.4.e) del Real Decreto 939/2005, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación.

Las cargas son aquellas obligaciones que pesan sobre la vivienda —tales como hipoteca, embargos judiciales, arrendamiento, usufructo o servidumbre— y que se pueden transmitir a su comprador. Sin embargo, existen situaciones jurídicas que afectan a los bienes y que no son inscribibles en el Registro de la Propiedad, como la afección establecida en el artículo 9.1.e) de la Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre propiedad horizontal, y que también subsiste tras la subasta, con arreglo a la cual los adquirentes de la finca deberán soportarlas hasta un determinado límite, circunstancia que desconocerán en el momento de realizar su puja (dado que el adquirente del bien se

subroga en la responsabilidad del anterior propietario respecto de las cantidades debidas en la anualidad en que tenga lugar la adquisición y los tres anteriores).

Por ello, se ha entendido que resultaría procedente que la Agencia Estatal de la Administración Tributaria proporcionara información de estos adeudos hasta el propio momento de la subasta. El Defensor del Pueblo ha formulado una [Recomendación](#) a la referida agencia, para que estudie incorporar en su Portal de Subastas un certificado que contenga las deudas pendientes por el impuesto sobre bienes inmuebles y los gastos de la comunidad de propietarios. La tramitación sigue abierta al cierre del presente informe.

12.2.3 Administración electrónica

Sistema de notificaciones electrónicas obligatorio (NEO)

El Defensor del Pueblo inició de oficio una actuación con la Agencia Estatal de la Administración Tributaria debido a que se ha detectado un amplio desconocimiento de las entidades sin personalidad jurídica y, en concreto, de las comunidades de propietarios, sobre su inclusión en el sistema de notificaciones electrónicas obligatorias (NEO), desde la entrada en vigor de la Ley del procedimiento administrativo común. Tal desconocimiento puede atentar a la seguridad jurídica, por cuanto impide el cumplimiento de la finalidad de la notificación, y al principio de confianza legítima que implica que las personas interesadas no se vean sorprendidos por la norma, de forma que sea la Administración la que efectivamente facilite el cumplimiento de sus obligaciones tributarias actuando con pareja diligencia a la que se exige al administrado.

Por ello, el Defensor del Pueblo [recomendó a la Agencia Estatal de la Administración Tributaria](#) la puesta en marcha de una campaña divulgativa sobre la inclusión en ese sistema de notificaciones a los sujetos incluidos en él por las normas de procedimiento administrativo. La Recomendación no ha sido aceptada, pues la Administración considera que ya lleva a cabo una actuación de información de forma individualizada a los contribuyentes, puesto que envía en papel la primera notificación de la inclusión en el sistema que realiza a los sujetos obligados en virtud del artículo 14 de la citada Ley 39/2015, adjuntando un anexo en el que se le informa de su obligación de relación electrónica, de la posibilidad de hacer uso de los servicios de avisos y de que las siguientes notificaciones se realizarán a partir de ese momento por medios electrónicos.

Hay que destacar que el Tribunal Constitucional, en Sentencia 147/2022 —que resuelve un recurso de amparo, a pesar de que existía una notificación de inclusión en dicho sistema NEO—, censura el proceder de la Agencia Tributaria por conferir eficacia a las notificaciones y requerimientos efectuados en la dirección electrónica habilitada, asignada a la entidad recurrente, al limitarse a constatar que transcurrió el tiempo exigido por la normativa para considerar válidos los intentos de notificación, pero sin tener en

cuenta la indefensión sufrida por esta última, ya que conocía que no se había accedido a la dirección electrónica habilitada y, por tanto, no se tenía conocimiento de las comunicaciones remitidas. El tribunal concluyó que la Administración debería haberse asegurado de que las comunicaciones remitidas llegaran al efectivo conocimiento de la entidad interesada.

Uso exclusivo de la vía digital para la comunicación con la Hacienda foral de Bizkaia

Como ya ha referido el Defensor del Pueblo en informes anuales anteriores, la brecha que está produciendo la digitalización para los ciudadanos mayores, por lo general menos habituados a utilizar la tecnología, o para quienes no pueden acceder a los servicios digitales o acudir a un gestor, son actuaciones prioritarias para esta institución. En este mismo informe se dedica un apartado específico a esta cuestión (en la sección II, capítulo 9).

En este sentido, se dio cuenta en el informe anterior de la [Recomendación](#) efectuada a la Diputación Foral de Bizkaia para que arbitrara algún sistema adicional de protección para las personas arriba indicadas, ante la decisión adoptada en la correspondiente normativa fiscal de que las notificaciones relativas a los procedimientos relacionados con la presentación de la declaración de la renta y con la liquidación de este impuesto se realizarán utilizando medios electrónicos a través de la sede electrónica de la diputación, mediante comparecencia en dicha sede electrónica. El Defensor del Pueblo sostuvo que la implantación de un cambio de estas características ha de acompañarse con medidas que prevengan la aparición de situaciones de desprotección en aquellos sectores de la población en situación más vulnerable.

Dicha recomendación ha sido aceptada en 2022. La Hacienda foral de Bizkaia, además de adoptar medidas para la prestación de un servicio presencial de asistencia al contribuyente en la presentación de su declaración, ha decidido que, en caso de que la persona interesada no acceda a la notificación en el plazo de 20 días desde su puesta a disposición en la sede, se proceda a comunicar la actuación administrativa por correo postal.

12.2.4 Tribunales económico-administrativos (TEA)

El Defensor del Pueblo sigue recibiendo quejas relacionadas con las demoras en la resolución de las reclamaciones económico-administrativas, lo que parece implicar un problema generalizado de falta de personal en estos organismos. Sin embargo, se ha advertido una mejora significativa respecto de años anteriores.

12.3 CATASTRO

La Dirección General del Catastro es un registro administrativo obligatorio cuya base de datos sirve como punto de partida para la aplicación de los tributos sobre los bienes inmuebles, ya que contiene la descripción física de los inmuebles (superficie, uso, localización, etc.), su valoración económica, así como determinadas indicaciones jurídicas (titularidad, participación, NIF).

Uno de los aspectos más controvertidos de la actuación de la Administración catastral es la atribución de la titularidad de las parcelas catastrales. El origen de este problema se encuentra en que los modos de adquisición de la propiedad civil no se limitan a las escrituras públicas, que son las únicas que acceden al Registro de la Propiedad, sino que la ocupación de un inmueble confiere derechos y, por tanto, el reflejo de la titularidad en el Catastro puede constituir un indicio de la propiedad civil de un inmueble. Adicionalmente el Catastro es un registro obligatorio y gratuito, a diferencia del Registro de la Propiedad.

El artículo 9.4 del texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, prevé que, cuando exista una discrepancia entre el titular catastral y el que figure inscrito en el Registro de la Propiedad, se tomará la titularidad registral, salvo que el documento con el que el titular acceda al Catastro sea de fecha posterior a la de la inscripción. Desde la publicación de la Ley 13/2015, de 24 de junio, que modificó la Ley hipotecaria y el propio texto refundido al que se ha hecho alusión, existe la obligación de que ambos registros se coordinen, de manera que cuando se realice una modificación susceptible de ser inscrita en el Registro de la Propiedad, deberá procurarse que los datos contenidos en la escritura y los que figuran en el Catastro resulten coincidentes.

Para ello está previsto el procedimiento de subsanación de discrepancias, con arreglo al cual los notarios pueden rectificar los datos físicos de las parcelas que dispongan de referencia catastral, notificando a los colindantes afectados por la nueva descripción propuesta, de manera que quepa presentar alegaciones. Si no existe oposición, el notario incorpora la nueva descripción del inmueble e informa telemáticamente a la Dirección General del Catastro para obtener la certificación descriptiva y gráfica del inmueble con la modificación. En caso de que exista oposición de los afectados, será el Catastro el organismo que deberá resolver el procedimiento para determinar si la alteración se produce o no, para lo que se debe consultar al Registro de la Propiedad.

A título ilustrativo, cabe reseñar una queja presentada ante el Defensor del Pueblo por la titular de un inmueble que agrupa dos clases de suelo (rural y urbano), que había solicitado la rectificación de la descripción catastral de dicho bien, debido a que unas obras realizadas por el Ayuntamiento de O Corgo (Lugo) desplazaron una parte del

vallado perimetral de la finca y la toma de datos catastral recogió erróneamente como lindero de su parcela la nueva valla, que no era coincidente con los datos registrales. Adicionalmente, no había efectuado la notificación del procedimiento que alteró la descripción de la parcela. La Gerencia Territorial del Catastro de Lugo, a quien se dirigió la ciudadana para que se rectificara la cartografía y la superficie catastral, denegó la solicitud por considerar no acreditada la modificación pretendida.

Tras requerir a la gerencia para realizar las comprobaciones pertinentes, se llegó a la conclusión de que en el año 2003 se tramitó un expediente de alteración de la titularidad de la parcela colindante. En dicho procedimiento se produjeron una serie de errores que devinieron en una alteración de la descripción catastral, que no fue adecuadamente notificada a los interesados. La revisión de los expedientes realizada por la Gerencia Territorial del Catastro de Lugo, con ocasión de la tramitación de la queja ante el Defensor del Pueblo, propició que se revirtiera la descripción catastral de las parcelas, permitiendo que las partes pudieran acreditar tanto la superficie como la morfología de sus respectivas parcelas.

Cuando la alteración de la titularidad se produce a favor de una entidad local, el particular se ve especialmente dificultado para defender sus derechos, por cuanto que dichos entes disponen de la prerrogativa de recuperar por sí mismos la posesión de los bienes de dominio público, de acuerdo con el artículo 82 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local. La comunicación telemática al Catastro de la alteración de la titularidad supone la modificación también de la base de datos catastral, lo que priva de dicha titularidad al particular que la tuviera inscrita previamente, y ello con independencia de que el inmueble también figure inscrito en el Registro de la Propiedad.

En el municipio de Térmens (Lleida), la titular de una parcela en la que se ubica su vivienda pudo comprobar que no existía correspondencia entre la superficie registral y la catastral, por lo que contrató a un topógrafo para realizar un plano de la finca y cotejarla con la superficie histórica inscrita en el Registro de la Propiedad. Tras comprobar que no se había producido ninguna transmisión de los derechos sobre el inmueble, se dirigió a la Gerencia Territorial del Catastro de Lleida para solicitar que se rectificara la superficie catastral, lo que fue denegado por oponerse el ayuntamiento, que alegaba que el inmueble había pertenecido al municipio desde tiempo inmemorial. La gerencia estimó que había un conflicto de titularidad dominical, por lo que declinó realizar alteraciones y derivó su resolución a los juzgados de lo civil. En la tramitación de la queja por parte del Defensor del Pueblo se ha evidenciado que la alteración de la superficie a favor del ente público no le fue notificada al titular catastral, por lo que no pudo presentar alegaciones en el momento oportuno. La queja continúa abierta en el momento en que se redactan estas páginas.

13 ACTIVIDAD ECONÓMICA

13.1 BANCA Y SEGUROS

Una parte importante que corresponde a este epígrafe ya ha sido tratada en otro apartado del presente informe: en la sección II, el capítulo «La exclusión financiera como forma de marginación social».

Servicios de reclamaciones

Desde 2014 se vienen siguiendo actuaciones para una mejora de la eficacia de los servicios del Banco de España y de la Oficina de Atención al Inversor de la Comisión Nacional del Mercado de Valores dedicados a atender las reclamaciones a entidades financieras, ya que la quejas recibidas por el Defensor del Pueblo ponen de manifiesto la frustración ciudadana por la falta de soluciones efectivas que en muchos casos se produce.

El Defensor del Pueblo formuló en su día, a la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa, una [Recomendación](#) sobre este tema, que fue parcialmente aceptada con la previsión de la creación, aludida en la Ley 7/2017, de 2 de noviembre, de resolución alternativa de conflictos en materia de consumo para el sector financiero, de una autoridad administrativa independiente de protección de los usuarios de servicios financieros y de los inversores financieros. El día 22 de noviembre de 2022, el Consejo de Ministros aprobó el Proyecto de Ley de la Autoridad de Defensa del Cliente Financiero, que ha sido remitido a las Cortes Generales para su tramitación parlamentaria.

El Defensor del Pueblo confía en que la puesta en marcha de dicha autoridad sirva para incrementar la protección de la ciudadanía en el ámbito financiero, por lo que debe resultar accesible y gratuita. También considera acertada la previsión, incluida en el proyecto, de que su actuación alcance no solo al ámbito bancario y de inversión financiera, sino también a la actividad aseguradora, motivo frecuente, igualmente, de quejas.

Contratación de seguros de vida con personas con discapacidad

En una queja presentada ante el Defensor del Pueblo se ponía de manifiesto que una compañía de seguros denegó la contratación de un seguro de vida, asociado a un préstamo hipotecario, a una ciudadana, al conocer que tenía reconocido un grado de discapacidad superior al 33 %. La Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones manifestó que el contrato de seguro requiere de la libre y voluntaria aceptación de

ambas partes (artículo 1.254 Código Civil). Por ello, la actividad aseguradora privada se rige por el principio de libertad de mercado, si bien con sujeción a la normativa que la regula. En consecuencia, las entidades aseguradoras pueden decidir libremente los riesgos que desean asumir, respetando los límites y requisitos legales que existan en cada momento.

La cuestión que aquí debe dilucidarse es la admisibilidad de una exclusión genérica vinculada al grado de discapacidad en el ámbito de contratación de un seguro de vida con las coberturas de fallecimiento e incapacidad permanente absoluta. Hay que tener en consideración que la disposición adicional cuarta de la Ley 50/1980, de 8 de octubre, de Contrato de Seguro, prevé expresamente que no se podrá discriminar a las personas con discapacidad en la contratación de seguros. En particular, se prohíbe la denegación de acceso a la contratación, el establecimiento de procedimientos de contratación diferentes de los habitualmente utilizados por el asegurador o la imposición de condiciones más onerosas, por razón de discapacidad, salvo que se encuentren fundadas en causas justificadas, proporcionadas y razonables, que se hallen documentadas previa y objetivamente.

La Administración entiende que si algún tipo de patología, dolencia o enfermedad, asociada a algún tipo de discapacidad fuera susceptible de suponer un mayor riesgo de fallecimiento o de obtener con mayor probabilidad una declaración de incapacidad permanente absoluta, y estos extremos quedasen contemplados en la base técnica, podría considerarse que hay razones justificadas, proporcionadas y razonables, para no asumir la contratación.

Sin embargo, el Defensor del Pueblo ha considerado que el asunto debe examinarse en una perspectiva más amplia y que, tras la entrada en vigor de la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación, resulta necesario —según dispone su artículo 25— aplicar métodos e instrumentos suficientes para la detección, prevención y cesación de medidas discriminatorias.

Por tal razón, el Defensor del Pueblo ha pedido a la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones que informe de las iniciativas que tenga previsto adoptar para dar cumplimiento a esta obligación legal y medir la proporcionalidad y razonabilidad de la denegación de las contrataciones a personas con discapacidad. De la respuesta que se reciba se dará cuenta en el próximo informe.

13.2 AGUA

13.2.1 Gestión del suministro y facturación

Como viene siendo habitual, el Defensor del Pueblo recibe quejas sobre la facturación excesiva del suministro de agua como consecuencia de fugas o averías en la red de suministro que son desconocidas por los usuarios. Cuando la persona interesada no ha iniciado una actuación con la Administración o con la empresa suministradora, se le informa a dónde debe dirigirse y sobre la manera de presentar la reclamación.

Cuando el Defensor del Pueblo tiene indicios que lo aconsejan, se inician actuaciones por facturación excesiva, especialmente dirigidas a comprobar si la normativa municipal que en cada caso resulte de aplicación recoge la obligación de comunicar los consumos desorbitados de agua. En caso contrario, formula [Recomendaciones](#), como la realizada a la Empresa Municipal de Aguas de Benalmádena (Málaga), con el objeto de que se incorpore a la normativa municipal la referida obligación y se establezcan los mecanismos para fraccionar el importe de las facturas en caso de que las fugas eleven de manera desproporcionada la cantidad habitual.

En ocasiones, tras la reparación de la fuga o la reparación del equipo de medida, se procede a la devolución de ingresos indebidos y a la refacturación o declaración de nulidad de los recibos facturados. Así ocurrió, por ejemplo, con quejas presentadas por vecinos de Campo Real (Madrid), Esplugues de Llobregat (Barcelona), Los Alcázares (Murcia), o Liencres (Cantabria).

El criterio seguido por el Defensor del Pueblo, cuando se reciben quejas de corte de suministro de agua, es su tramitación prioritaria, especialmente aquellas que afectan a personas de avanzada edad, menores o personas en situaciones de vulnerabilidad.

Cuando el problema se centra en que la solicitud de alta del suministro de agua no se resuelve en un tiempo razonable, el Defensor del Pueblo solicita a la Administración información con carácter urgente, con el objeto de que se agilice en lo posible la tramitación. Este fue el caso de un vecino de Santa María de la Alameda (Madrid), que adquirió una vivienda y solicitó al Canal de Isabel II el alta en el suministro. El enganche se demoró varias semanas por la necesidad de gestionar la licencia de cala y realizar el enganche.

13.2.2 Problemas de calidad del caudal y ausencia de agua

En el informe del año anterior se hacía referencia al inicio de una actuación de oficio con la Consejería de Presidencia de Castilla y León y la Diputación de Segovia, ante la situación de los vecinos de Lastras de Cuéllar (Segovia), que no podían acceder al agua potable por detectarse —desde hace seis años— altos niveles de nitratos, al parecer

procedentes de los abonos y purines. Se habían detectado altos niveles de arsénico, lo que se logró corregir con la instalación de un filtro.

Las administraciones indicaron que se procedió a la firma de un protocolo para establecer una traída de aguas, en el marco de un convenio entre la Junta de Comunidades de Castilla y León, la Diputación Provincial de Segovia y el Ayuntamiento de Lastras de Cuéllar. En el mes de marzo de 2022 se procedió a la recepción de las obras de abastecimiento desde el Manantial de Aguilafuente y a su inmediata puesta en servicio, con lo que se puso fin a la actuaciones.

13.3 ENERGÍA

En 2020, la Secretaría de Estado de Energía aceptó la [Recomendación](#) del Defensor del Pueblo para que se regularan los contratos accesorios al consumo del sector del gas, de manera que el desistimiento se produzca al tiempo del contrato principal, salvo que el interesado exprese su interés en proseguir con el mismo. El 18 de octubre de 2022 entró en vigor el Real Decreto-ley 18/2022, por el que se aprueban medidas de refuerzo de la protección de los consumidores de energía y de contribución a la reducción del consumo de gas natural en aplicación del «Plan + seguridad para tu energía (+SE)», así como medidas en materia de retribuciones del personal al servicio del sector público y de protección de las personas trabajadoras agrarias eventuales afectadas por la sequía, que vino a incorporar la Recomendación indicada a la normativa de aplicación.

Por otra parte, debe indicarse que la mención a las cuestiones relativas a los bonos social eléctrico y térmico, así como a las quejas con relación a los mecanismos del ajuste del precio del gas, se han incluido en el presente informe, en el capítulo «El impacto del precio y de la regulación de la energía en la vida cotidiana», que figura en la sección segunda.

13.3.1 Calidad y suficiencia del suministro eléctrico

Cortes asociados a usos fraudulentos

Con carácter recurrente, el Defensor del Pueblo recibe quejas en las que la ciudadanía traslada la desprotección a la que se ve expuesta cuando las compañías energéticas detectan posibles irregularidades en un punto de suministro, algún indicio de manipulación de los equipos de medida o una conexión no regularizada. Mientras la suspensión del suministro en caso de impago cuenta con un procedimiento que respeta unas garantías mínimas para el ciudadano, la suspensión del suministro eléctrico por presunto fraude se ejecuta tras un procedimiento en el que la propia compañía distribuidora determina, con carácter unilateral, tanto el importe de la cantidad defraudada —que, generalmente, suele ser mucho mayor al consumo desviado—, como

el momento en el que proceder al corte del caudal eléctrico, sin un preaviso y sin la correspondiente audiencia al interesado.

De todo ello cabe inferir que el espíritu de la norma no persigue únicamente recuperar el consumo indebidamente realizado, sino que tiene además una pretensión correctiva y disuasoria frente a este tipo de conductas. A esto debe unirse que los recargos que aplican las compañías a los consumidores por estas circunstancias no están concebidos como sanciones, sino que se trata de indemnizaciones de naturaleza jurídico-privada. Como resultado de tal configuración se eluden las salvaguardas que el sistema constitucional exige para la aplicación de las sanciones económicas, como es el derecho básico de oposición. Es preciso reparar en que si la observancia de una serie de garantías en el ámbito administrativo sancionador es preceptiva cuando se trata de establecer una sanción pecuniaria, con mayor motivo habrá de serlo en situaciones en las que está en juego un bien básico para la vida de las personas.

Las conclusiones del análisis anteriormente expuesto resultan particularmente preocupantes en relación con una tipología de queja que viene recibiendo el Defensor del Pueblo desde hace años, y en la que los interesados indican que el fraude se produjo con carácter previo a su entrada en el inmueble y que ellos no tenían constancia de él.

Para justificar la decisión adoptada, tanto la empresa distribuidora como la Administración competente se remiten a la responsabilidad de custodiar los equipos de medida y control que la normativa atribuye al consumidor. Sin embargo, la práctica demuestra que ningún usuario, en el momento de la compra o el alquiler de una vivienda, hace verificación alguna del cuadro de contadores. De igual modo, no existe ninguna obligación legal que compela al vendedor o al arrendador a certificar, pericial y documentalmente, la corrección de las instalaciones en el momento de la entrega de llaves.

A su vez, el procedimiento previo a la suspensión no contempla la intervención de la Administración Pública. Las actas de inspección que levantan las empresas del sector eléctrico no gozan de las presunciones de veracidad que se otorga a las actas realizadas por funcionarios, cuyo valor probatorio se presume por ley en atención a su imparcialidad, y sin perjuicio de que pueda desvirtuarse mediante prueba en contrario.

Toda esta configuración genera una verdadera autotutela para las empresas privadas, pues se les otorga la potestad de recabar las pruebas sin garantías para el afectado, la adopción de la decisión y su ejecución. Lo cual desemboca en una situación de desprotección de las personas afectadas, que se ven en la obligación de asumir una suerte de condición de consumidor «profesionalizado», en virtud de la cual se le traslada la total responsabilidad de los hechos, efecto que carece de proporcionalidad.

En atención a todo lo señalado, el Defensor del Pueblo dirigió una [Recomendación a la Secretaría de Estado de Energía](#), que desarrolló y concretó la línea de anteriores actuaciones y resoluciones de la institución en este mismo asunto, para que se impulse una revisión de la regulación en esta materia que introduzca un procedimiento que garantice los siguientes aspectos: la intervención de la Administración en la elaboración de las actas que puedan tener como consecuencia un corte en el suministro; el derecho de los consumidores a formular alegaciones en su defensa, y unos plazos razonables para proceder a la suspensión del caudal eléctrico.

Falta de suministro eléctrico en la Cañada Real Galiana de Madrid

La ausencia de soluciones a un problema que afecta a un numeroso grupo de familias que viven en varios sectores de esta antigua vía pecuaria ha dado lugar a nuevas actuaciones por parte del Defensor del Pueblo. En concreto, en 2022, se han dirigido Recomendaciones a las consejerías de [Sanidad](#) y de [Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura](#) de la Comunidad de Madrid; al [Comisionado de la Comunidad de Madrid para la Cañada Real](#); y a los ayuntamientos de [Madrid](#), [Rivas Vaciamadrid](#) y [Coslada](#).

Al formular esta serie de Recomendaciones, el Defensor del Pueblo busca, en primer lugar, promover una colaboración más eficaz entre las distintas Administraciones Públicas implicadas en ofrecer una solución al problema del suministro eléctrico en La Cañada Real Galiana. La institución ha insistido en sus anteriores Recomendaciones — las de este año constituyen la tercera tanda— centradas en el carácter humanitario de las actuaciones que procede llevar a cabo y que debieran ir encaminadas a satisfacer las obligaciones que corresponde a los poderes públicos, vinculadas a la salvaguardia de la dignidad humana, fundamento del orden político y de la paz social, en los términos del artículo 10 de la Constitución.

Hay que decir que en este caso, la dignidad del numeroso grupo de personas residentes en la Cañada Real Galiana no puede ser protegida adecuadamente si carece de acceso al suministro eléctrico.

Ha de repararse en que son varios los derechos constitucionales afectados por esta cuestión. Así, el derecho a la vida y a la integridad física, amparados por el artículo 15, especialmente en lo que se refiere a la integridad. El derecho a una vivienda digna (artículo 47), difícilmente predicable de una vivienda sin luz ni calefacción; el derecho a la salud (artículo 43), especialmente en lo que se refiere a las personas electrodependientes; la protección de la familia y de los menores (artículo 39) y de la tercera edad (artículo 50).

En la situación que se vive en la Cañada Real Galiana parece imprescindible procurar un determinado nivel de acceso al suministro eléctrico a personas y familias que les permita, al menos, alumbrarse, calentarse, así como poder desarrollar las actividades

básicas (conservación de alimentos, atención a los deberes escolares, funcionalidad de los aparatos médicos, etc.). En este sentido, ha de prestarse especial atención a las personas electrodependientes que puedan residir en este lugar. Tales medidas de emergencia debieran mantenerse en tanto no se produzcan los realojos o no sea posible arbitrar una solución transitoria, como la que el Defensor del Pueblo ha apuntado en sus Recomendaciones. Esta institución considera que existe la posibilidad —al menos en determinadas zonas de la Cañada Real Galiana— de disponer de suministro eléctrico en condiciones de legalidad. Tal posibilidad de suministro regular y normalizado de energía eléctrica depende de la situación urbanística de las edificaciones.

La situación urbanística de los distintos sectores en que se divide este territorio es muy diversa, siendo especialmente problemáticos los sectores V y VI, situados en los municipios de Rivas-Vaciamadrid y Madrid. Muchas de las viviendas allí existentes se encuentran en una situación que se conoce como «fuera de ordenación urbanística». A los efectos que aquí conciernen, se ha de señalar que la figura de las edificaciones fuera de ordenación ha evolucionado en función de la jurisprudencia del Tribunal Supremo, considerándose también incluidas en esta categoría aquellas edificaciones que, desde su construcción, han sido contrarias al planeamiento entonces vigente, pero sobre las cuales no se puede actuar al haber transcurrido los plazos legales para acometer acciones de disciplina urbanística, ya sea mediante la imposición de una sanción o mediante medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística.

En relación con lo anterior, la legislación urbanística madrileña prevé una contratación provisional y una contratación definitiva del servicio de suministro eléctrico. Para esta última se precisa una declaración responsable de acuerdo con la ley, para la contratación provisional se exige lo que la ley denomina «título habilitante». A la vista de lo hasta aquí indicado, parece que podría haber una posibilidad, aunque sea transitoria, de acceso al suministro eléctrico de determinadas edificaciones sitas en la Cañada Real Galiana.

Para ello, sería necesario, en primer lugar, acreditar la condición de fuera de ordenación de las edificaciones, para lo que habría que formular a los respectivos ayuntamientos una consulta urbanística común. Una vez acreditada la situación de fuera de ordenación, sería necesario dirigirse al ayuntamiento solicitando la licencia urbanística para la contratación del suministro provisional de electricidad. Hay que dejar claro que esta licencia no es la licencia de primera ocupación. Se trataría de una licencia específica para estos casos. Obtenida esta licencia, habría que acudir a la compañía eléctrica correspondiente, quien tendría que presentar al ayuntamiento un proyecto de despliegue de la red. Una vez hecho esto, habría que presentar al ayuntamiento la declaración responsable para la contratación definitiva del suministro eléctrico.

Ha de hacerse notar que todo este proceso puede dilatarse en el tiempo y que implicaría costes para los afectados. Además, podría ser necesario recabar la autorización del ente gestor del patrimonio de la Comunidad de Madrid, ya que el suelo de la Cañada Real Galiana tiene en su mayoría la condición de suelo patrimonial de dicha Administración. No obstante, por esta vía se procuraría una vía regular para la contratación del suministro eléctrico, todo lo cual, a la vista del enquistamiento de la situación y atendiendo asimismo al ritmo de ejecución que razonablemente pueden tener los planes de realojo, permitiría que determinado número de edificaciones pudieran superar la crítica situación de emergencia humanitaria en que se encuentran desde hace largo tiempo.

El Defensor del Pueblo considera que las administraciones deben tener un papel proactivo en todo este proceso y no limitarse a recibir las solicitudes y documentación que, en su caso, puedan presentar los interesados. El Pacto Regional por la Cañada Real Galiana es una muestra de esta actitud, al apuntar toda una serie de medidas dirigidas a regularizar la situación de los moradores en ese lugar. En especial, son los distintos órganos implicados de la Comunidad de Madrid, coordinados por el Comisionado del Gobierno de la Comunidad de Madrid para la Cañada Real Galiana, quienes habrían de asumir en esta cuestión un papel preponderante.

Además de las recomendaciones a los distintos organismos y administraciones concernidos, a las que puede accederse desde los enlaces ejecutables en la versión digital de este informe, el Defensor del Pueblo ha solicitado a dicho comisionado regional información sobre los planes de realojos existentes, pidiéndole que detalle los criterios de priorización que se hayan establecido y su previsión temporal, así como el número de personas afectadas en cada una de las diferentes fases en que se organicen.

13.4 TURISMO

Actuación inspectora de las viviendas de uso turístico

El Defensor del Pueblo sigue percibiendo problemas de coordinación entre las distintas administraciones autonómica y local para un eficaz control del cumplimiento de la legislación sobre las viviendas de uso turístico. Así, en el caso de la Comunidad de Madrid, la detección de estos problemas llevó a la formulación de Sugerencias al [Ayuntamiento de Madrid](#) y a la [Consejería de Cultura, Turismo y Deporte](#) para que mejoraran su coordinación, que ambas administraciones aceptaron.

Con ocasión del cierre de las actuaciones, el Defensor del Pueblo indicó a la citada consejería que la regulación del registro de alojamientos turísticos no resulta muy eficaz. De acuerdo con el apartado 1 del artículo 23 de la Ley 1/1999, del 12 de marzo, de Ordenación del Turismo de la Comunidad de Madrid, se denomina Registro de

Empresas Turísticas a la base de datos informatizada que reúne el conjunto de inscripciones y datos concernientes a las empresas y entidades que desarrollan actividades turísticas reconocidas en la ley. Esta definición mezcla el concepto jurídico de registro administrativo, que tiene un significado específico, con el concepto material de registro, en cuanto forma de almacenamiento de la información que se registra. Ello induce a cierta confusión, ya que, aunque formalmente este registro es público, lo cierto es que en la práctica no es así, puesto que es necesaria una labor previa por parte del órgano gestor del registro, la Dirección General de Turismo, para acceder a la información. Por ello, el Defensor del Pueblo instó a la consejería a estudiar la posibilidad de iniciar los trabajos para aprobar una normativa reguladora para este registro.

13.5 CONSUMO

En materia de consumo, los ciudadanos siguen dirigiéndose al Defensor del Pueblo para resolver directamente o buscar la mediación en los conflictos que les surgen con empresas privadas en sus transacciones comerciales. También recibe casos en los que las personas interesadas ya han reclamado la intervención de los órganos de consumo competentes cuando dirigen la queja. Se mantiene la recepción de un número de quejas similares al de otros ejercicios.

En muchas ocasiones, los consumidores se sienten desprotegidos ante las empresas y sus prácticas comerciales y también vulnerables ante un sistema de protección jurídica que no ofrece las soluciones suficientemente efectivas en muchos casos. Se aprecia aún que los consumidores y usuarios no conocen adecuadamente sus derechos y las mejores vías de reclamación para hacerlos efectivos.

Mediación o arbitraje. Limitaciones del sistema extrajudicial de resoluciones

El mecanismo de mediación sirve para resolver o componer determinados conflictos jurídicos, sin necesidad de recurrir a los juzgados y tribunales, teniendo como características principales la voluntariedad de las partes. Su resultado tiene la consideración de un acuerdo o compromiso entre ellas, aunque no les vincula. Durante el procedimiento se intenta que las partes lleguen a un acuerdo que satisfaga a ambos. Si no se consiguiera dicho acuerdo, las opciones son acudir, en su caso, al arbitraje de consumo o a la vía judicial.

Por todo ello, el Defensor del Pueblo se ha interesado en conocer los principios informadores de la mediación en los diferentes niveles territoriales. Han sido varias las actuaciones realizadas para conocer la normativa aplicable a la mediación, debido a la diversidad de leyes autonómicas y disposiciones locales. De sus resultados, se ha observado que no existe un régimen general sobre mediación de consumo, ni tampoco unas reglas que disciplinen competencias por razón del territorio.

A veces se dispone de regulaciones escuetas, que no profundizan sobre sus efectos en cuanto a lo no admisión, no contestación de las partes y del archivo de los expedientes. Si bien esta carencia parece estar vinculada a su carácter voluntario, no obstante, deben respetarse unas garantías mínimas.

El Defensor del Pueblo ha recordado a varias consejerías y ayuntamientos con competencias en consumo la necesidad de que resuelvan, de forma expresa y en los plazos establecidos, cuantas solicitudes, reclamaciones y recursos sean presentados por los ciudadanos. Asimismo, les ha indicado que deben notificar la resolución de los procedimientos de mediación y remitir de forma inmediata la reclamación al órgano competente cuando el órgano concedor no se considere competente para su tramitación.

Compras por internet

Con relación a las quejas relativas a incidencias en las transacciones realizadas por internet, dado su volumen, y teniendo en cuanto la existencia del Observatorio de Internet, dependiente de la Dirección General de Consumo del Ministerio de Consumo, el Defensor del Pueblo se interesó por conocer el funcionamiento de este organismo.

La citada dirección general ha comunicado que este observatorio es un servicio cuyos cometidos principales son la verificación del cumplimiento de la normativa básica de protección de los consumidores y usuarios por parte de los servicios de la sociedad de la información referente, principalmente, al comercio electrónico, así como la realización de informes expertos en aspectos jurídicos y prácticos relacionados con el comercio electrónico. Pero señala que no posee competencias en la tramitación de reclamaciones de las personas consumidores en relación con el comercio electrónico ni de denuncias administrativas.

13.6 ORDENACIÓN DEL JUEGO

El Defensor del Pueblo tramitó una queja que incidía en las dificultades prácticas a las que se enfrentan las políticas de lucha contra las ludopatías. Un ciudadano residente en Zaragoza vio truncada la mejoría experimentada en su adicción al juego tras descubrir que, desplazándose a la vecina Comunidad Foral de Navarra, podía acceder libremente a locales de juego y apuestas, esquivando la autoprohibición derivada de su inscripción en el Registro General de Interdicciones de Acceso al Juego (RGIAJ) del Ministerio de Consumo.

Descartado un problema de falta de coordinación entre los registros de interdicciones de acceso al juego estatal y autonómico, se pudo comprobar que, pese a que la Ley Foral 16/2006, de 14 de diciembre, del Juego, vigente en ese momento, facultaba a la Administración autonómica para prohibir la entrada a los establecimientos

de juego a quienes lo hubieran solicitado voluntariamente, tal previsión solo se estaba aplicando en los bingos, únicos locales obligados a disponer de medios para identificar a los jugadores y verificar la inexistencia de prohibiciones de acceso.

La Consejería de Presidencia, Igualdad, Función Pública e Interior del Gobierno de Navarra señaló de la aprobación de la Ley Foral 21/2022, de 1 de julio, por la que se modifica la normativa en esta materia y que ha venido a reforzar la prohibición de acceso de las personas autoexcluidas a los salones de juego y locales de apuestas del territorio foral. En concreto, sus artículos 26 y 26 bis establecen que tanto los salones de juego como los locales de apuestas deportivas deberán tener obligatoriamente un servicio de recepción o admisión informatizado que impedirá la entrada a las personas autoexcluidas del juego. A fecha de cierre de este informe, el Gobierno de Navarra está tramitando el desarrollo reglamentario de estas previsiones.

13.7 GASTO PÚBLICO

13.7.1 Expropiación forzosa

Le Ley de 16 de diciembre de 1954, sobre expropiación forzosa, contempla en su artículo 57 la responsabilidad por demora en el pago de expropiaciones. Se trata del principal motivo de queja ante el Defensor del Pueblo en este ámbito.

Un caso significativo fue el comunicado en una queja al Defensor del Pueblo por un vecino de Tineo (Principado de Asturias). En el año 2007 se habían expropiado terrenos que afectaron a 42 parcelas y, pasados los años, ningún propietario ha percibido el pago del justiprecio. La Administración apreció la necesidad urgente de ocupación y en su momento se levantaron las actas definitivas y se procedió al pago de los depósitos previos y de los perjuicios. Sin embargo, no se abrieron los expedientes individualizados de fijación del justiprecio, ante la carencia de medios municipales para realizar las valoraciones técnicas necesarias que tienen cierta complejidad. Para ello ha sido finalmente necesario celebrar un contrato menor de prestación de servicios para efectuar la valoración de los bienes expropiados. Al disponer de una valoración técnica sobre el importe de los bienes, la Administración municipal tiene la previsión de incluir el importe correspondiente en el presupuesto del ejercicio 2023, por lo que las actuaciones continúan abiertas.

Otro motivo habitual de queja ante el Defensor del Pueblo es el retraso en el pago de los intereses de demora, derecho reconocido a favor del acreedor de la Hacienda Pública, en el artículo 24 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria. Así ha ocurrido en la queja de una vecina de Tacoronte (Santa Cruz de Tenerife) afectada por una expropiación. En 2006 había acordado la declaración de utilidad pública de los bienes y derechos afectados por la obra de acondicionamiento del borde costero de Tacoronte y por el paseo y acondicionamiento del frente literal del

casco de El Pris. En 2009, el Jurado Provincial de Expropiación de Santa Cruz de Tenerife acordó el justiprecio de la finca afectada, incluido el precio de afección, aunque al presentarse recurso la fijación definitiva del justiprecio y los intereses no se realizó hasta 2018. La orden de pago se ha demorado cuatro años más, y solo ha sido cursada tras la actuación del Defensor del Pueblo.

13.7.2 Responsabilidad patrimonial

Los artículos 106.2 de la Constitución y el artículo 32 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, establecen que los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos, salvo en los casos de fuerza mayor o de daños que el particular tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la ley.

El plazo general de resolución en los procedimientos de responsabilidad patrimonial es de seis meses, según dispone el artículo 91.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. El retraso en la tramitación y en la resolución es la causa principal de las quejas recibidas por el Defensor del Pueblo en este ámbito.

Ante la demora en el cumplimiento del plazo por parte de las Administraciones Públicas, que en ocasiones se excesiva, el Defensor del Pueblo recuerda al organismo correspondiente el deber legal de resolver y notificar en los plazos establecidos, y solicita aclaración sobre el motivo que origina la demora padecida. En aquellos supuestos en que se aprecia un problema estructural para hacer frente a las solicitudes de este tipo que se han de tramitar, formula [Recomendaciones](#) para que se evalúen y doten los medios humanos y materiales necesarios con el objetivo de cumplir con los plazos de tramitación y resolución legalmente previstos.

14 COMUNICACIONES Y TRANSPORTES

14.1 COMUNICACIONES

Tal y como ha reflejado el Defensor del Pueblo en anteriores informes anuales, el sector de las telecomunicaciones precisa que su regulación se adapte al dinamismo de este mercado y a las nuevas circunstancias y problemas que afectan a las personas usuarias de estos servicios y que emergen de las quejas con claridad. La falta de adecuación a la evolución acelerada de este mercado profundiza en ocasiones ciertas situaciones de desequilibrio y de desatención a las demandas y necesidades de las personas que contratan estos servicios.

La entrada en vigor la Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones, constituye una oportunidad para corregir estas disfunciones, ya que entre sus objetivos y principios están la defensa de los intereses de los usuarios, la garantía de su derecho al acceso a los servicios de comunicaciones electrónicas en condiciones adecuadas de elección, precio y buena calidad, la promoción de la capacidad de los usuarios finales para acceder y distribuir la información o utilizar las aplicaciones y los servicios de su elección, particularmente a través de un acceso abierto a internet. En la prestación de estos servicios deben garantizarse los imperativos constitucionales de no discriminación, respeto a los derechos de honor y protección de la intimidad, protección de la juventud e infancia, protección a las personas con discapacidad, protección de datos personales y secreto de las comunicaciones.

La nueva norma prevé, igualmente, impulsar la universalización del acceso a las redes y servicios de comunicaciones electrónicas de banda ancha y contribuir a la mayor vertebración territorial y social posible, mediante el despliegue de redes y la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas en las distintas zonas del territorio español, especialmente en aquellas en que tal despliegue resulte necesario para el impulso y la diversificación de las actividades económicas y sociales.

El Defensor del Pueblo sigue con interés el desarrollo normativo de estos compromisos legales asumidos.

14.1.1 Telefonía fija y de fibra

Atención al cliente a las personas de edad avanzada

En el informe de 2021, el Defensor del Pueblo daba cuenta de la situación de falta de desarrollo de la normativa del Servicio de Atención al Cliente (SAC) que tenga en cuenta las necesidades específicas de las personas mayores.

La Secretaría de Estado de Servicios Sociales ha indicado que no se han producido novedades significativas en el proyecto que incide de manera más directa en este ámbito, la Estrategia de Personas Mayores. No obstante, añade que otros proyectos impulsados desde diferentes departamentos ministeriales, especialmente los vinculados a los compromisos del Plan España Digital 2025, pueden también contemplar alguna iniciativa en este ámbito. En la fecha de elaboración del presente informe las actuaciones continúan en seguimiento.

Interrupciones del servicio telefónico

A lo largo del año 2022, el Defensor del Pueblo ha continuado recibiendo quejas en las que se evidencian problemas de carácter técnico en las líneas de telefonía que han derivado en interrupciones temporales del servicio. Estas incidencias responden tanto a deficiencias técnicas de carácter generalizado en localidades o zonas concretas como a otras de carácter individual. Debe señalarse que la supervisión de la correcta prestación de los servicios de telecomunicaciones es una prioridad para el Defensor del Pueblo, en especial en lo referido a las condiciones del servicio en las zonas de España menos pobladas y a la afectación a las personas vulnerables. En uno y otro caso, las incidencias del servicio tienen un efecto más lesivo que para el conjunto de la ciudadanía.

A modo de ejemplo, en cuanto a incidencias de carácter generalizado, en una queja el interesado ponía de manifiesto que desde hace meses se había dejado de tener servicio telefónico en una zona, llamada Casa de la Vega, perteneciente a la localidad de Embid de Ariza (Zaragoza), sin que la compañía responsable ofreciera ninguna solución. En la respuesta de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones e Infraestructuras Digitales, a la que se acompañaba un informe del operador, la compañía reconoció el problema y, tras resolverla, procedió a abonar las indemnizaciones previstas por problemas en la calidad de servicio, que serían compensadas en las correspondientes facturas.

Acceso a internet

El Defensor del Pueblo ha continuado recibiendo quejas de ciudadanos en las que exponen los problemas de extensión de la fibra óptica en sus localidades de residencia.

A título ilustrativo, cabe citar la queja recibida por la carencia de fibra óptica en el municipio Outeiros en Paderne de Allariz (Ourense). Aunque los trabajos necesarios para disponer de dicho servicio se retrasaron por la paralización de actividades como consecuencia de la covid-19, los sucesivos plazos para la finalización del despliegue no se han cumplido. La tramitación de la queja continúa, dado que no se ha podido

determinar la fecha de conclusión de las obras en curso, que dotarán de cobertura a 29 zonas de dicho municipio.

14.1.2 Telefonía móvil

La reciente Ley General de Telecomunicaciones continúa sin contemplar el servicio de telefonía móvil como parte del servicio universal de las telecomunicaciones. Esta circunstancia supone que no existe una obligatoriedad de prestación del servicio en el conjunto del territorio.

Las quejas recibidas por el Defensor del Pueblo ponen de manifiesto, un año más, la persistencia de zonas de sombra en cuanto a la cobertura de telefonía móvil. También se alude en algunas de ellas a problemas transitorios, que en el medio rural tienen un impacto importante cuando la incidencia se prolonga por horas o incluso días. Al margen de estos problemas técnicos, el otro motivo más frecuente de quejas está vinculado a la facturación, asunto sobre el que esta institución informa a las personas interesadas de la forma en que deben presentar sus reclamaciones ante los órganos encargados de resolver dichas controversias. Cuando las reclamaciones han sido presentadas y no se han resuelto en plazo, el Defensor del Pueblo inicia actuaciones ante la Secretaría de Estado de Telecomunicación e Infraestructuras Digitales o ante los órganos administrativos de consumo que en cada caso corresponda.

Recepción de mensajes fraudulentos

El Defensor del Pueblo tuvo conocimiento en su día de una estafa generalizada y vinculada a la recepción de determinados mensajes SMS en los teléfonos móviles. La persona abonada recibía un mensaje en su teléfono con el siguiente texto: «Tu envío está por llegar, rastréalo aquí». Cuando el usuario abría el mensaje, se le sustraía la información relativa a los contactos incluidos en su agenda telefónica y se accedía, igualmente, a información sobre sus datos bancarios.

En el anterior informe, el Defensor del Pueblo dio cuenta de las actuaciones realizadas tanto con el Grupo de Delitos Telemáticos de la Guardia Civil como con la Brigada de Investigación Tecnológica de la Policía Nacional. En 2022, el Defensor del Pueblo ha recibido el informe solicitado al Instituto Nacional de Ciberseguridad (INCIBE). En él se indica que el incidente planteado es un ciberataque basado en ingeniería social denominado *smishing*, en el que un ciberdelincuente envía un mensaje suplantando a una entidad legítima y confiable (habitualmente, la de una empresa de servicios o red social), con el objetivo de que los usuarios se descarguen un programa informático sin su conocimiento ni autorización (llamado *malware*) para infectar o tomar el control del dispositivo móvil. Ante este ataque y otros similares, desde el INCIBE se han puesto en

marcha distintas iniciativas, como la Oficina de Seguridad del Internauta, distintas campañas de ciberseguridad, la puesta a disposición de los usuarios de internet y de la tecnología del Servicio 017 denominada «Tu Ayuda en Ciberseguridad», o el Servicio de Respuesta a Incidentes de INCIBE-CERT (*Computer Security Response Team*).

A la vista de la información recibida y teniendo en cuenta la relevancia del canal telefónico 017, el Defensor del Pueblo ha solicitado información al INCIBE, sobre si se ha previsto difundir el conocimiento de este servicio a través de campañas públicas.

14.2 CORREOS Y TELÉGRAFOS

Como en ejercicios anteriores, se han dirigido al Defensor del Pueblo ciudadanos que manifiestan su discrepancia con diversas incidencias surgidas en la prestación del servicio postal universal, que realiza la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos.

También se reciben quejas por la falta de reparto a domicilio en entornos diseminados por el país, o en los que el callejero no está bien definido o es fragmentario. En estos supuestos, el Defensor del Pueblo abre actuaciones con el operador postal para aclarar la situación y, de ser necesario, instar de las autoridades municipales la redefinición del trazado urbano y de la numeración de los inmuebles.

Asimismo, el Defensor del Pueblo continúa recibiendo quejas por distintos servicios que presta Correos, fundamentalmente por los servicios de paquetería y mensajería, en especial cuando el origen o el destino de los envíos es otro país. No obstante, a tenor de lo verificado en la tramitación de estas quejas, la actuación de la entidad se atiene, por lo general, a lo establecido en la normativa.

Horario de atención al público en oficinas postales

Una demanda que recurrentemente plantean los ciudadanos ante el Defensor del Pueblo es la de ampliar el horario de atención al público en las oficinas de Correos, ya que consideran que el horario en algunas oficinas dificulta la realización de trámites.

En una de estas quejas, la interesada, residente en Alcázar de San Juan (Ciudad Real), señalaba que el horario de la oficina era únicamente de mañana. La Sociedad Estatal Correos y Telégrafos confirmó dicha información y defendió que el horario resultaba conforme a la actividad postal registrada en el municipio, que es similar al servicio ofrecido por otras oficinas ubicadas en entornos de análoga población.

El Defensor del Pueblo consideran que, a pesar de esta explicación, para que la prestación de los servicios se efectúe adecuadamente, las oficinas postales deben contar con medios humanos y materiales suficientes.

Este problema subyace en el caso planteado por otro ciudadano que acudió a la oficina postal de Ojén (Málaga), para tramitar un envío postal, y al que se le manifestó la imposibilidad de realizar el trámite, por no disponer dicha oficina de un aparato para escanear códigos de barras. La alternativa que se le ofreció fue que acudiera a la oficina de Marbella para realizar el envío. Tras solicitar el Defensor del Pueblo información a Correos, esta entidad adujo que el tipo de envío debía presentarse en una oficina informatizada y no en una oficina auxiliar operativa como es la de Ojén, por lo que se le señaló aquella más próxima para llevar a cabo dicha gestión.

Correos también indicó que en la actualidad se encuentra desarrollando proyectos de digitalización de sus servicios rurales en todo el territorio nacional, lo que le permitirá ampliar los productos y servicios ofrecidos en estos centros, equiparándolos a otras oficinas ubicadas en zonas más pobladas. Esta previsión se enmarca en el objetivo de impulsar la digitalización del medio rural, hasta estar en condiciones de prestar a domicilio un amplio conjunto de servicios que actualmente requieren de traslados de los clientes a oficinas digitalizadas. Esta actuación continúa abierta para profundizar en el tipo de servicios a implantar y los plazos temporales que se prevén para su despliegue territorial.

14.3 TRANSPORTES E INFRAESTRUCTURAS CONEXAS

14.3.1 Transporte urbano

El Defensor del Pueblo recibe y tramita todos los años, ante los ayuntamientos y consorcios regionales de transportes, numerosas quejas relativas a insuficiencias en los servicios de transporte en autobús metropolitano y de proximidad que conectan grandes núcleos urbanos con localidades aledañas. Se suele explicar que existen barrios y zonas inadecuadamente atendidos, escasez de paradas, disconformidad con los horarios y frecuencias, e inadecuación a las necesidades diarias de los vecinos.

También se han recibido quejas por la demora en la reactivación de servicios de transporte municipal que fueron suspendidos durante la pandemia de la covid-19, como fue el caso del de Don Benito (Badajoz). En esta queja el ayuntamiento anunció un estudio técnico conjunto con el vecino municipio de Villanueva de la Serena para su rediseño y restablecimiento, aunque sin concretar la fecha.

La inicial exclusión de los abonos anuales del Consorcio Regional de Transportes de Madrid, del régimen de bonificaciones al transporte público derivado de los reales decretos-ley 11/2022 y 14/2022, destinados a responder a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania y hacer frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica, motivó un grupo de quejas de ciudadanos que señalaban la existencia de una diferencia de trato no justificada frente a los titulares de

abonos mensuales. El consorcio comunicó que había solventado esta situación mediante la aplicación de una rebaja equivalente al cincuenta por ciento del importe abonado.

14.3.2 Transporte aéreo

Una vez superados los principales efectos de la crisis sanitaria sobre el transporte aéreo que condicionaron en volumen y contenido las quejas de los dos últimos ejercicios, siguen siendo muchas las personas que trasladan al Defensor del Pueblo discrepancias con la actividad de las compañías aéreas, en particular por cancelaciones y retrasos de vuelos, dificultades en la obtención de compensaciones, insuficiencias en el funcionamiento de los servicios de atención al cliente y pérdida o desperfectos en sus equipajes facturados.

El asesoramiento especializado a los afectados y, en su caso, la atención de sus reclamaciones corresponde a la Agencia Estatal de Seguridad Aérea (AESA), órgano administrativo competente para supervisar el cumplimiento de los derechos de los pasajeros y, en particular, lo previsto en el Reglamento (CE) número 261/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de febrero de 2004. Sin embargo, las resoluciones de AESA no tienen carácter vinculante, por lo que, ante su incumplimiento por las compañías, es preciso acudir a los tribunales de justicia para obtener la efectiva restitución del derecho, con las consiguientes demoras y molestias añadidas que pueden desincentivar esta acción.

Para dar respuesta a esta situación, la disposición adicional segunda de la Ley 7/2017, de 2 de noviembre, por la que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 2013/11/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo, relativa a la resolución alternativa de litigios en materia de consumo, previó que AESA pudiera actuar como entidad de resolución alternativa de litigios en el ámbito de la protección de los usuarios del transporte aéreo, lo que conferiría carácter vinculante a sus resoluciones, sin perjuicio de su eventual impugnación en vía judicial.

En 2022, se ha aprobado la Orden TMA/201/2022, de 14 de marzo, por la que se regula el procedimiento de resolución alternativa de litigios de los usuarios de transporte aéreo sobre los derechos reconocidos en el ámbito de la Unión Europea en materia de compensación y asistencia en caso de denegación de embarque, cancelación o gran retraso, así como en relación con los derechos de las personas con discapacidad o movilidad reducida. Así pues, la implantación del sistema de resolución alternativa de litigios en el ámbito de la protección de los usuarios del transporte aéreo parece depender exclusivamente de la acreditación de AESA por parte del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, que sigue sin facilitar una previsión temporal para la culminación de dicho trámite. El Defensor del Pueblo continúa el seguimiento de este asunto.

14.3.3 Transporte por ferrocarril e infraestructuras ferroviarias

Afectación de servicios ferroviarios

Ya en fase de normalización de la situación sanitaria y consiguiente recuperación de la demanda de transportes, la situación de estos servicios no puede considerarse aún estabilizada. De hecho, Renfe ha tenido que afrontar retrasos significativos en la incorporación a sus puestos de trabajo de nuevos maquinistas, debido al incremento de los plazos de formación durante los estados de alarma, por lo que las circulaciones ferroviarias, incluyendo aquellas sometidas a obligación de servicio público, no pudieron empezar a normalizarse hasta el final del primer semestre de 2022.

En algunos casos, las afectaciones de servicios ferroviarios siguen sin estar completamente resueltas a la fecha de cierre de este informe. El restablecimiento, a su situación previa a la pandemia, de las frecuencias ferroviarias objeto de obligación de servicio público (OSP) entre Ourense y O Carballiño y entre Ourense, Ribadavia y O Barco de Valdeorras está previsto para el primer trimestre de 2023. También está previsto reponer, en ese mismo plazo, las frecuencias habituales de la línea Vigo-Ourense que fueron reducidas a la mitad en marzo de 2019.

Servicios de cercanías

Quejas recibidas por el Defensor del Pueblo de varios puntos del territorio nacional han indicado insuficiencias en el servicio prestado en diferentes líneas de cercanías en un contexto, como se ha dicho, de recuperación del número de viajeros. Tales desajustes estarían en el origen de la cancelación de numerosas circulaciones de trenes, con los consiguientes perjuicios para las personas usuarias que, en algunos casos, han tenido que padecer esperas excesivas para subir al tren, y situaciones de masificación.

Así, por ejemplo, Renfe comunicó que, en abril de 2022, se pudo restablecer la circulación al 100 % de los servicios del núcleo de cercanías de Málaga, con una programación de 104 trenes cada día laborable en la Línea Málaga-Fuengirola y 28 en la Línea Málaga-Álora. Incidencias parecidas pueden citarse de Barcelona, Sevilla y Valencia.

Accesibilidad del transporte ferroviario

Tanto Adif como Renfe vienen indicando al Defensor del Pueblo los esfuerzos que realizan para mejorar la accesibilidad de las personas con movilidad reducida a sus estaciones, así como del material rodante. Se trata de asuntos que preocupan especialmente al Defensor del Pueblo y que son objeto de un especial seguimiento en sus informes anuales.

Para que una estación pueda ser utilizada por las personas con movilidad reducida es preciso que cuente con un itinerario accesible y que los trenes que efectúan parada en la misma sean accesibles. Sin embargo, en algunos casos, especialmente para aquellas personas que se desplazan en silla de ruedas, la plena accesibilidad no puede garantizarse sin la concurrencia del denominado servicio Adif Acerca, que asiste a estos viajeros utilizando medios mecánicos o mediante el acompañamiento personal.

De hecho, Renfe solo oferta plazas específicas para personas con movilidad reducida (plazas H) en trenes adaptados y recorridos con subida y bajada en estaciones que cuentan con citado servicio, ya que reconoce que, en su ausencia, no es posible garantizar el acceso o descenso del tren de manera autónoma y segura. Y ello a pesar de que los coches sean accesibles con piso bajo y plataforma desplegable, y la estación tenga los andenes a la altura adecuada.

Como parte del seguimiento que realiza el Defensor del Pueblo, Adif facilitó información sobre la accesibilidad de la red ferroviaria española de interés general, actualizada a 31 de agosto de 2022:

- De las 263 estaciones de la red que tienen un tránsito de más de 1.000 viajeros/día, 209 cuentan con itinerario accesible para personas con movilidad reducida (PMR) y 54 disponen además del servicio Adif Acerca.
- De las 39 estaciones de la red que tienen un tránsito de entre 750 y 1.000 viajeros/día, 27 cuentan con itinerario accesible para personas con movilidad reducida y 9 de ellas disponen del servicio Adif Acerca.
- De las 1.193 estaciones de la red que tienen un tránsito de menos de 750 viajeros/día, 627 cuentan con itinerario accesible para personas con movilidad reducida, 78 de las cuales disponen del referido servicio.

Por su parte, Renfe facilitó datos de los porcentajes del material rodante adaptado para su uso por personas que viajan en sillas de ruedas, clasificados según las soluciones técnicas disponibles (suelo bajo con plataforma deslizante, piso alto con dispositivo elevador, etc.). En todos los casos, dicho porcentaje es superior al 50 %, alcanzándose una accesibilidad al 90 % en larga y media distancia, una ratio que llega al 100 % en el material rodante usado en alta velocidad.

No obstante, con independencia de esta investigación de carácter general, el Defensor del Pueblo ha tramitado numerosas quejas relativas a las deficiencias en la accesibilidad de líneas ferroviarias (Líneas C-1 del núcleo de Cercanías Alicante-Murcia y C-5 de Madrid) y estaciones (así, varias de la referida Línea C-5 de Cercanías de Madrid o Santa Perpètua de Mogoda, Montcada-Ripollet o Gelida, de Barcelona).

Descuentos y abonos gratuitos

Como consecuencia de la aprobación de los reales decretos-ley 11/2022 y 14/2022, destinados a responder a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en

Ucrania y hacer frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica, a partir del 1 de septiembre de 2022, Renfe puso a disposición de los viajeros abonos gratuitos en cercanías, media distancia convencional y descuentos del 50 % de los servicios Avant para viajeros habituales.

Tras la puesta en marcha de esta medida, se recibieron varias quejas exponiendo graves dificultades para poder encontrar plazas libres en diversas líneas incluidas en este régimen de bonificaciones. Y ello en una situación que los comparecientes atribuían a la posible realización, por parte de algunas personas, de reservas múltiples que no eran utilizadas, lo que estaría provocando que trenes que figuraban con todas sus plazas vendidas circularan, en la práctica, con unos elevados porcentajes de asientos vacíos.

Para solventar este problema, Renfe indicó de la aprobación de nuevas condiciones de uso de estos abonos:

- Incautación de la fianza y anulación del título de viaje a las personas que, al menos en tres ocasiones, no cancelen la reserva con dos horas de antelación si finalmente no van a coger el tren.
- Reservas por abono limitadas a cuatro viajes diarios de ida o vuelta e imposibilidad de formalizar dos viajes en el mismo sentido hasta que transcurra el triple del tiempo de viaje programado.
- Lanzamiento, a partir del 1 de enero de 2023, de un abono específico para menores de edad sin DNI, con objeto de evitar duplicidades de títulos.

Acompañamiento y transporte de menores

En 2021, el Defensor del Pueblo abrió actuaciones respecto a la suspensión, a partir del inicio de la alarma sanitaria, del servicio de acompañamiento de menores de Renfe, modalidad que permite viajar solos a los niños de entre seis y trece años, bajo la supervisión, durante todas las fases del viaje, del personal de dicha empresa pública. Una vez normalizado este servicio, Renfe ha acordado que sea obligatorio su uso por cualquier menor de 14 años que viaje solo en el AVE, limitación que no se contempla para otros servicios, como los de cercanías.

El Defensor del Pueblo tuvo conocimiento, a partir de noticias aparecidas en los medios de comunicación, de la expulsión, en la estación de Palencia, de un grupo de veintidós menores que, acompañados de dos monitores, realizaban el recorrido Barcelona-León a bordo de un tren de larga distancia de Renfe. El Defensor del Pueblo consideró procedente iniciar una investigación de oficio por si los hechos pudieran suponer una violación de los derechos de los menores. Renfe ha informado de la incoación de un expediente laboral disciplinario al empleado que adoptó la decisión para determinar si su actuación fue la adecuada. Cuando se redactan estas páginas aún no se ha recibido el preceptivo informe.

Daños derivados de las obras en la línea 7B del Metro de Madrid

La línea 7B del Metro de Madrid fue inaugurada en 2007 y comprende cinco estaciones en los términos municipales de Coslada y San Fernando de Henares (Madrid). Pocos meses después de su inauguración empezaron a detectarse desperfectos de diversa importancia en infraestructuras urbanas y edificios situados en diferentes puntos del trazado de la línea.

El Defensor del Pueblo había iniciado, en 2020, una actuación de oficio ante la Comunidad de Madrid con relación a un descenso milimétrico en las vías del metro en el tramo del entorno de la estación del Jarama, las constantes filtraciones de agua en el túnel y las reiteradas interrupciones en el servicio desde su inauguración.

En los meses siguientes, el Defensor del Pueblo inició otras investigaciones derivadas de las quejas de diversos vecinos de San Fernando de Henares, preocupados por los daños que se estaban manifestando en sus viviendas, en particular la aparición de grietas y rotura de soleras.

En el transcurso de estas actuaciones, el Defensor del Pueblo ha constatado que, a partir de 2009, la Consejería de Transportes e Infraestructuras de la Comunidad de Madrid tuvo que intervenir en diferentes puntos del trazado de la línea para ejecutar trabajos de consolidación del terreno y obras de reparación de la infraestructura ferroviaria, incluyendo la impermeabilización del conjunto de la estación de Hospital del Henares y el refuerzo en el firme de vía entre las estaciones de Jarama y Henares. Estas actuaciones implicaron el cierre de la línea de metro en diversos períodos. También ha tenido que abordar, en estos años, diversas obras de reparación parcial de daños en viviendas particulares.

Aunque la Consejería de Transportes e Infraestructuras de la Comunidad de Madrid inició de oficio, mediante Orden de 21 de febrero de 2020, la tramitación de los correspondientes procedimientos de responsabilidad patrimonial para el abono de indemnizaciones, a fecha de cierre de este informe dichos procedimientos siguen sin resolverse. Por otra parte, los vecinos señalan que las indemnizaciones propuestas no alcanzarían a la totalidad de los afectados ni cubrirían en su totalidad los perjuicios sufridos. Por tanto, el Defensor del Pueblo queda a la espera de que dicha consejería confirme la efectiva ejecución de las medidas anunciadas a través de los medios de comunicación, el estado de tramitación de los expedientes de responsabilidad patrimonial iniciados, así como información actualizada sobre las viviendas afectadas, las familias desalojadas y las fórmulas utilizadas para abonar los gastos de realojo.

Tercer carril ferroviario en Tarragona (Corredor mediterráneo)

Durante el año 2022, han continuado las actuaciones relativas a los problemas de la construcción del tercer carril ferroviario en Tarragona, en el marco global del proyecto denominado «Corredor mediterráneo».

Tras iniciar actuaciones con Adif y con la Secretaría de Estado de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, el ente gestor de las infraestructuras comunicó de la licitación de un contrato de servicios de asistencia técnica para la evaluación y análisis de la afectación de las obras de implantación del ancho estándar en el corredor mediterráneo y su posterior explotación sobre el anfiteatro de Tarragona, con un plazo de ejecución de 51 meses.

Por su parte, la citada secretaría de Estado indicó que, en enero de 2022, el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana formalizó un contrato para el «Estudio de viabilidad de la remodelación de la red arterial ferroviaria de Tarragona», en el que se prestará especial atención al tráfico de mercancías y donde se tendrá en cuenta la problemática del paso de las mercancías por la línea de la costa.

Asimismo, el estudio deberá definir la necesidad de nuevas líneas ferroviarias o la modificación de la red existente, una vez analizados los tráficos ferroviarios actuales y futuros que confluyen en el área de Tarragona.

El Defensor del Pueblo ha solicitado al ministerio más información sobre este asunto, en especial sobre los posibles impactos en el medio ambiente y en el patrimonio histórico. Igualmente, prosiguen las actuaciones con la Secretaría General de Cultura del Ministerio de Cultura y Deportes, dado que el conjunto arqueológico de Tarraco está reconocido como Patrimonio de la Humanidad por la Unesco. De estas, actuaciones se dará cuenta en próximos informes.

14.3.4 Transporte de viajeros por carretera

Respecto al sector de los transportes, aún continúan las consecuencias del impacto de la covid-19 en varias líneas, especialmente en el transporte regular de viajeros por carretera. En muchas ocasiones las personas usuarias se quejan de que la supresión, que obedecía a razones de prevención y tenía carácter temporal, se ha convertido en definitiva, sin haberse previsto medios de transporte público alternativos o en un horario adecuado.

Respecto a la accesibilidad de los vehículos de transportes en autobús, preocupan al Defensor del Pueblo las dificultades para alcanzar el objetivo — contemplado en el Real Decreto 1544/2007, de 23 de noviembre, por el que se regulan las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los modos de transporte para personas con discapacidad— de que la totalidad de las

líneas cuyo itinerario exceda de una comunidad autónoma permitan el acceso a los autobuses en silla de ruedas. Aunque dicha norma es obligatoria para los vehículos nuevos que vayan incorporándose al servicio, la limita al ámbito de las concesiones otorgadas con posterioridad a su entrada en vigor, excluyendo las que siguen operando en virtud de la prórroga de contratos anteriores en los que no se recogieron tales compromisos.

Como consecuencia de los retrasos en el proceso de renovación de las concesiones nacionales de transporte de viajeros por carretera (algunas caducadas desde hace más de cinco años), de las 77 líneas de autobús de concesión estatal que operan en la actualidad en España, prácticamente la mitad (36) no están sometidas a la obligación legal de garantizar la accesibilidad a sus vehículos de personas con movilidad reducida, y el transporte de al menos una de ellas en silla de ruedas. Pese a que algunas de las empresas con concesiones prorrogadas han incorporado, de forma voluntaria, autobuses adaptados a sus flotas, el problema de la falta de accesibilidad sigue afectando a casi el 30 % de los autobuses que operan en las líneas objeto de concesión estatal.

Por todo ello, el Defensor del Pueblo [recomendó al Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana](#) que estudiara la posibilidad de alcanzar acuerdos o compromisos con las empresas concesionarias de servicios de transporte de viajeros por carretera que están operando en virtud de prórroga para facilitar, mientras se renuevan las concesiones, la incorporación a sus flotas de autobuses adaptados, articulando, de ser necesario, algún sistema de incentivos con tal finalidad. La Recomendación no ha sido aceptada y no se ha comunicado medida alguna para resolver esta situación, que dilata de hecho la vulneración de los derechos de las personas con movilidad reducida. La solución pasa por abordar el proceso de renovación de las concesiones caducadas sometidas a prórroga, situación que debiera ser regularizada por los poderes públicos sin más dilaciones.

14.4 INFRAESTRUCTURAS VIARIAS

Las deficiencias en el estado de una carretera se pueden deber a varias cuestiones: pintura desgastada, mala iluminación, pavimento deteriorado o poca visibilidad, entre otras. Todas ellas pueden contribuir a que se produzcan accidentes.

A lo largo del 2022, el Defensor del Pueblo ha seguido tramitando quejas sobre el estado en que se encuentran las carreteras. Prácticamente en todas ellas las personas interesadas se habían dirigido previamente a la Administración titular de la vía, sin que su reclamación tuviera efectos prácticos.

Un ejemplo de proyecto de mejora del trazado que no acaba de ejecutarse es el referido a la carretera A-4126, al que ya se aludió en el anterior informe. El Ayuntamiento de Ugíjar (Granada) trasladó al Defensor del Pueblo un acuerdo del pleno en el que reiteraba a la Junta de Andalucía su solicitud para la ejecución del proyecto de mejora del trazado de la referida carretera, proyecto que se viene reclamando por el ayuntamiento desde 2014. Se analizó la posibilidad de que pudiera beneficiarse de la cofinanciación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), aunque se descartó. Parece que, finalmente, la Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio ha asumido el proyecto con un plazo de ejecución de 4 meses.

En otra queja, una vecina de Villalba (Lugo) señalaba la falta de asfaltado, durante cuatro años, del tramo de carretera donde confluyen los concellos de Cospeito y Villalba. El Ayuntamiento de Villalba ha comunicado al Defensor del Pueblo que ha iniciado los trámites para la redacción del proyecto, que requerirán un plazo de ejecución de un año desde la fecha de adjudicación.

Seguridad vial

El objetivo principal de la seguridad vial es salvaguardar la integridad física de quienes transitan por la vía pública, para lo cual deben eliminarse los factores de riesgo y posibilitar la circulación de los vehículos en debidas condiciones.

Un caso significativo es la situación en la que se encuentran varios vecinos de Madrid, cuyo único acceso a sus viviendas es una estrecha acera separada por un guardarraíl de la circulación de los coches de la M-30. El acceso a las viviendas carece de luz peatonal y resulta inseguro por el paso de coches a alta velocidad. La Administración municipal ha comunicado al Defensor del Pueblo que ha mantenido varias reuniones con los vecinos afectados y que parte de las actuaciones previstas ya han sido ejecutadas parcialmente en alguno de los tramos, en el marco de un proyecto que se consensuó con los vecinos y cuyas actuaciones continúan al cierre de este informe. Por ello, en un plazo razonable se requerirá nueva información, con el objeto de verificar la definitiva resolución del problema planteado.

15 MEDIO AMBIENTE

15.1 EVALUACIÓN DE LOS IMPACTOS DE PROYECTOS Y ACTIVIDADES SOBRE EL MEDIO AMBIENTE

La evaluación ambiental es una herramienta clave para evitar, prevenir y corregir los daños al medio ambiente, en desarrollo del mandato contenido en el artículo 45 de la Constitución. La ley regula con detalle el proceso de evaluación que debe realizarse antes de que se apruebe un proyecto y las funciones que corresponden a cada órgano participante, aunque todos deben colaborar en todo momento en el éxito de la evaluación.

El órgano ambiental correspondiente realiza el análisis técnico del expediente y formula la declaración de impacto ambiental (DIA), donde se establecen las condiciones en las que debe ejecutarse y explotarse para que no se produzcan daños significativos al medio ambiente. Tras esto corresponde al denominado órgano sustantivo la autorización del proyecto.

El Defensor del Pueblo viene observando desde hace años que la Secretaría de Estado de Medio Ambiente mantiene una interpretación restrictiva de las funciones que la legislación atribuye al órgano ambiental, en relación con las declaraciones de impacto ambiental DIA. Esta interpretación también es frecuente en los órganos homólogos autonómicos. Así, suelen declinar su competencia para realizar el seguimiento de una DIA, pronunciarse sobre su vigencia, instar el ejercicio de la potestad sancionadora, determinar si procede excluir un proyecto de evaluación de impacto ambiental en los casos excepcionales previstos en la ley o, finalmente, revisar o promover una modificación, aunque el proyecto no se haya ejecutado durante años e incluso haya sido cambiado sustancialmente. Sin embargo, el Defensor del Pueblo considera que los órganos ambientales sí tienen competencias para intervenir, en particular en casos de declaraciones antiguas, cuyos proyectos —paralizados durante largos períodos de tiempo— se reactivan.

En apoyo de lo anterior cabe recordar que, de conformidad con la normativa vigente, el órgano ambiental puede «realizar comprobaciones y recabar información, para verificar el cumplimiento del condicionado de la declaración de impacto ambiental» y para «evaluar el grado de implementación, los resultados, la eficacia y la eficiencia de las evaluaciones de impacto ambiental realizadas, permitir una mejora continua del método basada en la retroalimentación y elaborar estadísticas» (artículos 7 del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación del impacto ambiental, y 52.5 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental). Una DIA que no se

ha aplicado después de años, sin duda necesita ser analizada para comprobar su grado de implementación y la eficacia de la evaluación realizada. El órgano ambiental no puede eludir un pronunciamiento al respecto y limitarse a atribuir la responsabilidad exclusiva del seguimiento al órgano sustantivo sin vulnerar, por omisión, los preceptos citados.

La legislación también contempla que el órgano ambiental puede modificar una DIA si durante el seguimiento de su cumplimiento se detecta que las medidas preventivas, correctoras o compensatorias son insuficientes, innecesarias o ineficaces. Así, hace recaer sobre este órgano la principal responsabilidad de iniciar y decidir sobre su posible modificación, pues puede iniciar el procedimiento de oficio, por propia iniciativa, o bien por petición razonada o por denuncia, supuestos en los que debe pronunciarse sobre la procedencia de acordar el inicio del procedimiento (artículo 44 y disposición transitoria primera de la citada Ley 21/2013).

Respecto a la vigencia de las declaraciones que evalúan proyectos no ejecutados y que se reactivan muchos años después, las administraciones suelen argumentar que cuando se formularon no existían normas que regularan este aspecto. No obstante, la ausencia de norma puede integrarse con principios de Derecho común aplicables desde hace tiempo, como por ejemplo el artículo 590 del Código Civil, que prohíbe realizar obras molestas o nocivas para el vecino y la correspondiente obligación de corregir el peligro o las molestias; o con los principios aplicables a los efectos del transcurso del tiempo sobre las obligaciones jurídicas que rigen en el ámbito del Derecho común y a los que el Derecho administrativo no es ajeno, como la prescripción o la caducidad, cuya finalidad es que no permanezcan indefinidamente inciertas las situaciones jurídicas. A estos argumentos se añade que no puede considerarse acorde con el mandato del artículo 45 de la Constitución una interpretación de la ley que permita un uso de los recursos naturales que suponga su deterioro, sin que previamente se hayan evaluado y corregido los impactos significativos derivados de la actividad que causa ese deterioro.

Desde esta perspectiva, a juicio del Defensor del Pueblo, lo relevante cuando se reactiva el proyecto es que el órgano ambiental analice: 1) si los elementos y las condiciones en que se efectuó la evaluación ambiental del proyecto siguen siendo los mismos hoy en día, de manera que los impactos inicialmente detectados y las medidas correctoras impuestas sigan siendo válidas y son suficientes, y 2) si las modificaciones incluidas en el proyecto tienen una dimensión suficiente para generar nuevos impactos significativos no detectados previamente y que precisen de algún tipo de evaluación reglada.

Este problema que se viene comentando se ha planteado respecto al proyecto de ampliación del Puerto de Valencia, cuya declaración de impacto ambiental data de 2007. El proyecto no se había ejecutado en su totalidad y en 2022 se reactivó sin que previamente el órgano ambiental se hubiera pronunciado sobre la necesidad de una

nueva evaluación, pese a que el proyecto había sido sensiblemente modificado. Las actuaciones del Defensor del Pueblo permanecen abiertas para ver en qué medida se reconduce la situación.

15.2 PROTECCIÓN DE LA BIODIVERSIDAD Y DE LOS RECURSOS NATURALES

Incendios forestales

Uno de los principales problemas ambientales durante 2022 fueron los incendios forestales, por las implicaciones de todo género que suponen para la vida, los hábitats, la erosión del suelo, la contaminación atmosférica, la devastación del paisaje y el impacto en las infraestructuras. Según datos oficiales, de enero a octubre se quemaron más de 265.090 hectáreas.

Una vez concluida la campaña de incendios de verano y tras aprobarse el Real Decreto-ley 15/2022, de 1 de agosto, por el que se adoptan medidas urgentes en materia de incendios forestales, el Defensor del Pueblo inició una actuación de oficio con todas las comunidades autónomas y con la Secretaría de Estado de Medio Ambiente, para comprobar el grado de cumplimiento y la eficacia de las medidas previstas. Esta actuación vino a unirse a la iniciada sobre los incendios en la Sierra de la Culebra (Zamora), en la que ardieron más de 30.000 hectáreas.

Al cierre de este informe las actuaciones continúan abiertas para completar los datos que permitan una evaluación global sobre el conjunto del territorio.

Gestión del agua

La gestión del agua y su relación con los espacios naturales también es motivo frecuente de quejas y actuaciones del Defensor del Pueblo. En el verano y otoño de 2021 se había puesto de manifiesto que las extracciones de aguas destinadas al riego ilegal, así como el abastecimiento de Matalascañas (Huelva), continuaban poniendo en riesgo las masas de agua subterránea de las que se nutren las lagunas superficiales y que constituyen el soporte fundamental de la riqueza ecológica del Espacio Natural de Doñana. Todo ello agravado por la sequía.

En 2022, la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir, entidad competente en la gestión del agua, ha remitido información detallada sobre nuevas concesiones de agua, sanciones impuestas y pozos ilegales cerrados. Su conclusión es que el estado global de las masas de agua subterránea Almonte, Marismas y La Rocina (Huelva) no varía con respecto al descrito en el plan hidrológico y se califica como malo. Ello a pesar del progreso alcanzado en los últimos años, fruto de la aplicación de las medidas previstas en el plan hidrológico (vigilancia por teledetección y guardería, apertura de

procedimientos sancionadores, sustitución de aguas subterráneas por superficiales y adquisición de derechos).

El Defensor del Pueblo considera que reconocer nuevos usos del agua, incluidos la legalización de regadíos irregulares, ignorando la situación cuantitativa y cualitativa de las masas de agua subterránea y el ciclo hidrológico, no resulta congruente con el mandato constitucional de usar los recursos naturales de manera racional. Asimismo, espera que el Marco de Actuaciones para Doñana, anunciado a finales de año por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, pueda llevarse a cabo con la máxima celeridad.

Protección de las costas y de los espacios naturales marinos

Uno de los espacios naturales más gravemente afectados por las consecuencias del cambio climático es la costa. La Administración General del Estado, como titular del dominio público marítimo-terrestre, dispone de facultades para asegurar la protección de las costas, pero a menudo elude determinadas actuaciones de defensa del litoral, en particular de los terrenos amenazados por la invasión del mar a causa de los temporales, que pueden ejecutarse por los propietarios previa autorización administrativa, siempre que no perjudiquen a la playa ni a la zona marítimo-terrestre, ni menoscaben las limitaciones y servidumbres legales correspondientes (artículo 6 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas). Ahora bien, la Administración no está obligada a regenerar las playas en todos los casos, en especial cuando la erosión está causada por la ocupación ilegal del dominio público marítimo-terrestre, o por procesos urbanísticos irregulares que interfieren en la dinámica litoral. Esta apreciación motiva la inadmisión a trámite de quejas que reclaman la actuación administrativa haciendo abstracción de las causas y de la responsabilidad del deterioro producido.

En casos de ocupación irregular del dominio público marítimo-terrestre por incumplimiento de la concesión, la Administración puede declarar la caducidad de esta. En el caso de la ocupación irregular de una playa de La Oliva (Fuerteventura) por un hotel, el Defensor del Pueblo concluyó la investigación con la Demarcación de Costas de Canarias, tras constatar que el procedimiento de caducidad de la concesión en trámite tenía fundamento legal, a la vista de que el titular había realizado obras y aumentado el volumen y la superficie del hotel que regenta.

Un precepto clave para la protección del litoral es el que limita la construcción o pervivencia de las instalaciones en el referido dominio público a aquellas que por su naturaleza no puedan ubicarse en otro lugar (artículo 2 de la Ley de Costas). No resulta compatible con este objetivo el mantenimiento de instalaciones en mal estado o derruidas que, además de perjudicar a la playa y al paisaje costero, pueden suponer un peligro para la seguridad de las personas. Este problema se planteó respecto a las

instalaciones de Radio Liberty en la playa de Pals (Girona). La Administración de Costas ha actuado conforme a la ley, al adoptar la decisión de retirarlas.

Aquellas administraciones que manifestaron interés expreso en el mantenimiento de las instalaciones, por su significación histórico-cultural, tienen la posibilidad, de colaborar en la adopción de otras medidas, tales como habilitar espacios de divulgación fuera de la zona de dominio público, para recordar y difundir el papel que desempeñaron las instalaciones radiofónicas durante la guerra fría; u otorgar subvenciones para el traslado y reparación de bienes o elementos originales que hayan podido recuperarse.

La legislación se ocupa también de la protección de los espacios naturales marinos, los cuales, una vez declarados, deben disponer de un plan de gestión. En el caso de los espacios incluidos en la Red Natura 2000, la Administración debe de aprobar el plan en el plazo máximo de seis años, aunque con frecuencia se constata que este plazo no se cumple. Así, por ejemplo, en el caso del espacio marino de la Isla de Tabarca (Alicante), designado como lugar de importancia comunitaria (LIC) mediante la Decisión de la Comisión Europea de 19 de julio de 2006, a la fecha de redacción de este informe la Secretaría de Estado de Medio Ambiente no ha comunicado al Defensor del Pueblo la aprobación de su plan de gestión.

Protección de la fauna y la flora

En este ámbito se han realizado varias investigaciones de interés en relación con las aves. Frecuentemente, tiende a considerarse que solo las especies de aves expresamente protegidas se benefician del régimen tuitivo general que la Directiva 2009/147/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, relativa a la conservación de las aves silvestres —conocida como «Directiva Aves»— y su ley de transposición establecen (por ejemplo, no matarlas, dañarlas, ni molestarlas intencionadamente).

No obstante, no debe perderse de vista que la Directiva Aves se refiere «a la conservación de todas las especies de aves que viven normalmente en estado salvaje en territorio europeo» (artículo 1) y que los Estados miembros de la Unión Europea deben tomar todas las medidas necesarias para mantener o adaptar las poblaciones de todas las especies contempladas en el citado artículo. Es decir, de todas las aves que viven normalmente en estado salvaje en territorio europeo.

Ello exige necesariamente, incluso para especies no incluidas en el Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial o en el Catálogo Español de Especies Amenazadas, que las Administraciones Públicas tengan un conocimiento lo más exacto posible del estado en que se encuentran las poblaciones, así como su evolución y variación, particularmente cuando se trata de especies que estuvieron

protegidas en el pasado, que fueron descatalogadas por su evolución favorable y que, desde entonces, están sometidas al control de sus poblaciones.

La razón de ello es que, en el momento en el que se aprecie un declive significativo, las especies (o las subespecies, o las poblaciones, dice la ley) deberán incluirse bien en el Catálogo Español de Especies Amenazadas —donde se pueden clasificar, por ejemplo, «en peligro de extinción» o como «vulnerable»—, bien en el Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial. Dicha inclusión desencadena el deber de las administraciones de aprobar los correspondientes planes de recuperación o de conservación y tratar de revertir las amenazas que han generado el declive.

El Defensor del Pueblo ha insistido en estas consideraciones respecto a la autorización excepcional para la captura del cormorán grande que otorga en el Principado de Asturias la [Consejería de Medio Rural y Cohesión Territorial](#), justificada en la incidencia negativa de estas aves en la existencia de salmones para la pesca. Así, ha [recomendado](#) que la consejería mantenga la continuidad de los censos que se vienen realizando anualmente; que se mejore, en la medida de lo posible, el conocimiento de otras causas que influyen en la pérdida de salmónidos distinta de la alimentación de los cormoranes (por ejemplo, la calidad del agua de los ríos), y que tenga en consideración las conclusiones que las asociaciones especializadas le suministran en virtud de los datos obtenidos sobre el terreno y los estudios que, conforme a criterios científicos, realicen.

15.3 CONTAMINACIÓN ATMOSFÉRICA

La Organización Mundial de la Salud, la Agencia Europea de Medio Ambiente y otras autoridades sanitarias y científicas llevan años publicando informes sobre las negativas y graves consecuencias de la contaminación atmosférica para la salud.

En todo caso, la incertidumbre que lleva asociada la relación entre enfermedad y fuentes de contaminación no debe impedir la adopción de medidas tendentes a corregirla. De acuerdo con el principio de precaución, establecido en el artículo 191 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la falta de certeza sobre el origen de un determinado riesgo procedente de un fenómeno, un producto o un proceso cuyos potenciales efectos hayan sido identificados en una evaluación científica y objetiva no debe impedir la adopción de medidas que garanticen «un elevado nivel de protección» de la salud y del medioambiente.

El Defensor del Pueblo ha seguido atento a la situación de contaminación atmosférica en el oeste de Gijón (Principado de Asturias). Los niveles de partículas en suspensión menores de 10 micras (PM10) y la falta de ejecución de las algunas de las

medidas correctoras de la contaminación previstas en los sucesivos planes de calidad del aire que elabora cíclicamente la consejería competente son motivo de preocupación entre los vecinos, por las repercusiones en su salud. El Defensor del Pueblo ha [recomendado a la Consejería de Administración Autonómica, Medio Ambiente y Cambio Climático](#) que cuando, de forma excepcional y justificada, no se cumplan las medidas correctoras previstas en un plan de calidad del aire, se incorporen al siguiente, junto con una explicación sobre la procedencia de acometerlas o, por el contrario, de no ejecutarlas por no ser ya necesarias o eficaces. También ha recomendado que se reconsidere la posibilidad de añadir a la Red de Control de Calidad del Aire autonómica una nueva estación de medida que mejore el registro de las emisiones industriales, de acuerdo con la ubicación propuesta por el informe del Instituto de Salud Carlos III y los criterios establecidos en el Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire. El Defensor del Pueblo ha solicitado, igualmente, que la Administración considere la colocación de un captador de partículas sedimentables con carácter permanente en el emplazamiento donde se realizó el estudio, con el fin de comprobar que los niveles se mantienen por debajo de los umbrales de referencia que se establezcan y que las medidas impuestas a la instalación resultan eficaces.

En la localidad de Almassora (Castellón), el escaso control de la contaminación que procede del polígono petroquímico por parte de la Administración autonómica ha sido también objeto de actuaciones por parte del Defensor del Pueblo en 2022. Los vecinos de la zona norte de la playa de Almassora, cuyas viviendas limitan con el polígono, denuncian que, además del ruido, la zona está expuesta a fuertes olores a gas, elevadas concentraciones de benceno, tolueno, xileno, ácido sulfhídrico, PM2.5 y PM10. Como consecuencia de la contaminación, los vecinos sufren problemas de sueño por el ruido, no pueden dormir en verano con la ventana abierta, y afirman padecer náuseas, mareos y dolor de cabeza por los olores. Además, ven limitado el uso de los espacios comunes al aire libre.

El Defensor del Pueblo es consciente de que el problema de contaminación que se plantea puede no tener fácil solución técnica por la escasa distancia existente entre las viviendas y la zona industrial, que ya existía antes de la construcción de aquellas. Ello revela, en primer lugar, un problema de ordenación urbanística. En la tramitación de los instrumentos urbanísticos que permitieron el desarrollo en esta zona debieron de elaborarse informes sobre el potencial contaminante del polígono y la construcción de viviendas tendría que haberse condicionado a la posibilidad de garantizar un entorno saludable. Sin embargo, los instrumentos urbanísticos que posibilitaron este desarrollo fueron aprobados y, finalmente, el ayuntamiento otorgó licencia de primera ocupación a las viviendas en el año 2007. Así, no puede considerarse que el ayuntamiento esté exento de responsabilidad.

Con todo, debe tenerse presente que las instalaciones industriales ubicadas en el polígono no pueden contaminar libremente, haya o no haya desarrollo urbanístico en su entorno. Tanto la Conselleria de Agricultura, Desarrollo Rural, Emergencia Climática y Transición Ecológica de la Generalitat Valenciana como el ayuntamiento deben asegurarse de que se cumplen todas las condiciones y medidas correctoras impuestas en los instrumentos de valuación de impacto ambiental, autorización ambiental integrada y similares, licencias municipales, a través de la potestad sancionadora y de restablecimiento de la legalidad ambiental. Para ello deben desplegar una actividad inspectora que permita tener un conocimiento lo más exacto posible del nivel de cumplimiento de la normativa.

Por todo ello, el Defensor del Pueblo ha iniciado actuaciones con el Ayuntamiento de Almassora y ha dirigido una [Sugerencia](#) a la consejería autonómica competente para que modifique el plan de inspecciones para incrementar la frecuencia de visitas al polígono de El Serrallo, sin previo aviso, y que combine estas inspecciones con otras no programadas, para atender las denuncias de los vecinos.

Instalaciones carboneras

El Defensor del Pueblo tiene muy presente la relevancia que ciertas actividades tradicionales pueden desempeñar en la fijación de la población rural, pero ante actividades hoy reconocidas como contaminantes por la ciencia y el Derecho, las Administraciones Públicas deben propiciar alternativas viables para quienes, careciendo de otros medios de subsistencia, se vean obligados a abandonar su actividad tradicional o adaptarla a las nuevas exigencias ambientales.

Estas cuestiones se han examinado con ocasión de una queja por la mala calidad del aire en Cordobilla de Lácara (Badajoz), donde desde hace años se produce carbón vegetal. No todas las carboneras disponen de la preceptiva autorización ambiental unificada, que debe otorgar la Consejería de Transición Ecológica y Sostenibilidad de la Junta de Extremadura. Esta ha tramitado algunos procedimientos sancionadores, pero no ha realizado inspecciones suficientes en el período de mayor actividad ni ha adoptado medidas provisionales, como el precinto o la retirada de los hornos, en tanto no se regularice la situación. Por otra parte, el criterio normativo de entender que los valores ambientales límite se incumplen si se supera una determinada concentración más de 35 veces en todo un año no resulta representativo en los casos en los que la contaminación se produce en períodos de tiempo muy concretos. La adopción de medidas correctoras eficaces debiera tener presente, por tanto, el carácter estacional de la contaminación.

El Defensor del Pueblo ha [sugerido](#) a la citada consejería que revise las autorizaciones para imponer valores límite acordes con la normativa y las medidas correctoras que permitan cumplirlos; que se asegure de que todas las instalaciones

disponen de sistemas para la medición de emisiones y que sus titulares las comunican a la Administración en los plazos establecidos; que adopte medidas provisionales (precinto de los hornos u otras que procedan) para impedir el funcionamiento de instalaciones que carezcan o incumplan significativamente la autorización, y que estudie la posibilidad de otorgar ayudas para la incorporación de medidas correctoras. Y, con carácter complementario, al ayuntamiento le ha formulado la [Sugerencia](#) de que denuncie de forma inmediata a la consejería las conductas que puedan ser constitutivas de infracción.

15.4 CONTAMINACIÓN ACÚSTICA GENERADA POR EL FUNCIONAMIENTO DE GRANDES INFRAESTRUCTURAS

El impacto acústico de las grandes infraestructuras es motivo habitual de queja ante el Defensor del Pueblo. Cabe destacar el caso de las carreteras estatales en Cantabria, Comunidad de Madrid y el Principado de Asturias, así como en las provincias de Cáceres, Castellón, Málaga y Tarragona.

Frecuentemente, los ciudadanos consideran que la Administración titular de la carretera, aun reconociendo el incumplimiento de los valores límite de ruido establecidos por la normativa y la necesidad de corregirlo (por ejemplo, mediante la colocación de pantallas acústicas), nunca llega a implantar medidas correctoras. Este ha sido el caso de la A-64 y la A-66 a su paso por diversas localidades asturianas, en el que las medidas estaban previstas en el mapa estratégico de ruido elaborado en 2006, pero aún no se han instalado.

Solo este dato permite concluir que la actuación de la Administración estatal de carreteras para evaluar y corregir el ruido de los grandes ejes viarios de su competencia no responde a los deberes que imponen tanto la Directiva 2002/49/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de junio de 2002, sobre evaluación y gestión del ruido ambiental, como la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido, apartándose de estas normas en varios puntos. En concreto, en el cumplimiento del calendario para la elaboración, aprobación y revisión cíclica de los mapas y planes de acción, en la ejecución de las medidas correctoras del ruido y en su reducción hasta los niveles fijados por la normativa.

Aunque la Administración de carreteras ha elaborado algunos mapas de ruido (2006 y 2012), no ha aprobado formalmente ningún plan de acción, cuando debería haber aprobado tres. Al no haber sido aprobados dichos planes, no se han ejecutado las medidas correctoras del ruido que producen los grandes ejes viarios de competencia estatal con las garantías que la legislación establece. Ciertamente, la inactividad de la Administración no ha sido total y se han ido tramitando órdenes de estudio para la colocación de pantallas acústicas en determinadas zonas más afectadas (con fundamento en estudios que, hasta donde le consta al Defensor del Pueblo, no se han

hecho públicos) pero, además de que no todas se han aprobado y ejecutado, esta forma de actuación no se compadece bien con las previsiones legislativas.

También se puede inferir que, si en los mapas de ruido aprobados se detectaron zonas en las que se superaban los valores límite y no se ha aprobado ningún plan de acción para corregirlo, lo más probable es que sigan sin cumplirse esos valores límite. De ser esto así, se produciría un nuevo incumplimiento, pues los objetivos ambientales aplicables a las infraestructuras estatales preexistentes (de forma simplificada, las anteriores a la entrada en vigor del Real Decreto 1367/2007, de 19 de octubre, por el que se desarrolla la Ley del Ruido, en lo referente a zonificación acústica, objetivos de calidad y emisiones acústicas) debían haberse completado el 31 de diciembre de 2020.

El responsable de corregir el ruido y, por tanto, de financiar las medidas correctoras, es el titular de la infraestructura, en este caso el Ministerio de Transportes, Movilidad Sostenible y Agenda Urbana. Los ciclos de planificación, ejecución y revisión de los instrumentos de ruido se establecieron, precisamente, para que las administraciones dispusieran de tiempo suficiente para evaluar, programar, presupuestar y ejecutar medidas correctoras. Desde que entró en vigor la directiva antes citada, el 18 de julio de 2002, ha transcurrido todo ese tiempo para cumplir sus preceptos.

Con el fin de subsanar la situación, el Defensor del Pueblo ha dirigido a la Secretaría de Estado de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, dos [Recomendaciones](#), al objeto de que se habiliten medios personales y materiales adicionales para impulsar la revisión y la aprobación del mapa estratégico de ruido y el plan de acción de los grandes ejes viarios de competencia estatal correspondientes al ciclo actual. También ha recomendado que, en tanto se aprueban el mapa y el plan de acción, se difunda la información más actualizada de que se disponga.

15.5 CONTAMINACIÓN ACÚSTICA PROCEDENTE DE OTRAS ACTIVIDADES

Muchos ciudadanos que acuden al Defensor del Pueblo ponen de manifiesto que sufren en sus domicilios, de manera continua y diaria, ruidos y vibraciones procedentes de focos muy diversos.

Las situaciones de contaminación acústica más frecuentes que han dado lugar a actuaciones del Defensor del Pueblo son similares a los de los años precedentes. Todas tienen en común la necesidad de que la Administración local reaccione con diligencia y eficacia, para lo que debe dotarse de más medios —humanos, personales y técnicos—, con el fin de que, en un tiempo razonable, se puedan comprobar los hechos denunciados y corregir la causa de las molestias.

Los locales de hostelería, por el uso de música amplificada no amparada por la licencia o por el ruido y las molestias generadas por los sistemas de extracción de

humos, son el motivo más habitual de queja. Las visitas de inspección a estos locales se suelen demorar y a menudo es preciso que el Defensor del Pueblo recuerde a los ayuntamientos que deben agilizar la resolución de los procedimientos incoados, la adopción de medidas correctoras y, en su caso, la imposición de sanciones. El control desde el ayuntamiento debe ser real y efectivo. Sin embargo, es frecuente que los ciudadanos muestren su impotencia por la persistencia de las molestias por ruido, pese a haberlas denunciado ante el órgano competente, y que soliciten una actuación más eficaz de la Administración. En los locales de ocio nocturno se suele detectar que el aislamiento o insonorización es insuficiente o que se están utilizando equipos de música con un volumen de emisión superior al autorizado. En estas quejas, el Defensor del Pueblo insta a la Administración local a inspeccionar la actividad y a realizar mediciones en el local y en las viviendas afectadas. En ocasiones, es preciso sugerir a los ayuntamientos que estas mediciones se lleven a cabo en el período más desfavorable o en días de mayor afluencia de público.

El ruido de las máquinas de aire acondicionado es otra causa frecuente de quejas. En estos supuestos, el Defensor del Pueblo comprueba si la Administración local realiza análisis sonométricos, adopta medidas correctoras si los niveles de ruido son superiores a los permitidos e inicia, de ser preciso, los procedimientos para el restablecimiento de la legalidad ambiental y urbanística.

En los supermercados y establecimientos comerciales, la carga y descarga fuera del horario autorizado y los sistemas de climatización transmiten ruido y vibraciones a las viviendas superiores. El Defensor del Pueblo sugiere a los ayuntamientos que realicen las inspecciones y mediciones oportunas en los momentos en los que los ciudadanos indican que se producen estas operaciones, así como que se adopten medidas correctoras que en algunos supuestos pueden conllevar la sustitución completa de la maquinaria por aparatos más modernos y menos contaminantes.

El ruido que causan las tareas de los servicios de limpieza y recogida de basura durante la madrugada también es motivo habitual de queja ante el Defensor del Pueblo. Esta institución suele solicitar a los ayuntamientos que introduzcan medidas para corregir el ruido denunciado por los ciudadanos. La respuesta suele ser positiva, mediante cambios en los horarios y en las rutas de recogida cuando resulta viable, al menos en las tareas más ruidosas, como la recogida de los contenedores de vidrio. Además, si el contrato de prestación de los servicios de limpieza está próximo a su vencimiento, el Defensor del Pueblo propone que en el nuevo se incluya el empleo de vehículos más eficientes y maquinaria más silenciosa.

Por último, las fiestas patronales generan todos los años quejas motivadas por la instalación de escenarios y otras atracciones feriales cerca de viviendas habitadas. En el presente informe se dedica un epígrafe específico sobre esta cuestión

(Además de lo explicado en el epígrafe específico de este informe sobre las molestias generadas por las terrazas y los actos y eventos celebrados en los espacios públicos, en el capítulo 13 de la sección II). En estas quejas, el Defensor del Pueblo indica a la Administración municipal competente que resulta esencial una buena organización y planificación de las fiestas, tanto en lo referido a la búsqueda de los emplazamientos que generen las menos molestias posibles, como en la realización de un adecuado control de las actividades más ruidosas, mediante la vigilancia de sus horarios y la monitorización del nivel de intensidad de la música amplificada.

16 URBANISMO

16.1 PLANEAMIENTO URBANÍSTICO

El planeamiento urbanístico, en cuanto constituye un instrumento de determinación del modelo de ciudad futura y de la forma en que se ordenarán los usos y actividades en el territorio, lleva consigo importantes impactos sobre el medio natural, que deben ser evaluados. El mismo se configura como una potestad administrativa de competencia municipal, que la corporación ejerce en régimen de autonomía. A su vez, las comunidades autónomas disponen de dos importantes bases competenciales para efectuar correcciones o establecer condiciones en el proyecto de plan urbanístico: la derivada de sus competencias normativas, de planificación y ejecución urbanística y de ordenación del territorio; lo que atañe a la legislación y ejecución en materia de medio ambiente.

Además, las comunidades autónomas disponen de facultades de control del planeamiento. Desde la perspectiva del control de legalidad, la Administración autonómica dispone de un amplio margen para determinar si el plan sometido a aprobación definitiva cumple todas y cada una de las normas urbanísticas y ambientales, estatales o sectoriales, que condicionan o limitan la actividad urbanística (contaminación atmosférica, ruido, residuos, protección de la naturaleza, demandas hídricas, etc.). Desde la perspectiva del control de oportunidad, la Administración autonómica puede revisar las decisiones de la entidad local, en aspectos discrecionales que tienen que ver con intereses supralocales.

Sirva como ejemplo de lo indicado el caso de la tramitación de un plan especial para la definición de un equipamiento que incluía áreas y edificaciones de enterramiento, crematorio y tanatorio en suelo no urbanizable, cuya aprobación definitiva fue denegada por el Ayuntamiento de San Sebastián de los Reyes (Madrid), ya que un informe de la Dirección General de Urbanismo de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura de la Comunidad de Madrid determinó que el plan especial no era el instrumento adecuado para tramitar esta actuación. De hecho, se recomendó acudir al proyecto de actuación especial, cuya tramitación es más compleja y además establece controles más restrictivos, en la medida en que para su aprobación debe incluirse un estudio de evaluación ambiental y la correspondiente declaración de impacto ambiental, según establece el apartado a) del artículo 149 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid. La actuación iniciada por el Defensor del Pueblo, a raíz de la queja de un vecino, fue concluida, al estimar correcta la denegación de la aprobación definitiva del plan especial.

Clasificación

Al ordenar los usos del suelo, el planeamiento se proyecta sobre fincas concretas guiándose por las exigencias de ponderación entre el interés público y el privado y, por tanto, se refiere a una realidad en constante cambio, como son las circunstancias socioeconómicas en cada momento detectables en un determinado ámbito territorial. Esa permanente mutación obliga a su ágil modificación. Pese a lo anterior, un año más, el Defensor del Pueblo ha tramitado quejas por retrasos en la aprobación de planes, en muchas ocasiones promovidas por personas que reclaman que se tramiten modificaciones puntuales de planes generales, cuyo objeto suele ser la modificación de la clasificación urbanística de parcelas supuestamente incluidas por error en otra categoría.

Así ha sucedido en una actuación ante el Ayuntamiento de Montesa (Valencia), donde una parcela estaba clasificada como suelo urbanizable cuando reunía todos los requisitos para ser suelo no urbanizable, por estar integrada en una finca rústica de mayores dimensiones con el correspondiente aprovechamiento agrario y carecer de los elementos básicos de urbanización (energía eléctrica y alumbrado, suministro de agua, red de saneamiento y acceso rodado o encintado de aceras).

El Defensor del Pueblo recordó el carácter reglado de la clasificación del suelo urbano e indicó a la Administración local que debe otorgar a cada terreno la clasificación urbanística que se corresponda con sus características y servicios. El planificador no goza de discrecionalidad alguna al respecto. La clasificación como suelo de un tipo u otro viene dada por imperativo legal, imponiéndose a la capacidad de decidir de la corporación local. Es más, ante la concurrencia de alguno de los valores merecedores de especial protección, el planificador debe clasificar con aquella clave los terrenos afectados.

Por las razones expuestas, el Defensor del Pueblo formuló una [Sugerencia](#) al ayuntamiento, para que verificase la situación urbanística de la parcela y ajustase por medio de una modificación puntual su clasificación urbanística a la realidad. El ayuntamiento comunicó que el reclamante había recurrido por este asunto a los tribunales de justicia y que, por tanto, las resoluciones formuladas por esta institución serían estudiadas y tenidas en cuenta una vez recayese sentencia.

16.2 EJECUCIÓN URBANÍSTICA

El Defensor del Pueblo viene destacando en sus informes anuales que los sistemas de actuación tradicionales presentan problemas que exigirían fórmulas de sistematización y simplificación, para evitar retrasos en su aplicación. Son muchas las ocasiones en las que esta institución ha subrayado la importancia de que las administraciones locales

asuman el protagonismo de la gestión urbanística, ante lo que estas invocan, para justificar su inactividad, la falta de medios técnicos y jurídicos.

El Defensor del Pueblo debe insistir en su análisis sobre las deficiencias advertidas en la aplicación de los sistemas de ejecución urbanística, especialmente en los de iniciativa privada, como el sistema de compensación, que de hecho constituye el modo de ejecución más frecuente para el desarrollo de estos planes. Es más, en aquellos supuestos de incumplimiento de los plazos establecidos por el planeamiento, se observa que los ayuntamientos, con carácter general, no son partidarios de adoptar los mecanismos que las propias leyes autonómicas ponen a su disposición para garantizar la ejecución, como la sustitución del sistema de ejecución de iniciativa privada por uno de gestión pública o mixta.

Un ejemplo de lo anterior lo constituye un plan regional de actuación de urbanización en Zamora, cuya ejecución urbanística lleva años paralizada. En 2016, el Defensor del Pueblo sugirió a la entonces Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León que declarase la caducidad de la adjudicación a favor del urbanizador, por haberse incumplido los plazos señalados en dicho plan. La [Sugerencia](#) fue aceptada por la Administración autonómica y, en su cumplimiento, resolvió el contrato que se había suscrito con el urbanizador. Pero han transcurrido seis años desde entonces y la ejecución urbanística continúa paralizada, con el consiguiente perjuicio para los propietarios, ya que sus fincas continúan afectas al cumplimiento de las obligaciones urbanísticas y al pago de los gastos de urbanización.

Otro supuesto ilustrativo de dilaciones en la ejecución urbanística es el de un sector de suelo urbanizable en el municipio de Vilanova i la Geltrú (Barcelona), en el que la iniciativa particular responsable de su gestión no acaba de concluir la necesaria transformación urbanística. Por ello, el Defensor del Pueblo ha trasladado a la Administración local que debe ejercer estas competencias y adoptar las medidas precisas para garantizar la completa y adecuada gestión urbanística. Mientras tanto, el autor de la queja carece de un servicio tan básico como lo es el abastecimiento de agua.

Dadas las circunstancias y ante usos declarados fuera de ordenación, como es el caso, la jurisprudencia viene aceptando obras que persiguen la adaptación del inmueble a las necesidades del propietario —siguiendo criterios de higiene, ornato y conservación—, siempre y cuando no supongan consolidación, aumento de volumen, modernización o aumento del valor de expropiación, en tanto se ejecutan las previsiones del nuevo planeamiento. Por ello, el Defensor del Pueblo [sugirió](#) al citado ayuntamiento que se autorizase en el inmueble el suministro de agua, condicionando la licencia, esto es, de forma provisional y en tanto culmine la ejecución urbanística de los terrenos.

16.3 LICENCIAS URBANÍSTICAS

Las quejas en materia de licencias tramitadas en 2022 por el Defensor del Pueblo han continuado siendo numerosas. Se centran sobre todo en el tiempo de espera para su concesión, que en algunos casos es de más de un año, lo cual perjudica, de entrada, económicamente, a las personas interesadas, a las empresas y a los propios ayuntamientos. Estos incumplen los plazos para resolver acudiendo de manera abusiva al silencio administrativo y olvidan que dicha figura es únicamente una garantía frente al retraso de los órganos obligados a resolver, no una fórmula legítima de gestión de la carga de trabajo administrativo.

El Defensor del Pueblo formula sugerencias a los ayuntamientos para que impulsen la tramitación de las licencias y dicten las resoluciones que procedan de acuerdo con el artículo 21 de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Estas resoluciones suelen ser aceptadas, aunque, dado que en la mayoría de los casos las resoluciones se dictan meses e incluso años después de la fecha en que las solicitudes se presentaron, incumpléndose las legislaciones urbanísticas autonómicas, que establecen plazos máximos de tres meses para resolver, la conclusión de las actuaciones suele incluir Recordatorios de deberes legales para que sean tenidos en cuenta en casos futuros. En concreto, el deber legal de acomodar la actuación administrativa a los principios de eficacia, economía y celeridad, establecidos en los artículos 103 de la Constitución y 71 de la Ley 39/2015, y el de dictar una resolución expresa en todos los procedimientos y notificarla cualquiera que sea su forma de iniciación.

En este sentido, el Defensor del Pueblo ha dirigido en 2022 Sugerencias y Recordatorios, como los trasladados al [Ayuntamiento de Bétera \(Valencia\)](#), a los ayuntamientos de Güímar y San Cristóbal de La Laguna (Santa Cruz de Tenerife), Haría y Tuineje (Las Palmas), Navacerrada (Madrid) o Valencia.

En aras de evitar demoras innecesarias, deben agilizarse los tiempos de tramitación para todo tipo de licencias urbanísticas, así como facilitar el uso adecuado de la declaración responsable, contemplada en las últimas reformas legislativas, y fomentar la claridad, sencillez y transparencia de los procedimientos de tramitación de licencias y demás autorizaciones.

Ahora bien, para evitar la comisión de infracciones urbanísticas y garantizar el control municipal sobre la ejecución de obras, especialmente cuando se acude a la figura de la declaración responsable, el Defensor del Pueblo considera necesario que se hagan planes de inspecciones que incluyan visitas periódicas a las obras durante su ejecución, y una comprobación exhaustiva cuando aquellas concluyen. Además, en aquellos municipios más pequeños, donde es incluso mayor la demora en la resolución de estas solicitudes y menor la capacidad económica y de gestión, debe suplirse la falta de

medios con apoyo técnico, jurídico y material por parte de las diputaciones provinciales y la comunidad autónoma, incluida la asistencia en el procesamiento de la información, en las comunicaciones y en las sedes electrónicas. La propia Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, establece los deberes de colaboración y de asistencia activa entre administraciones. La necesidad de que se refuercen los mecanismos de coordinación y cooperación entre administraciones es una propuesta reiterada en los informes anuales de esta institución.

16.4 DISCIPLINA URBANÍSTICA

Los ayuntamientos tienen encomendada la protección de la legalidad urbanística y, ante una denuncia, deben inspeccionar las obras, edificaciones y usos de suelo para comprobar su adecuación al ordenamiento jurídico, adoptar, en su caso, las medidas necesarias para la restauración del orden urbanístico infringido, así como reponer los bienes afectados al estado anterior y, por último, sancionar a los responsables de las infracciones.

Sin embargo, el Defensor del Pueblo recibe cada año numerosas quejas de ciudadanos señalando la inactividad municipal ante incumplimientos de la normativa urbanística y retrasos y paralizaciones no justificados en la tramitación de los expedientes iniciados. Las dilaciones indebidas no son irrelevantes y cuando provocan la caducidad de los expedientes redundan en beneficio de quienes infringen de las normas y van en detrimento del propio municipio y de sus vecinos, en tanto que facilitan la consolidación de situaciones antijurídicas.

Las potestades de protección de la legalidad urbanística son de ejercicio inexcusable y la falta de impulso y tramitación de un expediente supone un incumplimiento de la obligación que tiene la Administración Pública de someter el procedimiento administrativo al principio de celeridad y de impulsar de oficio todos sus trámites. Por ello, el Defensor del Pueblo, un año más, ha tenido que dirigir Sugerencias y un Recordatorio de deberes legales al [Ayuntamiento de Algete \(Madrid\)](#), además de a otros ayuntamientos como el de Fortuna (Murcia), Mérida (Badajoz) y Palma de Mallorca (Illes Balears).

16.5 DEBER DE CONSERVACIÓN

El mantenimiento de la seguridad, salubridad y ornato exigibles de los edificios es un deber de los ayuntamientos, que deben ordenar la ejecución de las actuaciones que sean necesarias para garantizar la realización efectiva del deber de conservación. Algunos de estos casos afectan a los edificios que son bienes de interés cultural (BIC). En el epígrafe correspondiente del presente informe se da cuenta de algunos casos (Sección III, epígrafe 7.3, apartado titulado «Bienes de interés cultural»).

Limpieza de solares y parcelas

La inactividad municipal ante la suciedad, las plagas y el riesgo de incendios motivan quejas por un inadecuada conservación y limpieza de parcelas y solares. Aunque el deber de conservación corresponde a los propietarios, la Administración local ostenta la potestad de control, en garantía de la realización efectiva de ese deber. Ello supone que debe girar visitas de inspección a los solares para verificar el cumplimiento de la obligación, efectuar requerimientos a los incumplidores e incoar procedimientos sancionadores con imposición de multas.

La decisión de informar a los propietarios, a través de cartas, de la existencia y contenido de la ordenanza de limpieza y vallado de solares y parcelas es una buena iniciativa, pero será ineficaz si después no se les requiere al cumplimiento de las obligaciones contenidas en dicha ordenanza. En tales casos el Defensor del Pueblo insta a los ayuntamientos a que ejerzan sus potestades respecto la exigencia a los propietarios del deber de conservación y, en ocasiones, dirige Sugerencias. Es el caso de la dirigida al [Ayuntamiento de Alcantarilla \(Murcia\)](#).

Viviendas protegidas de titularidad pública

La falta de mantenimiento y las dificultades y retrasos en la ejecución de reparaciones en viviendas protegidas ha seguido siendo este año uno de los principales problemas de las personas adjudicatarias. En estos casos, el Defensor del Pueblo solicita información a las administraciones propietarias de las viviendas y, aunque las reparaciones no siempre se realizan con la rapidez que sería deseable, la intervención de esta institución suele concluir con éxito.

16.6 BARRERAS ARQUITECTÓNICAS

Barreras arquitectónicas en el entorno urbano

El mal estado de las aceras, la inexistencia de rebajes en los bordillos y la presencia de elementos o instalaciones en las vías públicas que impiden el uso y la circulación de forma segura, cómoda, autónoma y continua son los principales motivos de queja de la ciudadanía en este ámbito. No obstante, el Defensor del Pueblo suele encontrar colaboración en los ayuntamientos y, tras el inicio de actuaciones, la corporación inspecciona el lugar y adopta medidas.

A título ilustrativo, cabe señalar que el Defensor del Pueblo ha recordado que el mobiliario urbano instalado en una zona de uso peatonal debe adecuarse a las condiciones establecidas en la Orden TMA/851/2021, de 23 de julio, por la que se desarrolla el documento técnico de condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y la utilización de los espacios públicos urbanizados. Por

ello, ha sugerido al [Ayuntamiento de Zaragoza](#) que se gire visita de inspección para comprobar la adecuación a la legalidad de los elementos instalados y denunciados y, en caso negativo, adopte las medidas oportunas para garantizar el cumplimiento de la normativa.

Barreras arquitectónicas en edificios privados

Los edificios más antiguos a menudo carecen de los elementos de accesibilidad necesarios para personas con discapacidad, personas mayores y personas con movilidad reducida, como ascensores, rampas de acceso al portal o sistemas salva escaleras, puesto que en el momento de su construcción no existía normativa que así lo exigiese.

Desde los años 90 del pasado siglo, se ha ido produciendo una evolución normativa dirigida, por un lado, a reducir el *quorum* y la mayoría necesaria en las comunidades de propietarios para la realización de obras de accesibilidad y, por otro, a hacer obligatorias, aun sin acuerdo de la comunidad, obras de este tipo, siempre que su cuantía no exceda de determinados límites. Esta evolución pone de manifiesto la preocupación por la existencia de un problema no resuelto en su totalidad, agravado por el progresivo envejecimiento de la población.

Tras la última reforma legislativa llevada a cabo en 2019, la Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre propiedad horizontal distingue dos situaciones respecto a las obras para garantizar los ajustes razonables en materia de accesibilidad universal (artículos 10.1 b), 10.2 y 17.2):

1. Si el importe repercutido anualmente, descontadas las subvenciones o ayudas públicas, no excede de doce mensualidades ordinarias de gastos comunes, las obras son de obligatoria aceptación por la comunidad, debiendo todos los propietarios asumir su coste. También será obligatorio realizar estas obras cuando las ayudas públicas a las que la comunidad pueda tener acceso alcancen el 75 % de su importe. Al tener la consideración de obligatorias estas obras no requieren aprobación por la junta de propietarios, cuyo acuerdo solo versará sobre la distribución de la derrama entre los propietarios de la comunidad.
2. Si el importe fuera superior, será preciso un acuerdo de la mayoría de los propietarios que, a su vez, representen la mayoría de las cuotas de participación; acuerdo que obligará a toda la comunidad de propietarios. Si no se logra un acuerdo con esa cuota de participación, las obras de adaptación podrán realizarse por los interesados asumiendo directamente su coste, teniendo en cuenta que la parte correspondiente a doce cuotas de comunidad sí es obligatoria para todos los propietarios.

Estos cambios han sido positivos y han ido posibilitando importantes avances en la ejecución de obras de esta naturaleza, pero los problemas de accesibilidad y la existencia de barreras arquitectónicas siguen siendo causa de quejas ante el Defensor

del Pueblo. Particularmente dramáticas son la referidas a personas de edad avanzada o movilidad reducida que no pueden salir de sus viviendas.

El texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, de 2015, contempla que la Administración competente pueda requerir a los propietarios de inmuebles ubicados en edificaciones con tipología residencial de vivienda colectiva, para que acrediten la situación en la que se encuentran, no solo respecto al estado de conservación del edificio, sino también respecto al cumplimiento de la normativa vigente sobre accesibilidad universal, así como sobre el grado de eficiencia energética (artículo 29.1).

Las comunidades autónomas, por su parte, han introducido que la acreditación respecto al cumplimiento de las condiciones de accesibilidad susceptibles de ajustes razonables se recoja en los informes de evaluación de edificios. También en algunas ordenanzas municipales se contempla con bastante detalle esta exigencia. Con estas medidas se intenta intensificar la ejecución de las obras de esta naturaleza.

Sin embargo, las quejas que recibe el Defensor del Pueblo confirman que el impacto del coste y la financiación de estas obras en la situación económica de los vecinos es el principal obstáculo para su aprobación. En las comunidades de propietarios con menos recursos —a menudo en edificios de más antigüedad, con pocos vecinos, y más edad— resulta más difícil asumir los elevados costes de estas obras de instalación y las juntas de propietarios se muestran más reacias a su aprobación.

Por este motivo, si bien la acreditación, en el informe de evaluación de un edificio, sobre si es o no susceptible de ser objeto de ajustes razonables en materia de accesibilidad universal, es un paso importante, que aporta certeza y rigor técnico, sigue siendo preciso que esta constatación se acompañe de medidas de fomento que ayuden a la ejecución de este tipo de obras.

El Defensor del Pueblo estima aconsejable en estos supuestos que los servicios del ayuntamiento contacten con las comunidades de propietarios para informar sobre las ayudas públicas existentes y su tramitación y para asesorar técnica y jurídicamente a los vecinos sobre las posibles soluciones y mejoras. Además, esta institución debe insistir en la necesidad de aprobar líneas de subvención para la instalación de ascensores y ayudas a otras actuaciones de eliminación de barreras en los portales, así como que se tramiten y se abonen con celeridad.

Debe también subrayarse que, una vez aprobada su ejecución por la comunidad de propietarios, puede aparecer un segundo obstáculo en caso de que la tramitación de la licencia de obras incurra en retrasos. Estas dilaciones pueden provocar que se supere la fecha de validez del presupuesto acordado y el coste de las obras aumente.

Por ello, el Defensor del Pueblo recuerda habitualmente a las administraciones locales que deben adoptar las medidas precisas para agilizar la tramitación de las licencias de obras que tienen por objeto garantizar la accesibilidad de los edificios.

16.7 PARTICIPACIÓN PÚBLICA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN URBANÍSTICA

Derecho de acceso a la información urbanística

La legislación urbanística viene a garantizar la participación de los ciudadanos en el ejercicio de una actividad, considerada como una función pública. Los medios para garantizar esta participación son la intensificación de la publicidad de los planes, incluidos los instrumentos de ejecución y los convenios urbanísticos; el trámite de información pública en los procedimientos de aprobación de esos instrumentos de planeamiento y gestión, y, finalmente, la acción pública urbanística.

Así pues, el control de la observancia de la legalidad, así como la de los planes y demás instrumentos de ordenación y de gestión urbanística, puede ser instada por cualquier ciudadano, conforme al artículo 5 del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

De ahí que el derecho de acceso a la información pública obrante en los distintos expedientes cobre una especial relevancia en el campo del Derecho urbanístico y que se haya regulado con amplitud. Pese a ello, el Defensor del Pueblo sigue recibiendo un alto número de quejas sobre la negativa de las Administraciones Públicas a facilitar la información urbanística reclamada por los ciudadanos. También constata que las administraciones siguen teniendo dificultades para contestar las solicitudes de información urbanística en el plazo legalmente previsto. En muchas ocasiones se da finalmente la respuesta como consecuencia de la intervención del Defensor del Pueblo.

Cabe mencionar en este apartado la denegación de la solicitud de acceso y copia de la memoria de un proyecto de obras en una vivienda, cuya ejecución le había causado serios perjuicios al solicitante. El Ayuntamiento de Valencia argumentó que se vulneraban los derechos del autor del proyecto. Si bien es cierto que el respeto a los derechos de propiedad intelectual e industrial es uno de los límites al derecho de acceso, es necesario que se acredite que se provocaría un perjuicio a los autores.

En suma, la aplicación de estos límites no puede invocarse y aplicarse de manera automática, de forma que resulta preciso realizar un análisis previo y justificar el grave perjuicio que el suministro de la información generaría a los intereses del autor del proyecto y las razones por las cuales deben prevalecer frente al derecho a acceder a la información.

Por otra parte, en aquellos casos en los que la aplicación de alguno de estos límites no afecte a la totalidad de la información, se ha de conceder el acceso parcial previa omisión de la información afectada por el límite, salvo que de ello resulte una información distorsionada o que carezca de sentido. Además, deben interpretarse restrictivamente los motivos de denegación del acceso a la información y, en el caso de que proceda no suministrarla, ha de especificarse en la resolución la causa de denegación y motivar su aplicación (artículo 14 de la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno).

Por las razones expuestas, el Defensor del Pueblo formuló varias resoluciones. Por ejemplo, una Sugerencia al [Ayuntamiento de Valencia](#), que ha asumido el contenido de la resolución, y otra Sugerencia al [Ayuntamiento de Altea \(Alicante\)](#).

Acceso electrónico a la información urbanística

En 2021 ya se mencionaron varias quejas de diversas asociaciones en las que denunciaban que la Dirección General de Bienes Culturales de la Consejería de Educación y Cultura de la Región de Murcia no estaba facilitando la consulta y acceso por vía electrónica a los expedientes. Alegaba la Administración autonómica que no tenía establecido aún su Punto de Acceso General Electrónico.

Hay que tener presente que la legislación regula esta cuestión con amplitud y claridad. La información sometida a las obligaciones de transparencia ha de ser publicada en las sedes electrónicas o páginas web, de una manera clara y entendible para los interesados y, preferiblemente, en formatos reutilizables. El acceso a la información se realizará preferentemente por vía electrónica (artículos 5 y 22 de la Ley 19/2013).

Por otra parte, en materia de procedimiento, los expedientes deben tener formato electrónico. Quienes se relacionan con las Administraciones Públicas a través de medios electrónicos tienen derecho a consultar la información sobre los procedimientos en el Punto de Acceso General Electrónico de la Administración que debe funcionar como un portal de acceso. Además, las personas jurídicas, como lo son todos los interesados en las quejas que ha recibido el Defensor del Pueblo, están obligados a relacionarse a través de medios electrónicos con las Administraciones Públicas para la realización de cualquier trámite de un procedimiento administrativo.

Teniendo en cuenta este marco normativo, y ante la falta de avances para cumplir con estas obligaciones legales, en 2022 el Defensor del Pueblo ha formulado a la citada dirección general dos [Sugerencias](#) para que, sin más dilaciones, dé acceso a las asociaciones a los expedientes por vía electrónica.

Carácter público

El planeamiento es público y su publicidad se instrumenta por diversos medios. El derecho subjetivo a obtener esa información se atribuye en el ordenamiento urbanístico a toda persona física o jurídica y no se limita a quienes ostenten la titularidad de un derecho o interés legítimo. A este derecho se contraponen el deber legal de las administraciones de facilitar su ejercicio, de forma que deben divulgar de la forma más clara y accesible toda aquella información relacionada con el urbanismo para que sea conocida por la ciudadanía.

Sin embargo, esto no siempre sucede y los casos de desatención de tal deber son bastante frecuentes.

En 2022, el Defensor del Pueblo pudo constatar la insuficiencia de los medios de publicidad del planeamiento empleados por el Ayuntamiento de Santa Cruz de Moya (Cuenca). La alcaldía admitió que las normas subsidiarias estaban a disposición de la ciudadanía solo en papel y para su consulta en las dependencias municipales.

Puesto que no se estaba dando cumplimiento en su integridad al artículo 70 ter, 1 y 2, de la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local, el Defensor del Pueblo formuló al Ayuntamiento de Santa Cruz de Moya dos [Recomendaciones](#):

- para que adoptase las medidas oportunas para poner a disposición de los ciudadanos copias completas de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística vigentes en el municipio, de los documentos de gestión y de los convenios urbanísticos;
- y para que se publicase en la sede electrónica del ayuntamiento el contenido actualizado de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística en vigor en el municipio, el anuncio de su sometimiento a información pública y cualesquiera actos de tramitación relevantes para su aprobación o alteración. En los municipios menores de 5.000 habitantes, como es el caso, esta publicación puede realizarse a través de los entes supramunicipales que tengan atribuida la función de asistencia y cooperación técnica.

17 ADMINISTRACIÓN LOCAL

17.1 ORGANIZACIÓN Y RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS CORPORACIONES LOCALES

Celebración de sesiones plenarias públicas

El carácter público que tienen las sesiones plenarias ha sido objeto de numerosas actuaciones del Defensor del Pueblo en 2022. El Ayuntamiento de Pradillo (La Rioja), en 2021, seguía celebrando los plenos municipales a puerta cerrada, al igual que durante la crisis sanitaria de la covid-19. A juicio del Defensor del Pueblo, no resultaba justificado mantener durante más de un año la prohibición de entrada al público a las sesiones plenarias, en lugar de buscar una alternativa que conciliara la necesaria protección de la salud con el cumplimiento del principio de publicidad, contenido en el artículo 70 de la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases de Régimen Local. Por ello, a principios de 2022, dirigió a la corporación local una [Sugerencia y una Recomendación](#) en este sentido.

Ha de hacerse también mención a las actuaciones seguidas con el Ayuntamiento de Enguñanos (Cuenca), por prohibir a un asistente al pleno la grabación de la sesión con su dispositivo móvil.

Las sesiones de los plenos municipales son públicas y, en consonancia con ese carácter público, son susceptibles de ser grabadas y difundidas en medios de comunicación, salvo por razones muy justificadas vinculadas a la alteración del orden. También hay que tener en cuenta que la Agencia Española de Protección de Datos ha reconocido la regularidad de efectuar grabaciones de los plenos municipales, así como su posterior difusión, actividad que entiende compatible con el derecho a la protección de datos personales.

La publicidad de las sesiones del pleno implica, en esencia, que cualquier persona pueda conocer pormenorizadamente todo cuanto en un pleno municipal acontece a salvo de situaciones de carácter excepcional. En este sentido, el Defensor del Pueblo dirigió una [Recomendación](#) al ayuntamiento, con el fin de que no impidiera la grabación de los plenos y su difusión.

Transparencia y acceso a la información

En este ámbito, algunas de las cuestiones que se suscitan se repiten. La obligación de tramitar y resolver con celeridad las solicitudes de información presentadas al amparo de la normativa de transparencia es una de esas cuestiones. Otra es la obligación de resolver formalmente y por escrito, incluyendo información sobre el régimen de recursos aplicable, sin que la remisión de un oficio, firmado por la alcaldía o por el funcionario

encargado del servicio, pueda suplir a la correspondiente resolución. Es un ejemplo de la forma de actuar del Defensor del Pueblo ante estas situaciones, la [Sugerencia](#) formulada en 2022 al Ayuntamiento de Santa Eulalia de Oscos (Principado de Asturias).

Esta institución también ha tenido la ocasión de [sugerir al Ayuntamiento de Peraleda del Zaucejo \(Badajoz\)](#) que incluya un apartado en la web o en la sede electrónica municipal en el que se publique de forma clara, estructurada y entendible para la ciudadanía la información institucional, organizativa y de planificación, referida en los artículos 6 y siguientes de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, lo que ha sido aceptado y ejecutado por la entidad local. Asimismo, el Defensor del Pueblo ha [recordado al Ayuntamiento de Toledo](#) el deber legal de dar cumplimiento a las resoluciones dictadas por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, de acuerdo con el artículo 24 de la Ley 19/2013.

La falta de personal no puede servir como justificación total para el incumplimiento de las obligaciones que corresponden a las administraciones locales. El ayuntamiento debe arbitrar los mecanismos oportunos, tanto presupuestarios como de selección de recursos humanos, para poder atender con eficacia todas las solicitudes planteadas por los ciudadanos, y así lo ha [sugerido](#) el Defensor del Pueblo al Ayuntamiento de Cedeira (A Coruña).

Por otro lado, ha formulado una [Sugerencia al Ayuntamiento de Aldeacipreste \(Salamanca\)](#), ante su negativa a facilitar información al presidente de una asociación, que el acuerdo por el que se le otorgaba su representación había de entenderse como suficiente para proporcionársela, máxime cuando el acceso a dicha documentación podría haberle sido proporcionada como persona física, si así lo hubiera solicitado.

El Defensor del Pueblo ha señalado también que el mero hecho de que se estuviera sustanciando un procedimiento judicial, que guardaba relación con una documentación solicitada, no constituye justificación suficiente para inadmitir una solicitud de información. De acuerdo con lo establecido por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, que comparte esta institución, y que se ampara en la jurisprudencia consolidada del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, la aplicación del límite de acceso recogido en el artículo 14.f) de la Ley 19/2013, se restringe a la información que, de ser aportada, podría perjudicar de forma constatable la igualdad de las partes en un procedimiento judicial y no a la solicitud de cualquier documento que, habiéndose elaborado con independencia de un proceso judicial, haya pasado a incorporarse después a alguna causa. En consecuencia, el Defensor del Pueblo formuló una [Sugerencia al Ayuntamiento de Puertollano \(Ciudad Real\)](#) para que diera acceso a la información solicitada.

En cuanto a la información en sí, el ayuntamiento debe facilitar la cifra de personas empadronadas desglosada por pedanías, tal y como en otro caso solicitaba el interesado, no siendo suficiente para satisfacer el derecho de acceso a la información pública ofrecer la cifra global de población del municipio, aprobada y publicada por el Instituto Nacional de Estadística (INE). El que la aprobación de la cifra oficial de población sea competencia del INE, no obsta a que el ayuntamiento proporcione la información pedida haciendo referencia, eso sí, a la fuente de la cual se obtienen los datos y con el debido respeto de protección de los datos personales, de acuerdo con el artículo 13 de la Ley 19/2013. El Ayuntamiento de Balsa de Ves (Albacete) aceptó la [Sugerencia](#) en este sentido, pero, al parecer, no ha entregado aún la información al interesado, por lo que el asunto sigue en curso.

17.2 ESTATUTO DE LOS MIEMBROS DE LAS CORPORACIONES LOCALES

Derecho de asistencia a los plenos municipales

Todos los años, el Defensor del Pueblo recibe quejas presentadas por concejales que estiman lesionados sus derechos para poder ejercer las labores de representantes públicos en la oposición. El artículo 46.2 de la Ley 7/1985 establece la periodicidad con la que se han de celebrar las sesiones plenarias: cada mes en los ayuntamientos de municipios de más de 20.000 habitantes, y en las diputaciones provinciales; cada dos meses en los ayuntamientos de los municipios de una población entre 5.001 habitantes y 20.000 habitantes; y cada tres en los municipios de hasta 5.000 habitantes. Pero esta previsión tiene el carácter de mínimo, de manera que en los municipios gallegos con una población de hasta 5.000 habitantes resulta de aplicación el artículo 210.2 de la Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local de Galicia, que prevé la obligatoriedad de celebrar sesiones plenarias con una mayor frecuencia, en concreto dos meses para todos los municipios. En cumplimiento de lo anterior, el Defensor del Pueblo dirigió al Ayuntamiento de Folgoso do Courel (Lugo) una [Recomendación](#), para que se adoptara por el pleno un acuerdo de periodicidad de celebración de sesiones plenarias que se ajuste a lo establecido en la mencionada Ley de Administración Local de Galicia.

Además, el Defensor del Pueblo se ha pronunciado sobre la exigencia de respetar la periodicidad de convocatoria de las sesiones ordinarias del pleno en las actuaciones llevadas a cabo con el Ayuntamiento de Somiedo (Principado de Asturias), formulándole [Recordatorio de deberes legales](#). Tal y como reiteradamente ha sostenido el Tribunal Supremo, los miembros de las corporaciones locales tienen el derecho y el deber de asistir, con voz y voto, a las sesiones del pleno, y a las de aquellos otros órganos colegiados de los que formen parte. La no convocatoria del pleno no solo vulnera el artículo 46.2 de la Ley 7/1985, que establece la periodicidad de las sesiones ordinarias del pleno corporativo, sino también el derecho fundamental consagrado en el artículo 23

de la Constitución, pues priva a los representantes políticos de participar en los asuntos públicos municipales, en el pleno que, entre otras atribuciones, tiene la de controlar y fiscalizar los órganos de gobierno municipales.

Acceso a información municipal

En las quejas presentadas por ediles a causa de las dificultades que encuentran para acceder a la información municipal, el Defensor del Pueblo ha puesto de manifiesto que los ayuntamientos han de garantizar en todo momento su derecho a la obtención de la información necesaria para el normal ejercicio de sus funciones. Esta institución insiste en que la participación en el control del gobierno y en las deliberaciones del pleno, el ejercicio del voto en los asuntos en que corresponda y el derecho a obtener la información necesaria para todo ello, integran el núcleo esencial del derecho de representación política reconocido en el artículo 23 de la Constitución, de forma que cualquier perturbación en el acceso normal a la información supondría una lesión al ejercicio del derecho fundamental del edil.

El Defensor del Pueblo ha formulado varias Sugerencias por esta cuestión a los ayuntamientos de Algete (Madrid), Pedro Bernardo (Ávila), Valle de Mena (Burgos) y Ribadumia (Pontevedra). Sirva como ejemplo la relativa al [Ayuntamiento de Las Regueras \(Principado de Asturias\)](#).

Respecto al acceso telemático a los expedientes que forman parte del orden del día de la sesión plenaria, el Defensor del Pueblo expuso ante el Ayuntamiento de Frailes (Jaén) que la exigencia de petición previa para la consulta de dichos expedientes resultaba irregular. La exigencia de dicha solicitud previa contraviene la propia finalidad de la norma, que no es otra que garantizar a los concejales el libre acceso a la documentación, sin sujeción a formalidad alguna, tal y como señala el Reglamento Orgánico Municipal. Por ello, el Defensor del Pueblo ha [recomendado](#) a ese ayuntamiento que, del mismo modo que garantiza que la documentación obre en la secretaría municipal para su consulta presencial sin petición previa, debe adoptar las medidas necesarias para que los ediles puedan acceder telemáticamente a ella a través de la sede electrónica municipal, sin mayor exigencia que la previa identificación.

Con el Ayuntamiento de Valle de Mena (Burgos), el Defensor del Pueblo constató que, si bien el consistorio había proporcionado a un concejal las grabaciones solicitadas, la técnica de anonimización de datos utilizada no permitía su adecuado visionado. El difuminado de imágenes utilizado para preservar la identidad de las personas que aparecían en ellas impedía reconocer la acción que estaba sucediendo durante la grabación, y, por tanto, no daba una adecuada satisfacción de la pretensión del concejal.

El principio de minimización de datos personales solo comporta la exigencia de utilizar la técnica de anonimización en el caso de que con el visionado de dichas

imágenes el edil pudiera acceder a datos personales de forma indiscriminada y masiva. Por esta razón, y dadas las circunstancias concurrentes, el Defensor del Pueblo [sugirió](#) que el ayuntamiento remitiera las imágenes solicitadas sin utilizar la técnica de pixelado, salvo en aquellos momentos de la grabación en los que se justificara adecuadamente que el visionado podría suponer un acceso indiscriminado a datos personales de tercero que no resultaran imprescindibles para la finalidad perseguida.

Por último, ha de mencionarse la actuación del Defensor del Pueblo con el Ayuntamiento de Algete (Madrid), al negar a un concejal el acceso a una copia de unos documentos solicitados, por entender que el derecho de los concejales a obtener información no incluye el derecho a la obtención de copia. Si bien es cierto que dicha posición se ha mantenido tradicionalmente por la jurisprudencia del Tribunal Supremo, no puede desconocerse que se enmarca en un tiempo en el que los expedientes no estaban digitalizados y, efectivamente, visualizar un expediente no comportaba la obtención de su copia.

Hoy día, sin embargo, con la generalización del expediente electrónico, tras la aprobación de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, dicha distinción ha devenido artificiosa. Así, el artículo 53 de esa ley establece que las personas interesadas en el procedimiento tienen derecho a consultar su información a través del Punto General Electrónico de la Administración. A su vez, el artículo 22 de la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, establece que el acceso a la información se realizará preferentemente por vía electrónica.

Dado que el acceso por medios telemáticos a la información a través del Punto General Electrónico de la Administración o compareciendo en la sede electrónica permite la visualización del expediente y con ella, por lo general, la posibilidad de generar por el interesado las copias impresas o electrónicas del documento que desee, es evidente que ha quedado superada la dicotomía entre consulta y obtención de copia que se suscitaba con el expediente en papel. Por tanto, a la luz de dicha normativa, es muy discutible la vigencia del artículo 16 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, en lo referido a la consulta de documentos electrónicos. A juicio del Defensor del Pueblo, no parece razonable restringir el derecho a la obtención de copias en unos determinados supuestos mientras que la ciudadanía en general, al amparo de la normativa de transparencia, tiene derecho al acceso electrónico y con él, de forma inherente, el derecho a descargar las copias que desee. Por ello, el Defensor del Pueblo ha formulado una [Sugerencia](#) en ese sentido a la corporación local.

Medios materiales a disposición de los grupos municipales

El Defensor del Pueblo señaló al Ayuntamiento de Tuineje (Las Palmas) su obligación de poner a disposición de todos los grupos un local o despacho para reunirse y recibir visitas, en tanto que uno de los grupos de la oposición ya contaba con él. El Defensor del Pueblo [recomendó](#) que, con el fin de evitar una diferencia de trato entre los grupos que no resultaba justificado, adoptara las medidas necesarias para que el local existente fuera compartido por todos los grupos políticos. Asimismo, indicó al ayuntamiento que el reparto de uso, que también está íntimamente conectado con el derecho de participación política recogido en el artículo 23 de la Constitución, podría atender al nivel de representatividad que cada grupo tiene en la corporación.

17.3 TERRITORIO Y POBLACIÓN

Tal y como recoge la legislación y ha refrendado el Tribunal Supremo, los datos que recoge el padrón, como registro administrativo en el que han de constar los vecinos de un municipio, constituyen parte integrante para una amplia gama de situaciones y relaciones jurídicas. Entre otros aspectos, es un instrumento para la elaboración del censo real de población, para el ejercicio de los derechos de participación y para la planificación pública de los servicios necesarios (infraestructuras, viviendas, sanidad, etc.) en función de la población real de cada municipio.

La formación, mantenimiento, revisión y custodia del padrón municipal corresponde al ayuntamiento, de acuerdo con lo que establezca la legislación del Estado. A estos efectos, es relevante recordar que la potestad administrativa ejercida por el ayuntamiento para la inscripción de sus vecinos en el padrón municipal de habitantes no es discrecional, y que los vecinos ostentan la obligación de solicitar el empadronamiento y el derecho a ser empadronados.

En materia de plazos, la Resolución de 17 de febrero de 2020, de la Presidencia del Instituto Nacional de Estadística y de la Dirección General de Coordinación de Competencias con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, por la que se dictan instrucciones técnicas a los ayuntamientos sobre la gestión del padrón municipal, establece que, cuando una persona solicite el alta o la modificación de cualquiera de sus datos en el padrón de un municipio, aportando los documentos necesarios para probar su identidad, representación en su caso, y residencia real, se procederá a realizar su inscripción sin más trámite. Únicamente en los casos en los que el ayuntamiento apreciara indicios que le hicieran dudar sobre la efectiva residencia del solicitante en el municipio o sobre alguno de los datos consignados en la solicitud, el plazo para notificar la resolución será de tres meses. En 2022, el Defensor del Pueblo ha formulado en dos ocasiones este [Recordatorio de deberes legales](#) al Ayuntamiento de Córdoba.

Sobre el plazo máximo para resolver también, se pronunció esta institución con ocasión de una queja presentada sobre el Ayuntamiento de Utrera (Sevilla), por haber dictado de forma extemporánea una resolución, por la que se desestimaba una solicitud de empadronamiento. Ese ayuntamiento, al dictar una resolución contraria a los efectos del silencio administrativo, incurrió en una irregularidad que debía ser subsanada. Ha de tenerse en cuenta que, de acuerdo con el artículo 24.3 de la Ley 39/2015, en los casos de estimación por silencio administrativo, la resolución expresa posterior a la producción del acto solo podría ser confirmatoria. Por esta razón, el Defensor del Pueblo dirigió una [Sugerencia](#) con este contenido a la corporación local.

Otras de las cuestiones tratadas por el Defensor del Pueblo en este ámbito ha sido el derecho al empadronamiento de aquellas personas que no pueden aportar documentalmente un título que acredite la disponibilidad de la vivienda. En estos supuestos, el Defensor del Pueblo ha informado a las personas interesadas de su derecho a ser empadronadas en el domicilio, pese a no disponer de esta documentación, y les ha orientado sobre cómo realizar la solicitud a los correspondientes consistorios.

Cuando se ha verificado que los ayuntamientos habían denegado la pretensión por falta de título, ha formulado Resoluciones. Por ejemplo a los ayuntamientos de [Don Benito \(Badajoz\)](#) o [Fuenlabrada \(Madrid\)](#), para que se compruebe la efectiva residencia en el domicilio a través de otros medios alternativos, distintos a la acreditación documental, como puede ser una visita de inspección por la Policía local o por otros servicios municipales competentes, cualquiera de los documentos previstos en la Resolución de 17 de febrero de 2020 como medio de acreditación de la identidad es válido para poder acceder al padrón.

En las actuaciones llevadas a cabo ante el Ayuntamiento de La Roda (Albacete), el Defensor del Pueblo recordó, además, que el hecho de que el interesado no aportara la autorización de empadronamiento firmada por todos los herederos que tienen derecho sobre el inmueble consignado como domicilio es una cuestión de índole jurídico-privada y, por tanto, no puede condicionar la resolución del alta solicitada. En consecuencia, formuló una [Recomendación y una Sugerencia](#), para que se procediera a empadronar al solicitante.

La institución también ha orientado a algunas personas respecto a cómo solicitar su alta en el padrón cuando carecen de domicilio, en tanto, de conformidad con la resolución citada, los ayuntamientos deben recurrir a un «domicilio ficticio» en los supuestos en que una persona que carece de techo resida habitualmente en el municipio y sea conocida de los servicios sociales correspondientes.

Por último, a finales de año, el Defensor del Pueblo ha recibido varias quejas sobre el mal funcionamiento de los servicios de cita previa en el Ayuntamiento de Madrid,

en las que se denunciaba la inexistencia de citas disponibles, lo que han motivado el inicio de actuaciones sobre esta cuestión con el ayuntamiento, aún en curso al cierre de este informe.

17.4 BIENES Y SERVICIOS

La prestación de servicios públicos municipales, como el alumbrado y el alcantarillado público, o la ubicación de determinadas instalaciones municipales, necesarias para la prestación del servicio —como los parques caninos y los contenedores de residuos sólidos urbanos— generan todos los años actuaciones y resoluciones del Defensor del Pueblo.

Los vecinos pueden exigir la prestación y el adecuado funcionamiento de los servicios públicos que, por su naturaleza básica y elemental, deben ser atendidos con carácter obligatorio. Así lo ha indicado el Defensor del Pueblo al Ayuntamiento de Alfoz de Lloredo (Cantabria), al que se ha formulado la [Sugerencia](#) de que proyecte y ejecute las obras necesarias en el servicio de alcantarillado para evitar las inundaciones que se producen en la vía pública, así como que tramite el procedimiento de responsabilidad patrimonial por los daños causados en la vivienda del interesado.

En lo que respecta a la ubicación de los contenedores, el Defensor del Pueblo recuerda a los ayuntamientos que la decisión les corresponde de forma discrecional, pero ha de motivarse debidamente, y en varios casos les dirige las correspondientes [Sugerencias](#). En ocasiones, es incluso preciso [recomendar](#) la aprobación de una ordenanza en la que se determinen las obligaciones de los usuarios del servicio de contenedores de residuos y en la que se incluya un cuadro de infracciones y sanciones, tal y como se hizo con la Mancomunidad Vega del Henares (Guadalajara).

En cuanto a la pavimentación de las vías públicas urbanas o al mantenimiento de los caminos rurales, el Defensor del Pueblo ha puesto de manifiesto, por medio de varias Sugerencias dirigidas al [Ayuntamiento de Pubblica de Valverde \(Zamora\)](#), o a los ayuntamientos de Casavieja (Ávila) y Turcia (León), que la adecuación de las vías públicas es un servicio que debe prestarse con carácter obligatorio por los municipios, en la medida en la que constituyen bienes de uso público local. Los caminos rurales facilitan la comunicación directa con los pueblos limítrofes y, a la vez, sirven para cubrir las necesidades propias de la agricultura y la ganadería, además de otros fines de interés general. Las normas no establecen que hayan de estar asfaltados, pero sí deben permitir el acceso rodado de vehículos y el tránsito vecinal.

Las labores de pavimentación de las vías públicas urbanas y las de conservación de los caminos rurales deben constituir una prioridad para la corporación local, de manera que se garantice una adecuada prestación de este servicio mínimo, aunque para

ello deba utilizar, si es necesario, todos los mecanismos que prevé la legislación tributaria, para que el coste de estos trabajos sea reintegrado a las arcas municipales. En el caso del Ayuntamiento de Casavieja, dados los problemas presupuestarios manifestados para afrontar la actuación, el Defensor del Pueblo le [sugirió](#) que propusiera a la Diputación de Ávila la inclusión de las obras de pavimentación en el próximo plan provincial de obras y servicios.

La exigencia en la ciudad de Madrid del requisito de empadronamiento en el propio distrito para poder ser usuario del servicio municipal de campamentos escolares ha suscitado la formulación de una [Recomendación](#). A juicio del Defensor del Pueblo, el padrón tiene un valor como herramienta de planificación y organización para la prestación de bienes y servicios por parte de las administraciones, pero, con el fin de no vulnerar el principio de igualdad, no puede resultar un requisito indispensable para el acceso a bienes y servicios de solicitud o recepción voluntaria, salvo que su exigencia venga justificada de forma objetiva y razonable.

En consecuencia, el ayuntamiento tiene que adoptar una normativa de acceso a los campamentos escolares que no excluya de forma imperativa a determinados usuarios por el mero hecho de no estar empadronados en el distrito, buscando alternativas que si bien pueden priorizar la admisión de las personas empadronadas o inscritas en centros escolares del distrito, atendiendo al número de plazas ofertadas y a la demanda que se verifique tras el plazo de presentación de instancias, no prohíban su participación en el proceso de selección.

El ayuntamiento ha contestado que se van a unificar los criterios de admisión en los campamentos organizados por los distritos y que se va establecer el empadronamiento como requisito para las primeras plazas ofertadas en todos ellos y, una vez cubiertas, se abrirá el resto de las plazas para que puedan acceder las personas no empadronadas hasta agotar las plazas ofrecidas.

Este sistema no se ajusta de manera completa a la Recomendación del Defensor del Pueblo, porque supone excluir en la primera convocatoria a los menores no empadronados en el distrito y no tiene en cuenta el criterio de escolarización. La aprobación de una convocatoria única, con unos mismos plazos de admisión para todos los solicitantes, en la que se valorara el empadronamiento y la escolarización en el distrito, tal y como recomendaba esta institución, se adecuaría mejor a los principios de eficacia administrativa, servicio efectivo al ciudadano, simplicidad y claridad. Al tiempo, evitaría realizar distinciones innecesarias entre ciudadanos en el acceso a la participación en los procedimientos que se convocan por el ayuntamiento. Igualmente, se prevendría el efecto no deseado de aplicación de criterios más restrictivos en aquellos distritos en los que en 2022 se había dado acceso a las personas sin tener en cuenta su empadronamiento.

Respecto a los bienes públicos, es frecuente que el Defensor del Pueblo sugiera a las administraciones locales que inspeccionen la correcta utilización del dominio público por parte de particulares, o bien que procedan a recuperar de oficio la posesión de un bien, o que requieran la retirada de todos aquellos elementos que ocupan la vía pública sin autorización previa, con la advertencia de que, de no hacerlo, se procederá a su ejecución forzosa.

Hay que destacar la [Recomendación a la que se unieron dos Sugerencias](#), dirigidas al Ayuntamiento de Quiroga (Lugo), para que apruebe una ordenanza municipal de ocupación de dominio público que regule el régimen jurídico de concesión de autorizaciones en el municipio.

En relación con la concesión de derechos funerarios, son relevantes las [Resoluciones](#) dirigidas al Ayuntamiento de Tous (Valencia) para que apruebe un reglamento regulador del cementerio municipal que recoja la vigencia máxima de dichas concesiones, atendiendo al artículo 93.3 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, así como el procedimiento que seguir para su transmisión.

18 FUNCIÓN Y EMPLEO PÚBLICOS

18.1 ACCESO AL EMPLEO PÚBLICO

En materia de acceso al empleo público, y con independencia del impacto generado por la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, el Defensor del Pueblo ha recibido numerosas quejas sobre los retrasos en la gestión de las pruebas selectivas derivadas de ofertas públicas de empleo. En la sección II del presente informe ya se ha dedicado un capítulo propio a esta cuestión (capítulo 14, «Procesos de estabilización del empleo público temporal»).

El Defensor del Pueblo ha llevado a cabo actuaciones con diversas administraciones, observando en la mayoría de los casos un modo de proceder correcto por parte de las autoridades convocantes de los procesos selectivos, sin perjuicio de constatar algún supuesto en que se pudo haber sufrido retrasos en razón del elevado número de plazas ofertadas, del número de aspirantes inscritos o de una deficiente gestión por parte de la Administración por falta de recursos.

La enfermedad como forma de exclusión

Merecen destacarse las actuaciones seguidas con motivo de la exclusión de participantes en el desarrollo de ciertos procesos selectivos por el padecimiento de algunas enfermedades.

La doctrina del Tribunal Supremo, en su Sentencia de casación de 26 de enero de 2015, ha establecido que no es suficiente un diagnóstico de una enfermedad para que las causas de exclusión actúen de una manera automática, sino que han de considerarse en función de si, efectivamente, inhabilitan para el ejercicio de los cometidos propios del colectivo de que se trate.

De conformidad con lo señalado, y en consideración con las evidencias científicas actuales, fue aprobada la Orden PCI/154/2019, de 19 de febrero, del Consejo de Ministros, donde se suprimieron algunas enfermedades (VIH, diabetes, celiaquía y psoriasis) de las causas de exclusiones médicas exigibles para el acceso al empleo público, y se estableció la necesidad de revisar y actualizar las restantes causas previstas en los catálogos de exclusiones médicas exigibles para ese acceso, adaptándolas a la evidencia científica en el momento de la convocatoria.

En este sentido, en un supuesto de declaración de no apto de una persona que había superado un proceso selectivo por el cupo de discapacidad diagnosticada con una enfermedad mental, el Defensor del Pueblo [recomendó a la entidad pública empresarial](#)

[Renfe-Operadora](#) que actualizara sus protocolos en esta materia, según los principios expuestos en la citada orden, y que aplicara las causas de exclusión que contemplan conforme a la citada doctrina. Sin embargo, dichas recomendaciones no han sido aceptadas.

En otros supuestos, el padecimiento de una enfermedad puede suponer la imposibilidad de que un opositor pueda continuar su participación en un proceso selectivo. Así, el Defensor del Pueblo constató que la entidad pública empresarial Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial (CDTI) no ofreció soluciones a un opositor que no pudo presentarse al ejercicio de la oposición en la que participaba, por cumplir con la obligación de aislamiento domiciliario que entonces imponían las autoridades sanitarias a los contagiados con la covid-19, y ello a pesar de la [Sugerencia](#) emitida por el Defensor del Pueblo incidiendo en que dicha inasistencia era debida a una causa de fuerza mayor y al cumplimiento de una obligación legal en el sentido amplio del término, por razones de salud pública. La entidad requerida se ha comprometido a valorar mecanismos de actuación para atender adecuadamente los casos de fuerza mayor que puedan plantearse en futuros procesos selectivos.

Personas con discapacidad

Numerosas quejas han sido planteadas ante el Defensor del Pueblo en relación con el acceso de personas con discapacidad al empleo público. Esta institución muestra su preocupación al observar, en determinados procesos selectivos, que la ratio de plazas cubiertas con relación a las plazas ofertadas por el cupo para personas con discapacidad es muy inferior a la observada para el turno libre general.

La constatación de esta realidad hace temer que en esos supuestos no se esté dando efectivo cumplimiento a la reserva de plazas para personas con discapacidad, tal y como es entendido por los tribunales de justicia (STS 1107/2021, de 13 de septiembre de 2021), que no es otro que el de acreditar la aptitud y los conocimientos mínimos exigidos a los que acceden por dicho cupo y competir exclusivamente con quienes, afectados por alguna discapacidad, concurren a las pruebas para ese cupo de plazas reservadas y en ese turno especial. Esta finalidad se elude cuando las administraciones establecen para este turno no ese mínimo exigible, sino una mera extrapolación de la nota de corte obtenida para el turno libre general. En este sentido, el Defensor del Pueblo realizó una [Recomendación a la Agencia Estatal de Administración Tributaria](#), que no estimó necesaria su adopción.

Acceso a personas mayores de 65 años

Respecto del acceso a la función pública docente, cabe aludir con especial concreción a las actuaciones desarrolladas por el Defensor del Pueblo ante la Comunidad de Madrid,

por la exclusión automática del proceso selectivo para el acceso a Cuerpo de Maestros de aquellos aspirantes que tenían cumplidos los sesenta y cinco años de edad, sin tener en cuenta las previsiones de la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, que establece diferentes edades de acceso a la jubilación en función del año en que se produzca y el período cotizado. Justificaba la Comunidad de Madrid esta exclusión en que, debido a la dilatada e inevitable duración del proceso selectivo, no se cumpliría con el requisito de no alcanzar la edad de jubilación en el momento de la toma de posesión. A pesar de ello, el Defensor del Pueblo ha trasladado a la Administración autonómica que una aplicación de los requisitos legales de participación en los procesos selectivos para el acceso al empleo público más acorde con el derecho fundamental de acceso a la función pública en condiciones de igualdad, consagrado en artículo 23.2 de la Constitución, aconseja no excluir a aquellos aspirantes que reúnen los requisitos de participación en la fecha en la que finaliza el plazo de presentación de solicitudes, asumiendo ellos mismos la responsabilidad de conservarlos durante el desarrollo del proceso y hasta, en su caso, la toma de posesión. A la fecha de cierre de este informe se está a la espera de conocer la aceptación de dicha [Recomendación](#).

Presentación electrónica

Ya se ha señalado la necesidad de redactar con mayor precisión convocatorias que hacían mención a una franja horaria para la presentación electrónica de solicitudes cuyo plazo de presentación estaba fijado en días e interpretarlas de conformidad con las previsiones de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, ya que la mención a la franja horaria debe entenderse referida al horario de atención presencial en el registro correspondiente a los efectos previstos en el artículo 31.1 de la citada ley, para posibilitar la asistencia para la presentación electrónica de documentos, y no al horario de presentación a través del registro electrónico. En el caso examinado, acaecido en el [Ayuntamiento de Castropol \(Asturias\)](#), se produjo la exclusión de un aspirante por presentar electrónicamente el último día de plazo, fuera de esa franja horaria, su solicitud de participación, en contradicción con el establecimiento de un plazo fijado por días y de las reglas del funcionamiento del registro electrónico, que permite la presentación de documentos todos los días del año durante las veinticuatro horas.

Requisito de la lengua

El Defensor del Pueblo ha recibido algunas quejas en las que los aspirantes a procesos selectivos discrepan del requisito de un determinado grado de conocimiento de la lengua cooficial para el acceso y la promoción en el ámbito del empleo público en el ámbito autonómico.

Sobre la publicación de las convocatorias, destacan en 2022 las actuaciones que ha llevado a cabo el Defensor del Pueblo por la ausencia de acceso al contenido de las bases de determinadas convocatorias en castellano en el boletín oficial de algunas provincias como Lleida, Lugo o Barcelona. Esto supone una falta de cumplimiento del artículo 5 de la Ley 5/2002, de 4 de abril, reguladora de los Boletines Oficiales de las Provincias, que señala que «[E]l Boletín Oficial de la Provincia se publicará en castellano y, en su caso, en la lengua que sea cooficial en el territorio, conforme a lo establecido por la legislación específica de las comunidades autónomas». Dicho artículo, de acuerdo con la disposición transitoria segunda de la citada ley, fue de aplicación a los dos años de su entrada en vigor.

El Defensor del Pueblo ha [recordado](#) a las correspondientes diputaciones provinciales, como órganos encargados de la edición de los textos en los referidos boletines, que el deber legal de las instituciones de promover el empleo de la lengua propia de la comunidad autónoma no puede ir en detrimento del derecho de los ciudadanos de poder acceder a esos contenidos también en castellano, como lengua cooficial. Por ello, ha [recomendado](#) que se arbitren los sistemas que se estimen oportunos para hacer accesible en castellano el contenido de las resoluciones, disposiciones de carácter general, ordenanzas, actos, edictos, acuerdos, notificaciones y otras resoluciones de las Administraciones Públicas que le sean remitidos para su publicación, y de aquellos cuya titularidad les corresponda, de conformidad con el mandato contemplado en la citada Ley reguladora de los boletines oficiales de las provincias. Estas [Recomendaciones](#) han sido aceptadas.

Transparencia

La salvaguarda del principio de transparencia en el desarrollo de los procesos selectivos es una constante que reclaman ante esta institución los aspirantes a un empleo público.

En referencia específica al establecimiento de notas de corte, el Defensor del Pueblo también ha realizado diversas actuaciones relativas a su necesaria publicidad con anterioridad a la realización de la correspondiente prueba selectiva, tal y como han establecido los tribunales de justicia (entre otras la STS, de 21 de enero de 2016), en garantía de los principios de igualdad, transparencia y seguridad jurídica. La [Recomendación](#) formulada a la Universidad Internacional de Andalucía en este sentido no fue aceptada.

El Defensor del Pueblo continúa señalando a las Administraciones Públicas, con especial relevancia en el ámbito local, la conveniencia de que proporcionen a los aspirantes, en las pruebas tipo test, el cuadernillo de preguntas y la hoja autocopiativa de respuestas, además de la publicación de la plantilla correctora del tribunal calificador. Se trata de unas condiciones que se encuadran dentro de la observancia de los principios

de transparencia y motivación, pues lo contrario implica limitar el ejercicio de la defensa de los legítimos intereses de los opositores con garantías suficientes para hacer valer sus pretensiones.

En este contexto, se sigue observando que las empresas públicas ponen dificultades a los aspirantes en el acceso a los documentos que forman parte del proceso selectivo o en cuanto a su publicación, lo que obstaculiza la interposición de reclamaciones correctamente fundadas y, en última instancia, el control judicial de las actuaciones.

La Entidad Pública Empresarial Renfe-Operadora ha aceptado parcialmente la [Recomendación](#) formulada por el Defensor del Pueblo y ha adquirido el compromiso de permitir, en futuras convocatorias a quienes participan en procesos de selección de personal convocados por esa entidad, conservar o acceder a las plantillas correctoras de las pruebas realizadas. No obstante, mantiene la no publicación de las preguntas (test psicotécnicos y el resto de preguntas de conocimientos), por entender que están sujetas a derechos de propiedad intelectual, circunstancia que desaconseja su publicación.

La falta de publicación de las preguntas impide relacionar la respuesta con la pregunta y, por tanto, no permite al participante formarse un juicio sobre la adecuación de la corrección realizada por el órgano calificador y contar con los elementos de juicio necesarios para presentar fundadamente las reclamaciones correspondientes. No queda sino concluir que la falta de publicación de las preguntas hace que la decisión del tribunal calificador adolezca de insuficiente motivación.

El argumento de que las preguntas están sujetas al derecho a la propiedad intelectual, utilizado también por otras empresas públicas para negar su copia a los participantes en procesos selectivos, decae cuando se toma en consideración que conforme a la definición de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG) se trata de información pública y no concurre ninguno de los límites que dicha ley establece para su acceso.

El Tribunal Supremo, en distintas sentencias, ha rechazado argumentos similares a los utilizados por Renfe-Operadora, por entender que resultan incompatibles con el derecho de obtención de copia de los documentos obrantes en los expedientes en los que se ostenta la condición de interesado y el derecho de acceso a información pública. Las actuaciones del Defensor del Pueblo han concluido con estas consideraciones.

En cuanto a la publicación de las calificaciones de todos los participantes en el proceso selectivo, y no solo de aquellos que lo hayan superado, el Defensor del Pueblo ha insistido ante las administraciones en que los criterios objetivos de corrección no solo determinan qué nota es la exigida para considerar superada una prueba, sino también para establecer el orden de prelación que permita generar una lista que coloque a los

aspirantes según la nota conseguida en cada ejercicio o prueba, con la finalidad tanto de seleccionar objetivamente a los que obtuvieron mejor puntuación como de permitir reclamaciones ante posibles discrepancias en las valoraciones logradas.

Por ello, el Defensor del Pueblo ha trasladado a las administraciones que el recto cumplimiento de los principios de igualdad, mérito y capacidad recogidos en los artículos 23.2 y 103.3 de la Constitución, y los de transparencia y publicidad, implican la publicación de las notas conseguidas por todos los aspirantes.

La no sujeción del órgano de selección a las bases de la convocatoria y la alteración de las mismas con su actuación demanda una clara explicación sobre esa forma de proceder por parte de la Administración, con la finalidad de despejar cualquier duda razonable sobre la objetividad del proceso y su adecuación a los principios rectores que han de regir el acceso a un empleo público. Así lo ha solicitado el Defensor del Pueblo, a través de una [Sugerencia](#), en relación con un proceso selectivo seguido en el Consulado de España en Sao Paulo (Brasil), ante los indicios de arbitrariedad en la puntuación asignada a las entrevistas, determinante del resultado del proceso selectivo, sin que hasta la fecha se haya recibido la información solicitada.

Por otro lado, continúan observándose situaciones poco deseadas en la constitución y gestión de bolsas de trabajo temporal tanto por parte de empresas públicas como por entidades locales, poco rigurosas en el cumplimiento de las garantías que requiere el acceso al empleo público, al exigir, entre los méritos a valorar, los de tener cargas familiares, estar en situación de desempleo y residir en el municipio, propios de las políticas activas de empleo. A este respecto, el Defensor del Pueblo ha trasladado a las distintas organizaciones la necesidad de velar por los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad, así como la libre concurrencia, tanto si son procesos para el acceso con fijeza al empleo público como temporal, al tratarse de requisitos contrarios al principio de igualdad consagrado en el artículo 14, en relación con el artículo 23.2 de la Constitución. Ejemplo de estas actuaciones son las llevadas ante el Ayuntamiento de Getaria (Gipuzkoa), al que el Defensor del Pueblo ha dirigido una [Recomendación](#) en el sentido expuesto, pendiente de respuesta.

18.2 CONDICIONES LABORALES

Un año más, el Defensor del Pueblo ha insistido ante las administraciones en la necesidad de elaborar las correspondientes relaciones de puestos de trabajo (RPT) de las que carecen o en la modificación de las ya existentes, con la finalidad de ordenar el personal integrado en ellas, de forma que empleen sus efectivos de la forma más eficiente.

La descripción del puesto que se realiza en las relaciones de puestos de trabajo (denominación, grupo de clasificación profesional, cuerpo o escala, en su caso, al que esté adscrito, sistemas de provisión y retribuciones complementarias) debe ser la expresión real de las necesidades organizativas de la Administración correspondiente. La inexistencia de este instrumento organizativo o las deficiencias en su definición ocasionan importantes incidencias en la cobertura de los puestos de trabajo. Como ejemplo de actuaciones sobre esta materia, el Defensor del Pueblo formuló un [Recordatorio de deber legal a la Subsecretaría de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones](#), para que respetara la relación de puestos de trabajo de su departamento ministerial con objeto de que los secretarios provinciales del Instituto Nacional de la Seguridad Social, en aquellas provincias en las que así queda dispuesto, no asuman las funciones de los secretarios provinciales de la Tesorería General de la Seguridad Social si en ellas se prevé un puesto de trabajo específico para su desempeño. A fecha de cierre del presente informe no se dispone de contestación sobre la aceptación, o no, del citado Recordatorio.

Movilidad

La movilidad de los empleados públicos es un instrumento imprescindible en la configuración de su estatuto tanto por afectar a sus derechos como por ser una pieza clave de una adecuada asignación de los recursos dentro de las Administraciones Públicas.

En esta materia, el Defensor del Pueblo ha recibido varias quejas referidas al incumplimiento por parte del Ministerio de Justicia del artículo 44.1 del Real Decreto 1451/2005, de 7 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Ingreso, Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional del Personal Funcionario al Servicio de la Administración de Justicia, que establece la obligación de convocar concurso de ámbito estatal para la provisión de puestos de trabajo vacantes en todo el territorio del Estado dentro del primer trimestre de cada año natural, de manera coordinada con las comunidades autónomas. Constatado dicho incumplimiento, el Defensor del Pueblo formuló una [Recomendación a la Secretaría de Estado de Justicia](#), para que ajustara su actuación a esta previsión normativa, la cual ha sido aceptada.

Promoción interna

En lo que se refiere a la promoción interna y, en concreto, a la promoción interna vertical, es decir, el ascenso desde un cuerpo o escala de un subgrupo, o grupo de clasificación profesional en el supuesto de que este no tenga subgrupo, a otro superior, las actuaciones llevadas a cabo por el Defensor del Pueblo se han encaminado a velar por que las bases de la promoción interna de los funcionarios de carrera se ajusten a los

parámetros que al respecto fija el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.

El aspirante por promoción interna ha de proceder del grupo inmediatamente inferior al que se pretende acceder, sin que quepan promociones aceleradas o *per saltum*, pretendidas por algunas administraciones locales, es decir, la imposibilidad de la promoción directa desde el Subgrupo C1 al A1, siendo requisito indispensable su paso previo por el Subgrupo A2, con la permanencia en este de, al menos, dos años de servicio efectivo. La irregular aplicación de los criterios de promoción se constató en el Ayuntamiento de Derio (Bizkaia), que aceptó la [Recomendación](#) del Defensor del Pueblo al respecto.

En esta materia de provisión de puestos, cabe resaltar las actuaciones relativas a los plazos de toma de posesión de los puestos adquiridos mediante concurso de traslados cuando el funcionario se encuentra en situación de incapacidad temporal. De conformidad con el Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso del Personal al servicio de la Administración General del Estado y de Provisión de puestos de trabajo y promoción profesional de los funcionarios civiles de la Administración General del Estado, los plazos de toma de posesión comienzan a partir de la finalización de licencias y permisos que el funcionario tenga concedidos. El funcionario dispone de este plazo para llevar a cabo lo necesario a efectos de instalarse en una localidad distinta para la prestación del servicio.

La desestimación a un funcionario de instituciones penitenciarias que se encontraba en situación de incapacidad temporal, cuando tomó posesión de un nuevo destino por concurso de traslados, de su solicitud de concesión del mes de incorporación a su nuevo destino en una localidad distinta, una vez que hubiera finalizado la situación de incapacidad temporal en la que se encontraba, no atendía a la finalidad del precepto y perjudicaba sus derechos. La no incorporación a la plaza obtenida en el concurso por causa de fuerza mayor o razones justificadas, como es la situación de incapacidad temporal, no puede obstaculizar el reconocimiento de los derechos que le asisten. La Administración aceptó la [Recomendación](#) formuladas por el Defensor del Pueblo en el sentido señalado.

Comisiones de servicio

La cobertura de puestos mediante comisiones de servicio no significa que estas puedan adjudicarse sin la debida motivación y al margen de los principios de igualdad, mérito y capacidad que rigen la provisión de puestos de trabajo en la función pública. Ningún precepto excluye la aplicación de los citados principios a las comisiones de servicio, antes al contrario, la aplicación de estos principios en este ámbito evita la opacidad y permite el control de la actuación pública, reduciendo la arbitrariedad.

En este sentido, la desestimación de la solicitud de acceso a los documentos incluidos en los expedientes instruidos para la cobertura de comisiones de servicio en la Guardia Civil ha sido motivo de varias quejas presentadas por funcionarios de este cuerpo y objeto de actuaciones del Defensor del Pueblo.

Es criterio de esta institución que ante las solicitudes para conocer los méritos valorados y los criterios tenidos en cuenta por la Administración, para la concesión de una comisión de servicios, se facilite al peticionario que no ha sido elegido la información sobre los elementos valorativos y las puntuaciones que han conducido a la elección de la persona escogida entre todos los candidatos. Las razones por las que un solicitante resulta adjudicatario son, precisamente, el presupuesto básico de su concesión. No obstante, la Dirección General de la Guardia Civil ha discrepado de este criterio y no ha aceptado las [Resoluciones](#) del Defensor del Pueblo en este sentido.

18.3 PERSONAL ESTATUTARIO DE LOS SERVICIOS DE SALUD

En el curso de este año, el Defensor del Pueblo ha recibido un número muy elevado de quejas de personal sanitario, tanto de personal médico como de enfermería, dependientes de distintas administraciones autonómicas, en las que ponen de manifiesto la deficiente prestación del servicio sanitario debido a la insuficiencia de personal y expresan sus reivindicaciones para la mejora de sus condiciones laborales.

Los efectos de la crisis sanitaria, concluido el estado de alarma, y las sucesivas olas de la pandemia, han continuado incidiendo en gran medida en el personal de los servicios de salud, en su mayoría personal con vínculo estatutario. Entre los aspectos vulnerables del Sistema Nacional de Salud, apreciados por el Defensor del Pueblo en el documento publicado en el mes de diciembre de 2020, *Actuaciones ante la pandemia de covid-19*, y reflejado en informes de la institución de los últimos años, se encuentra la infradotación de personal de los servicios de urgencias hospitalarios y, con especial incidencia durante la pandemia, de la atención primaria, que se ha visto profundamente afectada, así como sus servicios de urgencias extrahospitalarios.

Las carencias observadas en la atención primaria de los servicios de salud, con notoria incidencia en la Comunidad de Madrid, dificultan el acceso de los ciudadanos a este nivel asistencial. Por esta razón el Defensor del Pueblo ha abierto una actuación de oficio en todas las comunidades autónomas y ante la Administración sanitaria estatal, en la que se requiere información detallada sobre cobertura de plantillas, presión asistencial y recursos humanos disponibles y se solicita la adopción de medidas urgentes para afrontar las carencias existentes en la atención primaria y en sus servicios de urgencia extrahospitalaria, reflejada en el apartado específico sobre esta cuestión en el presente informe (capítulo 7 de la sección II).

Es necesaria una eficiente planificación de los recursos humanos, orientada al correcto dimensionamiento y la suficiencia de las plantillas de personal y la adopción de medidas estructurales para paliar la insuficiencia de medios personales, la precariedad laboral y el exceso de temporalidad, así como la cobertura de las ausencias de carácter temporal que conlleven la reserva de plaza, como vacaciones y permisos, ausencias por incapacidad temporal o reducciones de jornada, carencias que han devenido en crónicas.

La Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud, ya prevé en su artículo 12, desde hace casi veinte años, que la planificación de los recursos humanos en los servicios de salud deberá estar orientada a su adecuado dimensionamiento, distribución y estabilidad, además de dirigirse al desarrollo, formación y capacitación de este capital humano, para una mayor eficiencia de los servicios.

Corresponde al ámbito de cada servicio de salud, previa su negociación colectiva, la adopción de las medidas necesarias para la planificación eficiente de las necesidades de personal y para la programación periódica de las convocatorias de selección, promoción interna y movilidad. El elevado índice de precariedad en el empleo en el sector sanitario permite afirmar con carácter general que en la cuantificación de recursos, programación del acceso y movilidad, no se han atendido debidamente las exigencias legales.

Se hace precisa una adecuada retribución del personal que vertebra la atención sanitaria del Sistema Nacional de Salud, de acuerdo a su elevada formación, a su profesionalidad y dedicación. Todo ello conforme a una cultura y política de recursos humanos orientada a un mayor reconocimiento de los profesionales y a fidelizar a los empleados públicos vinculados a los servicios sanitarios públicos.

Además, deben promoverse incentivos de desarrollo y carrera profesional que incorporen al personal temporal conforme a la exigencia de la doctrina judicial comunitaria y la jurisprudencia del Tribunal Supremo. En este asunto hay que subrayar la necesidad de que todas las administraciones sanitarias recuperen el acceso y abono de la carrera profesional, que quedó suspendida por los efectos de la crisis económica de comienzos de la década pasada. Se ha constatado que recientemente se ha adoptado un acuerdo en este sentido en la Comunidad de Madrid respecto del personal estatutario temporal, pero resta este reconocimiento para el personal estatutario temporal en otras administraciones, como es el Servicio de Salud de Castilla-La Mancha (SESCAM).

La pirámide de edad de los efectivos disponibles evidencia además una plantilla envejecida. A la necesidad de especialistas debe también dar respuesta efectiva la oferta de plazas de la convocatoria anual, oferta que puede ser revisada para ajustarla a esa

necesidad, de acuerdo con la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de ordenación de las profesiones sanitarias. Ha de recordarse también a las Administraciones Públicas sanitarias la necesidad de dotar de periodicidad y agilidad en su desarrollo las convocatorias, tanto de ingreso como de movilidad.

El Real Decreto-ley 14/2021, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, y actualmente la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, constituyen el marco normativo para la estabilización del empleo temporal del personal estatutario y no contemplan ninguna especialidad respecto de los procesos de estabilización de este personal. Estas normas sí establecen el mandato de adaptar su normativa específica a las nuevas previsiones que esta misma ley ha introducido en el Estatuto Básico del Empleado Público respecto de los funcionarios interinos y las medidas dirigidas al control de la temporalidad en el empleo público. En cumplimiento de esta obligación se ha aprobado el Real Decreto-ley 12/2022, de 5 de julio, por el que se modifica la mencionada Ley 55/2003 del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud, de aplicación únicamente respecto del personal estatutario temporal nombrado o contratado con posterioridad a la entrada en vigor del citado real decreto-ley.

La infradotación de personal en los servicios sanitarios, especialmente en el nivel de asistencia de la atención primaria, en la Comunidad de Madrid, ha justificado el interés del Defensor del Pueblo por la estabilidad laboral y cese del personal eventual nombrado para la atención de la covid-19, que alcanzaba los 11.000 nombramientos.

La Administración adelantó que, con carácter general, se habían renovado todos los «contratos covid-19» hasta el 31 de diciembre de 2021. Tras la finalización de los contratos de refuerzo de la covid-19, iba a incrementar las plantillas de los centros y a cubrir mediante nombramientos interinos un total de 4.877 plazas.

La insuficiente información facilitada por la Administración no permite conocer con claridad cuántos de estos nombramientos constituían un incremento real de las plantillas de los centros sanitarios, ni las categorías profesionales a las que corresponden, por lo que el Defensor del Pueblo ha solicitado información complementaria para verificar este extremo. En todo caso, de los datos recibidos se desprende que, pese a las carencias de personal sanitario en esta comunidad autónoma, habrían finalizado los contratos de más de 5.000 de estos trabajadores.

En materia de acceso al empleo estatutario fijo, la demora acumulada en la resolución de los procesos selectivos de distintas categorías dio lugar al inicio de actuaciones del Defensor del Pueblo ante el Servicio Murciano de Salud, que indicó que todos los procesos selectivos (a excepción del de matrona) habían sufrido un retraso en

la valoración de los méritos correspondientes a la fase de concurso y no habían podido cumplir con los plazos establecidos en las distintas convocatorias.

Como causas del retraso se mencionaban la implantación de un sistema de autobaremo para la aportación de los méritos valorables en la fase de concurso, que ha conllevado un desarrollo de sistema informático complejo que se vio alterado por otras prioridades originadas por la pandemia, así como la modificación de los baremos de todos los procesos selectivos convocados. Ello obedece a la ejecución de una sentencia que obligaba a incluir como mérito valorable en la fase de concurso los servicios prestados en los centros sanitarios que formaban parte del Sistema Nacional de Salud y que estaban acogidos a alguna de las formas de gestión que permite la Ley 15/1997, de 25 de abril, de habilitación de nuevas formas de gestión del Sistema Nacional de Salud.

La Administración preveía que todos los procesos hubieran finalizado en 2022 y comunicó al Defensor del Pueblo de la puesta a disposición de todos los medios y apoyos necesarios a los tribunales para que los procesos selectivos concluyeran lo antes posible. No obstante, en la mayoría de los procesos selectivos esta previsión no se ha cumplido.

El Defensor del Pueblo ha seguido recibiendo quejas sobre la demora en la resolución de procesos selectivos correspondientes a la Oferta Pública de Empleo de 2018 de la Comunidad de Madrid, en especial, en la categoría de enfermera. La Administración justifica estas dilaciones por diversos motivos, entre ellos, el elevado número de solicitudes y la dificultad en la recogida y valoración de méritos, lo que entraña el desarrollo de sistemas informáticos capaces y eficientes. Las circunstancias a las que alude la Administración eran previsibles y las administraciones competentes en la gestión de estos procesos selectivos están obligadas a adoptar las medidas necesarias para su agilización, por lo que las razones que arguye la Administración son insuficientes para justificar esta dilación. La injustificada demora de estos procesos selectivos no solo incide en las legítimas expectativas de los aspirantes, sino que determina que se superpongan posteriores convocatorias de las mismas categorías a las que se presentan quienes ya participaron en las convocatorias pendientes de resolución, lo que, además de la carga que supone para los afectados, resulta completamente ineficaz para la Administración, ya que aumenta innecesariamente el número de participantes en estas convocatorias posteriores y con ello la complejidad de gestión de estos nuevos procesos selectivos.

La creación y funcionamiento de las bolsas de empleo —como forma de acceso al empleo público sanitario temporal— han sido también, como en años anteriores, objeto de actuaciones del Defensor del Pueblo en el ámbito del personal estatutario de los servicios de salud.

El seguimiento de las actuaciones relativas a la actualización de la bolsa de trabajo SELECTA, del Servicio de Salud de Castilla-La Mancha, ha permitido conocer que, una vez finalizada la actualización extraordinaria de mayo 2020, publicada en marzo de 2022, se va a continuar con el proceso de actualización ordinario de octubre de 2020 (iniciados los trabajos de baremación) y con las actualizaciones del año 2021, hasta lograrse la plena actualización de la bolsa de trabajo en los meses siguientes.

A la vista de la adopción de las medidas necesarias para solventar las carencias observadas, mediante la dotación de medios humanos y técnicos, con una previsión estimada de la plena actualización de la relación de aspirantes en los próximos meses, el Defensor del Pueblo ha concluido las actuaciones, pues cabe esperar que estas medidas redunden en la actualización periódica y efectiva del baremo de méritos, de acuerdo con las previsiones legales que rigen la bolsa de trabajo de ese servicio de salud.

Otras actuaciones del Defensor del Pueblo, que siguen en marcha, se dirigieron al Servicio de Salud de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, sobre la actualización de méritos en la bolsa de trabajo, de manera que se produjera una actualización real y efectiva, de forma continuada y a través de los procedimientos que permitan la máxima agilidad, cumpliendo con la finalidad de la normativa definidora de la relación de aspirantes, y del artículo 34.1 de la Ley 2/2007, de 7 de marzo, del Estatuto Jurídico del Personal Estatutario del Servicio de Salud de Castilla y León.

18.4 MUTUALIDADES

Los conciertos suscritos por la Mutualidad de Funcionarios Civiles del Estado (MUFACE), el Instituto Social de las Fuerzas Armadas (ISFAS) y la Mutualidad General Judicial (MUGEJU) con entidades aseguradoras concertadas para la prestación de la asistencia sanitaria a mutualistas y beneficiarios para 2022-2024, con bajas en los respectivos catálogos de determinados facultativos y grupos hospitalarios, han motivado numerosas quejas ante el Defensor del Pueblo relativas a la incertidumbre sobre la continuidad asistencial en los tratamientos que venían recibiendo los mutualistas.

La elección y acuerdos con los hospitales, centros y facultativos es una responsabilidad de las entidades aseguradoras, no de las mutualidades, pues las relaciones entre una aseguradora con los facultativos y centros son «ajenas» al concierto. Sin embargo, esa circunstancia no puede en modo alguno suponer una menor cobertura asistencial y una merma, en su calidad para los mutualistas, por lo que el Defensor del Pueblo inició actuaciones de oficio con carácter informativo ante las tres mutualidades, en aras de garantizar la obligación que les incumbe de velar por los derechos de sus titulares y beneficiarios, y prestar una asistencia sanitaria con el mismo nivel de calidad que la sanidad pública.

Estas actuaciones se han encaminado, con carácter especial, a la disponibilidad de medios por niveles asistenciales y, en concreto, en relación con la atención especializada en las zonas rurales, a los tratamientos oncológicos y a las demoras en la atención a la salud mental por parte de las aseguradoras concertadas.

Por otra parte, el Defensor del Pueblo también ha llevado a cabo actuaciones de oficio ante las tres mutualidades en cuanto a la posibilidad de que por parte de los mutualistas y beneficiarios pudiera utilizarse el servicio de urgencias a través del teléfono 112 para solicitar la asistencia sanitaria urgente y se valorase la posibilidad de arbitrar alguna fórmula que permitiera canalizar los gastos que dicha asistencia generase directamente entre la mutualidad correspondiente y los servicios públicos de salud, sin que el enfermo o sus familiares tuvieran que hacer frente a esos gastos e iniciar posteriormente el procedimiento para su reintegro.

En muchas ocasiones, además, el reintegro es desestimado por no encuadrarse dicha asistencia en los supuestos de «urgencia vital», pese a que la asistencia y pruebas diagnósticas realizadas responden a la práctica médica adecuada y a los protocolos médicos establecidos para determinar el carácter de la situación de urgencia médica y se corresponde con la asistencia que se hubiera prestado de haber acudido inicialmente a un centro concertado, cuyo gasto, en este caso, sí estaría cubierto por la mutualidad.

La respuesta permitió constatar al Defensor del Pueblo que no todas las comunidades autónomas, a través de las cuales se canaliza este servicio 112, comparten el criterio señalado. Se consideraba, además, que para que esta colaboración no sea discriminatoria debería llevarse a cabo con todas y cada una de las comunidades autónomas, pues, en caso contrario, se produciría una importante discriminación entre las personas mutualistas en función de su comunidad de residencia.

Con la finalidad de buscar cauces para solventar las dificultades expuestas, el Defensor del Pueblo apuntó la posibilidad de que este asunto fuese valorado en el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, como órgano de coordinación, cooperación, comunicación e información de los servicios de salud entre las comunidades autónomas y la Administración General del Estado, y cuya finalidad es promover la cohesión del Sistema Nacional de Salud a través de la garantía efectiva de los derechos de los ciudadanos en todo el territorio del Estado. Sin embargo, dicha propuesta no ha sido aceptada.

IV

Supervisión de lugares de privación de libertad por el Defensor del Pueblo en su condición de Mecanismo Nacional de Prevención (MNP)

La Ley Orgánica 1/2009, de 3 de noviembre, atribuyó al Defensor del Pueblo las obligaciones contenidas en el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura (OPCAT), para lo cual creó en su seno el Mecanismo Nacional de Prevención (MNP). Una de sus principales funciones es visitar los centros donde se encuentran personas privadas de libertad, entendiendo que la privación de libertad implica cualquier forma de detención, encarcelamiento o custodia.

En esta sección del informe se recogen los aspectos más destacados de las actividades del MNP en 2022. En anexo ([solo descargable digitalmente](#)) se recoge una versión ampliada, así como los datos pormenorizados de la actividad del mecanismo, en particular las resoluciones formuladas, dirigidas a las administraciones competentes.

1 DATOS GENERALES SOBRE LAS VISITAS

El Mecanismo Nacional de Prevención (MNP) realizó en 2022 diversas actuaciones, con un total de 62 actas de visitas a lugares de privación de libertad, que dieron lugar a 352 Recomendaciones, 790 Sugerencias y 37 Recordatorios de deberes legales.

Estas visitas siempre vienen precedidas de un trabajo de recopilación de información de diversas fuentes de las administraciones con responsabilidades en la materia, para detectar qué centros deben priorizarse para llevar a cabo su control.

También debe destacarse la importancia que para esta función preventiva tiene conocer los contenidos de las quejas que se dirigen al Defensor del Pueblo por los ciudadanos privados de libertad.

A partir de este tipo de información, el MNP ha puesto en marcha varios programas específicos con enfoques transversales. El primero de ellos se inició en 2018, con un proyecto sobre la prevención de la discriminación por razón de género u orientación sexual. En un principio, se concentró en las prisiones; en 2021 se amplió a centros de menores y establecimientos de salud mental, y en 2022 a calabozos policiales.

En 2021 se iniciaron otros dos proyectos transversales, uno centrado en la salud mental y otro en el trato dispensado a personas privadas de libertad con discapacidad intelectual. Ambos se han desarrollado en 2022. Se da cuenta de ellos en estas páginas.

2 MEDIDAS DE PREVENCIÓN Y AVANCES

Medidas para favorecer la prevención

Para dar una visión general de algunos ejes de atención preferente que son comunes a las distintas formas de privación de libertad y que vertebran las actuaciones del Mecanismo Nacional de Prevención (MNP) se pueden destacar las siguientes:

- evitar formas de discriminación injustificadas o arbitrarias que es una medida preventiva primaria y permanente;
- garantizar unas buenas condiciones de vida a partir de unas instalaciones idóneas;
- identificar correctamente al personal encargado de la vigilancia y de la custodia de quienes están privados de libertad;
- disponer de sistemas de videovigilancia adecuados a cada lugar, incluida la captación de audio y de su conservación;
- contar con una asistencia sanitaria apropiada, incluida la salud mental, y con especial atención a los tratamientos contra la drogadicción;
- facilitar información a la persona privada de libertad con sistemas y procedimientos apropiados;
- conocer y analizar las políticas de reducción del uso de medios coercitivos y de inmovilización;
- eliminar la ausencia o las carencias parciales en la cumplimentación de los sistemas de registro;
- disponer de asistencia, orientación y defensa jurídica, con adecuadas condiciones de prestación.

Avances producidos en diversas materias

A continuación, se destacan algunos asuntos tratados en 2022, que de algún modo representan posibilidades de mejora en materia de prevención y en cuya formulación, seguimiento y consecución ha intervenido el Mecanismo Nacional de Prevención (MNP).

- **Videovigilancia.** En el ámbito de la Administración penitenciaria general, con la entrada en vigor de la Instrucción 4/2022, de 28 de julio, se regula esta cuestión y se aceptan y convierten en realidad normativa muchas de las Recomendaciones formuladas por el MNP. Cabe destacar que en este ejercicio ha sido acogida favorablemente por la Administración penitenciaria militar el acceso a pruebas esenciales, como las grabaciones de los sistemas de videovigilancia.
- **Protocolos de reconocimientos médicos.** Recientemente, la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias (SGIP) ha dado indicaciones a los profesionales sanitarios sobre cómo debe ser el reconocimiento médico de los internos sometidos a una situación de aislamiento, tras un largo período de seguimiento de una Recomendación del MNP formulada al efecto. Durante el año 2022, se ha recomendado que se regule la dispensación de la medicación psicotrópica, la gestión penitenciaria de peticiones de protección internacional

cursadas en prisión y la redacción de un manual en materia de protección de datos. Se trata de Recomendaciones relevantes aceptadas por la secretaría general que se encuentran en fase de desarrollo.

- **Partes de lesiones.** Constituyen un elemento básico de prevención y una herramienta indispensable en la investigación de quejas y denuncias de torturas o malos tratos, pero siguen presentando deficiencias, ya expuestas de forma recurrente en informes anteriores. No obstante, cabe mencionar que la Recomendación de que los partes de lesiones incluyan fotografías ha sido aceptada en 2022 en el ámbito penitenciario militar.
- **Período de cumplimiento de sanciones.** Puede considerarse un avance que la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias haya indicado al MNP que se ha instado a los centros a suspender el cumplimiento de la sanción a los catorce días, con la conformidad del interno.
- **Contenciones mecánicas.** También se ha producido una disminución en la aplicación de inmovilización con correas a la cama en el ámbito competencial de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, pero no tanto en el ámbito de la Administración penitenciaria de Cataluña.
- **Procedimiento de puesta en libertad y control judicial en prisión.** Se han dado avances significativos en la instauración de un procedimiento de puesta en libertad cuando se produce estando la persona procesada en sede judicial. El Consejo General del Poder Judicial creó un grupo de trabajo para la redacción de un protocolo de actuación común para este fin. Asimismo, se han producido novedades significativas en relación con la Recomendación que tenía por objeto garantizar el control judicial inmediato de las decisiones de la Administración penitenciaria que afectan a los derechos de las personas privadas de libertad, que ha sido aceptada por el Consejo General del Poder Judicial.
- **Disponibilidad de libro de registro de quejas de malos tratos en los centros de internamiento de extranjeros (CIE).** La Recomendación del MNP de 2021, para que se elaborara un protocolo de tramitación de quejas y denuncias de malos tratos de las personas internas en estos centros, no aceptada por la Administración, ha sido avalada por los jueces de control del Centro de Internamiento de Extranjeros de Madrid.

3 VISITAS

3.1 CENTROS DE INTERNAMIENTO DE MENORES INFRACTORES (CIMI)

Tras las visitas realizadas en 2022 al Centro Educativo La Zarza (Murcia), a la Casa Juvenil de Sograndio (Oviedo) y al Centro de Internamiento de Menores Infractores Punta Blanca (Ceuta), los ejes de atención preferente del Mecanismo Nacional de Prevención (MNP) se han concretado en cuestiones necesitadas de correcciones por las siguientes deficiencias observadas:

- los protocolos de acogida en el ingreso;
- la recogida de información;
- el ajuste de las actividades educativas y terapéuticas;

- la atención sanitaria a necesidades específicas;
- la prevención de suicidios;
- el uso de medidas de fuerza y restrictiva;
- las comunicaciones;
- el sistema de gestión de quejas.

En la versión digital se recogen con detalle los problemas encontrados en los citados ámbitos de gestión de estos centros y las soluciones que han sido propuestas en cada caso.

3.2 CENTROS PENITENCIARIOS

A lo largo de 2022, dentro del programa general, el Mecanismo Nacional de Prevención (MNP) visitó diez centros penitenciarios: Centro de Inserción Social Carmela Arias y Díaz de Rábago (A Coruña); Centro Penitenciario de Ocaña II (Toledo); Centro Penitenciario de Jaén; Centro Penitenciario Militar de Alcalá de Henares (Madrid); Centro Penitenciario La Moraleja (Dueñas, Palencia); Centro Penitenciario de Ponent (Lleida); Centro Penitenciario Madrid III-Valdemoro; Centro Penitenciario de Zuera (Zaragoza); Centro Penitenciario de Lledoners (Barcelona), y Centro Penitenciario de Tenerife II, contando con la colaboración de otras áreas del Defensor del Pueblo.

Los ejes de atención preferente en este ámbito se han centrado en los siguientes aspectos:

- las condiciones de las instalaciones;
- el personal;
- los procedimientos de registro de actuaciones y protocolos;
- la información sobre el sistema de garantías;
- los medios coercitivos;
- las medidas restrictivas de derechos y videovigilancia.

Además, se han girado visitas con una especial atención a las personas extranjeras privadas de libertad y a la salud mental en prisión.

Se ha comenzado a trabajar en tres proyectos: impacto y efectos de la privación de libertad de larga duración en el ámbito penitenciario; fallecimientos en prisión, y personas mayores en prisión.

En la versión digital se recoge con detalle las deficiencias y los problemas observados en los ámbitos que acaban de describirse y las soluciones que ha propuesto el MNP en cada uno de ellos.

3.3 LUGARES Y CENTROS DE DETENCIÓN DE PERSONAS EXTRANJERAS

Salas de inadmitidos en puestos fronterizos

Las condiciones de estas salas, donde están retenidas las personas extranjeras a la espera de que se resuelvan procedimientos administrativos, no son las adecuadas para estancias superiores a unas horas. Sin embargo, se constata que se suelen alargar por motivos diversos relacionados con el derecho de extranjería, las solicitudes de protección internacional o detección de indicios de trata de seres humanos.

En 2022, el Mecanismo Nacional de Prevención (MNP) visitó tres salas de puestos fronterizos y asilo en fronteras: sala de solicitantes de asilo de la Terminal 1 y salas de inadmitidos de las terminales 1 y 4 satélite de la Comisaría del Cuerpo Nacional de Policía, todas en el Aeropuerto Adolfo Suárez Madrid-Barajas.

Las líneas de supervisión y detección de situaciones de riesgo y seguimiento de Recomendaciones de años anteriores se centraron en los siguientes aspectos:

- condiciones de temperatura, higiénicas y de mantenimiento de las instalaciones;
- garantías de acceso a un teléfono (público o personal);
- garantías del acceso a las pertenencias personales (ropa y documentos);
- garantías de acceso a luz natural y salidas al exterior;
- garantías de la obtención de cambio de moneda;
- ampliación del sistema de videovigilancia y garantías de que se registren las rondas de control nocturno y salidas al exterior;
- supervisión del protocolo de protección internacional;
- disposición de servicio de asistencia sanitaria propio;
- garantías de la entrega de dietas adaptadas a necesidades o creencias;
- distribución de folletos con información sobre el lugar de deportación y sobre la posibilidad de presentar quejas y cursarlas, todo ello en el idioma pertinente;
- formación del personal policial destinado en puestos fronterizos en materia de derechos humanos, protección internacional, trata de seres humanos y discapacidad intelectual.

Personas extranjeras privadas de libertad en centros de atención temporal (CATE)

A lo largo de 2022 el Mecanismo Nacional de Prevención (MNP) ha realizado visitas a cuatro centros de atención temporal de extranjeros: de Almería, Motril (Granada), Málaga y Cartagena (Murcia), y se han visitado dos comisarías con funciones de centro de atención temporal de extranjeros: la Comisaría Provincial de Almería y la Comisaría del Cuerpo Nacional de Policía de Cartagena. Asimismo, se ha continuado la tramitación de expedientes iniciados con ocasión de visitas anteriores.

El MNP ha supervisado los siguientes factores de riesgo en materia de organización de cada centro:

- situación y estado de las instalaciones y disponibilidad de equipos informáticos;
- sistemas de protección de derechos;
- asistencia letrada;
- cumplimentación de los libros de registro y custodia;
- proceso de primera atención;
- selección y formación de los agentes de custodia;
- identificación precoz de menores no acompañados.

Estas visitas se han complementado con las realizadas por el área de Migraciones en el marco de seguimiento del Plan Canarias. Tal y como se expone en el epígrafe 4.8 de la sección III del presente informe, a través de las visitas se han identificado buenas prácticas transferibles a otras instalaciones y algunos retos aún pendientes de alcanzar, a los que se dará seguimiento a lo largo de 2023. En este sentido, hay que destacar la respuesta recibida por la Secretaría de Estado de Seguridad, en octubre de 2022, en la que indica que se está trabajando en un protocolo de actuación con mujeres gestantes y otras personas necesitadas de especial protección, para pautar la actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad durante la detención.

Centros de internamiento de extranjeros (CIE)

En el anexo se reflejan los resultados de las visitas realizadas por el Mecanismo Nacional de Prevención (MNP) en 2022 a dos centros de internamiento: Centro de Internamiento de Barcelona y Centro de Internamiento de Murcia, y otra realizada a finales del año 2021 y no recogida en el informe correspondiente.

Se debe resaltar que la [Recomendación al Ministerio del Interior](#) del MNP de 2021 para que se elabore un protocolo de tramitación de quejas y denuncias de malos tratos de las personas internas en los centros de internamiento de extranjeros, no aceptada por la Administración, ha sido avalada por los jueces de control del Centro de Internamiento de Extranjeros de Madrid, que en una resolución conjunta han acordado requerir al director de ese centro para que elabore a la mayor brevedad posible un protocolo de tramitación de quejas y denuncias de malos tratos, en línea con esta Recomendación.

Sobre este aspecto se recoge una información complementaria, desde una perspectiva reactiva, en el epígrafe 4.6 de la sección III del presente informe.

Retornos forzados por vía aérea, a través de Frontex

La supervisión de los vuelos de retorno operados por Frontex implican actuaciones en cada una de las tres fases que comportan el retorno (detención previa, operaciones de

repatriación en el vuelo y entrega a autoridades del país de destino), atendiendo a las características de cada vuelo.

Esto comporta la necesidad de dotar de medios y recursos a la institución para hacer una supervisión suficientemente efectiva. A lo largo de 2022 la institución consideró oportuno proseguir el diálogo con la Administración competente para avanzar en la superación de las situaciones de riesgo detectadas en el curso de visitas y expedientes incoados en años anteriores.

Por otro lado, el Defensor del Pueblo es consciente de que España está pendiente de la transposición completa de la Directiva de retorno (Directiva 2008/115/CE), en la cual se enmarca la supervisión de los vuelos.

3.4 CALABOZOS DE CUERPOS POLICIALES Y JUDICIALES

Durante 2022, el Mecanismo Nacional de Prevención (MNP) ha visitado un total de 31 dependencias correspondientes a la Policía Nacional, Guardia Civil, cuerpos locales de policía y sedes judiciales. Se trata de lugares de privación de libertad delimitados por la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

Las cuestiones que han sido objeto de atención en este ámbito se relacionan con los siguientes aspectos:

- las condiciones necesarias para el desarrollo de las labores de custodia para su ajuste a la normativa y estándares internacionales, recogidas en las reiteradas Recomendaciones formuladas por el MNP;
- la correcta cobertura de personal y las adecuadas dotaciones de material, como los chalecos antibala;
- la adecuada dotación de fundas antihurto;
- las condiciones materiales y de seguridad con las que se realizan las conducciones y traslados de las personas privadas de libertad;
- la existencia de libros registros de alegaciones de malos tratos.

Destaca positivamente en este campo la publicación de la Instrucción 1/2022, de 10 de febrero, de la Secretaría de Estado de Seguridad, por la que se crea la Oficina Nacional de Garantía de los Derechos Humanos, cuyo cometido, entre otros, incluye el registro de actuaciones que puedan vulnerar los derechos fundamentales en el ámbito policial, a través de la aplicación informática del Plan Nacional de Derechos Humanos —operativa desde 2011— y cuyo desconocimiento por parte de los responsables se ha advertido con carácter general durante las visitas realizadas por el MNP.

4 PROGRAMAS Y PROYECTOS ESPECÍFICOS

4.1 PROGRAMA DE PREVENCIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN POR RAZÓN DE GÉNERO EN LOS LUGARES DE PRIVACIÓN DE LIBERTAD

El Mecanismo Nacional de Prevención (MNP) creó en 2018 un programa de prevención de la discriminación por razón de género en lugares de privación de libertad, recordando lo expresado por el Subcomité para la Prevención de la Tortura en este sentido ([CAT/OP/27/1](#)).

El programa tiene como objetivo la comprobación en las visitas de la situación de las niñas, las mujeres y el colectivo LGTBI, y el análisis de la raíz de posibles causas que denoten algún tipo de distinción, exclusión o restricción basada en el género, y que tengan por resultado el menoscabo o la anulación del reconocimiento o el ejercicio de sus derechos. El Comité europeo contra la Prevención de la Tortura (CPT), en su Observación General número 2 ([CAT/C/GC/2](#)), hace hincapié en que el género es un factor clave en la prevención de la tortura.

En el marco del programa, el MNP realiza Recomendaciones que pretenden contribuir a cambios sistémicos y sostenibles dentro de la justicia penal, así como en el ámbito de la salud mental (hospitales psiquiátricos), facilitando que el Estado cumpla con su obligación de prevenir la discriminación. A este respecto, se ha de destacar que la principal normativa en materia de género y privación de libertad del año 2022 recoge Recomendaciones realizadas hace años por el MNP en materia de formación del personal en género, protocolo de prevención, detección, y atención a las víctimas por agresión sexual, así como el Protocolo de prevención de suicidios con enfoque de género⁵.

El programa integra elementos interrelacionados con el género como son la posible discriminación por edad, etnia, discapacidad o salud mental.

En 2018 comenzó este programa en el ámbito de prisiones y en 2021 se extendió a hospitales psiquiátricos y centros de menores infractores. Las comunidades autónomas responsables de estos centros de menores (Andalucía y Galicia), han aceptado las Recomendaciones realizadas para su implementación en todos los centros que dependen de ellas, y ponen de manifiesto la necesidad de este enfoque, al igual que su ampliación en 2022 al ámbito de las comisarías.

⁵ Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre, de garantía integral de la libertad sexual; Instrucción I-9-2022 de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, Perspectiva de género en la prevención de suicidios en el ámbito penitenciario.

En esta labor de prevención se siguen los pronunciamientos de instancias internacionales en materia de género en el marco de las funciones del MNP⁶.

4.1.1 Desagregación de datos por sexo

La falta de datos desagregados por sexo implica la invisibilización de la mujer y las personas LGTBI, y la imposibilidad de realizar análisis comparativos, que resultan esenciales en materias como la aplicación de medios coercitivos y la respuesta rehabilitadora. En 2022, el Mecanismo Nacional de Prevención (MNP) ha comprobado que en muchas cárceles se sigue sin recoger correctamente la identidad de las personas transexuales, por lo que ha realizado una Recomendación al respecto. En el marco de la visita realizada al Centro Penitenciario de Jaén, el MNP formuló la Recomendación de que se proceda a la revisión de la Instrucción 7/2006, de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, en consonancia con la realidad social actual, o al menos se especifique en el ámbito penitenciario, cómo se debe realizar el registro de datos de la condición de transexual.

En prisiones se realizó hace cuatro años la Recomendación de incorporar la variable de sexo en la recogida informática de datos y elaborar estadísticas de los datos desagregados por sexo, que, pese a ser aceptada, resulta incumplida en una materia tan relevante como la de medios coercitivos. En la visita realizada en 2022 al Centro Penitenciario de Ceuta, el MNP comprobó que esta cárcel sí cuenta con una aplicación en la que recoge la imposición del aislamiento desagregado por sexo, lo que se considera una buena práctica extensible a todos las cárceles, hasta que la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias solucione las dificultades informáticas alegadas hasta el momento. En la visita al Centro educativo de menores La Zarza (Murcia), los datos del libro de contenciones no estaban desagregados por sexo, comprobándose que proporcionalmente se aplican con más frecuencia contenciones físicas a las menores.

En 2022, las comunidades autónomas de Galicia y Andalucía han aceptado que los centros de menores desagreguen los datos respecto de la etnia gitana, la discapacidad y el paso previo por el sistema de protección de menores, a fin de integrar tal información y favorecer medidas de ajuste con enfoque de género a tales circunstancias⁷.

⁶ Los establecidos por el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas; por el Comité contra la Tortura de Naciones Unidas y el Subcomité para la Prevención de la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; las Reglas de Bangkok; los Principios de Yogyakarta, y otras disposiciones del marco europeo.

⁷ La violencia filioparental es el principal motivo de ingreso de las jóvenes que cumplen medidas en los centros visitados. Se trata de un delito muy relacionado con dinámicas familiares disfuncionales, donde las menores, aun siendo responsables de la conducta violenta realizada,

La invisibilización también alcanza al dossier de ingreso. En el ámbito de los centros de menores y prisiones, se realizó la Recomendación de fomentar el uso de un lenguaje inclusivo en los formularios y registros. Está pendiente aún que la Administración penitenciaria incorpore en el dossier el lenguaje inclusivo y la perspectiva de género, pese a la Recomendación realizada al respecto hace ya cuatro años.

En la visita realizada en 2022 al mencionado Centro de Menores La Zarza, el MNP comprobó que el dossier de ingreso con la normativa y formularios anexos carecían de lenguaje inclusivo, ignorando que sean mujeres las que se encuentren en el centro, hasta el punto de que entre las pertenencias de ropa interior solo se incluye la posibilidad de que esta solo sea masculina. Esto afecta a la autoestima de las menores y genera malestar psicológico y emocional. Además, no se contemplan posibles circunstancias propias de las menores en el momento del ingreso (violencia de género, embarazo, etc.).

Con respecto a las comisarías, debe señalarse que el formulario de información no contempla el género de los detenidos. El MNP ha recomendado, por tanto, que se incluya a la mujer y sus necesidades en dicho formulario, incluyendo los siguientes aspectos: 1) derecho a tener acceso a productos de higiene para su salud menstrual y a usar la ducha; 2) pregunta respecto a la posibilidad de estar en situación de lactancia o de embarazo; 3) adopción de un lenguaje inclusivo.

Respecto de los cacheos a personas transexuales, no es posible constatar que se ofrezca la posibilidad de escoger el sexo del personal que lo realiza, por lo que el MNP efectuó una [Recomendación](#) en este sentido.

Por último, se ha solicitado información a la Secretaría de Estado de Seguridad sobre el número de personas transexuales detenidas entre 2019 y 2022.

4.1.2 Formación del personal

En las comisarías, la custodia de las personas detenidas en calabozos, mayores o menores de edad, se realiza, como regla general, por personal masculino y sin que se cuente con regulación específica, por lo que también el Mecanismo Nacional de Prevención (MNP) realizó la Recomendación de que se recoja normativamente el procedimiento de actuación policial en la detención y custodia en caso de gestación, lactancia, e hijos e hijas a cargo de corta edad, atendiendo al interés superior del menor. En el ámbito de las prisiones, cuatro años después de realizarse la [Recomendación](#) sobre la necesidad de formación, aceptada por la Administración, no constaba realizada en ninguna de las visitas hasta el momento.

frecuentemente han sido víctimas de importantes situaciones de desprotección, y solo alcanzada cierta edad son conscientes de las situaciones de desprotección sufridas.

En los centros de menores, las Recomendaciones de formación están directamente relacionadas con el adecuado tratamiento por parte del personal de la violencia o abuso sexual sufrido con anterioridad al ingreso o en el mismo centro, y han sido aceptadas.

La nueva Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre, de garantía integral de la libertad sexual, en línea con las Recomendaciones del MNP en esta materia, ha establecido la obligación de que en la formación de quienes trabajan en centros penitenciarios y de menores infractores, así como en lugares de custodia, se incluya transversalmente la perspectiva de género, además de la formación respecto a la protección integral contra las violencias sexuales en el ámbito de sus funciones.

4.1.3 Salud: consideración de la violencia y del abuso sexual

Previo a la privación de libertad

El Mecanismo Nacional de Prevención (MNP) constata en sus visitas un alto porcentaje de mujeres víctimas de violencia y abuso sexual previo a la privación de libertad, con graves efectos en la salud.

En las comisarías no siempre se tiene en consideración la condición de víctima de violencia de género o de violencia sexual a la hora de decidir la pernocta en calabozo, ni se suele proporcionar durante la estancia en calabozos una atención específica para evitar cualquier revictimización o la reactivación de vivencias traumáticas. El MNP formuló una [Recomendación](#) al respecto.

En 2022, las comunidades autónomas de Galicia y Andalucía aceptaron que los centros de menores dependientes de ellas cuenten con un protocolo detallado para la indagación de la violencia y el abuso sexual sufrido con anterioridad al ingreso en el centro, con el objetivo de dar la preceptiva respuesta terapéutica y de protección.

En las prisiones, en la visita al Centro Penitenciario de Ceuta, el MNP considera positivamente el protocolo de revisión de salud del centro, que incluye la valoración, en la consulta de ingreso, de antecedentes no solo sanitarios, sino también sociales, historia previa de abusos de toda índole y malos tratos. Se considera dicho protocolo un ejemplo de buena práctica, a diferencia de lo visto en las cárceles visitadas hasta entonces. Se comprueba que el Centro Penitenciario de Ceuta cuenta con un protocolo para la detección e intervención en materia de violencia de género como problema de salud biopsicosocial, proporcionando una atención multidisciplinar médica, psicológica, de tratamiento y social, cumpliendo con las [Recomendaciones](#) realizada un año antes por el MNP.

Dada la repercusión de la violencia de género sufrida en la salud mental, el MNP también valora muy positivamente la regulación del Programa de Atención Integral al

Enfermo Mental (PAIEM), en el protocolo de igualdad en la cárcel de Ceuta, para su generalización en otros centros, a la vista de que en otras cárceles visitadas las mujeres ni siquiera estaban incluidas en ese programa. Esta prisión cumple las Recomendaciones realizadas por el MNP para que se garantice la accesibilidad de las internas a la atención psiquiátrica y psicológica que tenga en consideración cuestiones de género y para que se incorpore esa consideración en el Programa de Prevención de Suicidios (PPS).

A este respecto, cabe celebrar que este año la Administración penitenciaria haya introducido esas cuestiones en la regulación de la prevención de suicidios (Instrucción I-9-2022, Perspectiva de género en la prevención de suicidios en el ámbito penitenciario), tras haberlo recomendado con anterioridad el MNP.

La [Recomendación](#) para que se revise el protocolo de prevención de suicidios, teniendo en cuenta la diversidad sexual, también es importante respecto de las adolescentes en centros de menores, y ha sido aceptada en 2022 por las administraciones competentes en la materia de las comunidades autónomas de Andalucía y Galicia. También han aceptado tener en cuenta la posible victimización anterior en los programas de deshabitación de drogas y de la salud mental, a fin de evitar la comprobada mayor medicalización de las adolescentes.

Por otra parte, en los hospitales visitados, pese a los altos porcentajes de violencia de género manifestados por las internas y que constan en una investigación⁸, el MNP comprobó que mayoritariamente son hombres los que realizan las contenciones. Estas son también realizadas por hombres en el Centro de Menores La Zarza, visitado en 2022, lo que cobra mayor relevancia al comprobar que no se tiene en cuenta la idiosincrasia física y psíquica de las mujeres en los protocolos para el ejercicio de las contenciones físicas.

Durante la privación de libertad

La violencia sexual también ocurre en los propios centros de privación de libertad. Durante seis visitas de género realizadas en 2021, en tres de ellas (centro de menores,

⁸ Guía *Investigación sobre violencia contra las mujeres con enfermedad mental*, Fedeaefes, 2017, en la que se establecen los siguientes datos: el 80 % de las mujeres con problemas de salud mental han sufrido violencia en la pareja a lo largo de la vida; más del 40 % ha sufrido violencia sexual; el 40 % de las mujeres no identifica la violencia como tal, y en un 50 % de casos la persona profesional de referencia desconocía el maltrato existente. La vivencia de ser atadas por hombres que sufren las mujeres con antecedentes de maltrato previo puede suponer revivir traumas del pasado.

prisión y hospital psiquiátrico)⁹, varias víctimas informaron al personal del Mecanismo Nacional de Prevención (MNP) de abusos sexuales acaecidos dentro de los centros. Por ello, el MNP recomendó que los centros contaran con un protocolo de prevención, detección, actuación y atención a las víctimas por agresión sexual dentro de ellos. Durante 2022, la Recomendación del MNP fue aceptada respecto de los centros de menores, no así respecto de las prisiones y hospitales psiquiátricos, que rechazaron su necesidad. Sin embargo, la nueva Ley Orgánica 10/2022, de garantía de libertad sexual, en línea con la Recomendación del MNP, ha establecido la obligación de que los centros penitenciarios, de detención o de internamiento involuntario cuenten con tal protocolo.

4.1.4 Rehabilitación: formación, destinos laborales y actividades

En esta materia, el Mecanismo Nacional de Prevención (MNP) comprobó en todas sus visitas la discriminación de que son objeto las mujeres, por el hecho de ser menos numéricamente. La dirección de los centros, en general, no facilita la posibilidad de actividades conjuntas entre ambos sexos.

Las adolescentes, a diferencia de los jóvenes, muchas veces no tienen acceso a espacios de mayor autonomía. Su nivel escolar, superior en general al de ellos, no es adecuadamente atendido, o son excluidas de los talleres laborales, como se comprobó en la visita realizada al centro de La Zarza (Murcia). En este centro, la discriminación en el trato provoca una situación más hostil y desequilibrante para las menores, a las que proporcionalmente se aplican con más frecuencia contenciones físicas, indicio de que la respuesta educativa que reciben ellas no es la adecuada.

En cuanto a las prisiones, en la visita realizada en 2022, el MNP comprobó que el Protocolo de igualdad del Centro Penitenciario de Ceuta reserva un cupo mínimo de plazas en cada una de las especialidades educativas ofertadas, de manera que las presas vienen participando, desde febrero de 2020, en todos los cursos de trabajo penitenciario y formación para el empleo cualquiera, sin sesgo de género (conducción de carretilla elevadora, pintura, albañilería o jardinería). Ello está en consonancia con la [Recomendación](#) que el MNP había realizado en 2021, de garantizar a las mujeres el acceso a cursos formativos que proporcionen aprendizaje de conocimientos prácticos y titulación oficial que mejoren sus posibilidades de empleo y repercuta en su reinserción y rehabilitación, regulando un sistema de cuotas que respete la igualdad con los hombres. Esto tiene especial valor a la vista de que en otras visitas se comprueba la misma situación que la constatada durante años, como en la visita realizada este año al Centro

⁹ Visita al Centro Penitenciario de Topas (Salamanca) (visita 17/2021), al Centro de Menores Bahía de Cádiz (visita 38/2021) y al Hospital Psiquiátrico de Conxo (Santiago de Compostela) (visita 52/2021).

Penitenciario de Jaén, en el que las únicas actividades laborales que desarrollan las mujeres de manera principal son aquellas relacionadas con los servicios de lavandería o de limpieza de exteriores, pese a su deseo de ser destinadas a mantenimiento u otros destinos donde, además, las remuneraciones son superiores.

El Centro Penitenciario de Ceuta obtiene también valiosos resultados en el ámbito de acceso al trabajo remunerado, llegando a estar prácticamente el 100 % de las presas trabajando, con acceso a todos los destinos de la cárcel, de conformidad con las Recomendaciones realizadas por el MNP en este sentido en 2021, de garantizar a las mujeres el acceso a todos los talleres productivos, regulando un sistema de cuotas y criterios objetivos de acceso al trabajo que sean reconocidos por todas las personas internas.

Por lo que respecta a los hospitales psiquiátricos visitados, el MNP recomendó garantizar la participación igualitaria en las actividades. Se trata de una materia en la que los avances se dan con dificultad.

4.1.5 Embarazo, parto y maternidad

El Mecanismo Nacional de Prevención (MNP) en sus visitas a los centros de menores ha podido comprobar la alta incidencia de embarazo entre las adolescentes¹⁰ y la carencia de programas de salud en materia de diversidad afectivo sexual, prevención y sensibilización de la violencia de género, sexualidad positiva y relaciones saludables¹¹. En ocasiones, el trato proporcionado a la menor embarazada la sitúa en una posición de riesgo físico y mental por la imposición de una situación de aislamiento y omisión de cuidado. En la visita al Centro Punta Blanca (Ceuta) había una menor que ingresó en embarazada, desde el momento de su ingreso, la menor estaba sola en el módulo residencial, por lo que las actividades en las que participaba las realizaba en solitario. El centro no le había proporcionado un curso de preparación al parto y tampoco había recibido atención psicológica para detectar las concretas necesidades de apoyo que pudiera precisar. Por ello, el MNP realizó las pertinentes [Recomendaciones](#) preventivas, en las que se tienen en cuenta factores transversales como la diversidad de tradiciones culturales¹².

¹⁰ En 2021 y 2022, en las visitas a centros de menores de las comunidades autónomas de Galicia (visita 50/2021), Andalucía (visita 38/2021), Murcia (visita 4/2022) y Melilla (visita 61/2021).

¹¹ La totalidad de menores entrevistados refieren la importancia de una buena intervención en educación afectivo-sexual y cómo su falta puede ocasionar consecuencias importantes que afectan al propio desarrollo y al de otros, con efectos muy graves sobre sus vidas e incluso sobre la actividad delictiva, pues se comprueban altos porcentajes de jóvenes condenados por delitos relacionados con la libertad sexual y por violencia de género.

¹² Cabe recordar del informe anterior la situación de grave vulnerabilidad de la única menor del Centro Concepción Arenal (A Coruña) (visita 50/2021), gitana embarazada, fugada del centro.

En las reuniones y entrevistas mantenidas en las cárceles con las presas, el MNP recibe numerosas quejas sobre el trato recibido en las prisiones durante el embarazo, entre las que destaca la falta de atención a sus necesidades (alimentación, ejercicio físico, etc.) y la falta de preparación para el parto, la falta de intimidad y confidencialidad.

El parto de las presas se realiza en el hospital público de referencia. Las principales quejas de la mayoría de las internas son la falta de intimidad por la presencia policial durante el parto y los estados de tristeza y de malestar emocional ante la carencia de apoyo familiar durante la posterior hospitalización. En este sentido, el MNP realizó una [Recomendación](#) para que se establezca un protocolo con el Ministerio del Interior para garantizar el parto de las internas sin presencia policial y para que, de concurrir las condiciones sanitarias, se garantice el derecho de las presas a la presencia de una persona acompañante, elegida por ella, durante el parto y el postparto en el hospital, como ocurre con la población general.

El cuidado de la afectividad es un requisito previo de los procesos de reinserción. En las reuniones y entrevistas mantenidas por el MNP en las cárceles con las presas es un denominador común la profunda angustia de las madres por la situación de sus hijos. Las mujeres tienen más dificultades para cumplir condena en cárceles próximas a su familia, dado que existen menos cárceles que para hombres, lo que obstaculiza y encarece la visitas a las presas. El MNP viene realizando varias resoluciones al respecto, destacando en 2022 la [Recomendación](#) para que se equiparen las condiciones de las videollamadas con las comunicaciones presenciales, lo que garantizaría su adecuada duración, intimidad y gratuidad.

La Secretaría General de Instituciones Penitenciarias solo cuenta con dos unidades de madres, en las que residen madres con hijos menores de tres años, lo que implica el desarraigo de muchas mujeres, que incluso deben abandonar a otros menores en su territorio de origen para poder permanecer reclusas con el menor de tres años. En la visita realizada en 2022 a la unidad de madres en Alicante, el MNP comprobó que la situación de maternidad en la residencia implica una absoluta concentración y carga de los cuidados físicos, emocionales y asistenciales del menor por parte de la madre en solitario, sin posibilidad de apenas implicación del padre. Por ello, el MNP [recomendó](#) que se articulen medidas de comunicación frecuente y de convivencia que faciliten la implicación de los padres en el cuidado, atención y responsabilidad de sus hijos.

A esta cuestión se alude también en la sección III, Supervisión de la actividad de las Administraciones Públicas, del presente informe, en el epígrafe 2.4, titulado «Mujeres y madres en prisión».

4.2. PROYECTO SOBRE LA SALUD MENTAL

El Mecanismo Nacional de Prevención (MNP) ha desarrollado en 2022 un Proyecto sobre la salud mental para detectar situaciones de riesgo de maltrato y vulneración de los derechos de todas aquellas personas con trastornos mentales que se encuentran privadas de libertad, aunque sea en un contexto no punitivo, sino terapéutico.

El MNP considera que es necesario trabajar en la identificación de las vulnerabilidades asociadas a la discriminación y el estigma social a las que están sometidas las personas con problemas de salud mental que se encuentran en centros de privación de libertad, e incluso en centros de carácter asistencial.

Este objetivo se materializa en tres ejes de prevención, cuyos riesgos han sido analizados en todas las visitas que ha realizado el MNP en 2022. Estos ejes de supervisión versan sobre la identificación y prevención de situaciones constitutivas de malos tratos en el ámbito de la salud mental; un sistema de garantías en el contexto del internamiento, y las contenciones mecánicas y farmacológicas y su erradicación.

Durante las visitas se han planteado una serie de cuestiones estrechamente relacionadas con la prevención de malos tratos (contenciones mecánicas; procedimientos de quejas; contacto con el mundo exterior; registro-control, y tutela externa). La prevención de malos tratos también implica crear un ambiente terapéutico positivo en los centros asistenciales.

En este ámbito de supervisión, la realización de las visitas presenta ciertas dificultades a causa del desconocimiento generalizado por parte de los centros del mandato del MNP y lo que ello conlleva. Se han producido avances en esta materia y ya han comenzado actuaciones, por ejemplo, desde la Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid, para visibilizar la tarea del Defensor del Pueblo como Mecanismo Nacional de Prevención.

Avances normativos

Se han producido avances legislativos, pero son insuficientes para regular cuestiones cruciales respecto a la salud mental y su adecuado tratamiento. En 2022 se publicó la Instrucción 1/2022, de 19 de enero, de la Fiscalía General del Estado, sobre el uso de medios de contención mecánicos o farmacológicos en unidades psiquiátricas o de salud mental y centros residenciales y/o sociosanitarios de personas mayores y/o con discapacidad; y la Resolución de 28 de julio de 2022, de la Secretaría de Estado de Derechos Sociales, por la que se publica el Acuerdo del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, sobre criterios comunes de acreditación y calidad de los centros y servicios del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.

La detección y análisis de situaciones que entrañan riesgos de malos tratos en el ámbito de la salud mental encuentra estrecha vinculación con el estigma, la discriminación y la falta de autonomía que sufren las personas ingresadas en los centros de salud mental.

Alegaciones o quejas de malos tratos

Existe el riesgo de que ciertas situaciones que puedan constituir malos tratos se naturalicen o se invisibilicen. Una situación común a todos los centros, en cuanto a las alegaciones, denuncias o quejas de malos tratos, es que los equipos directivos indiquen que no se han recibido denuncias de malos tratos ni tienen un registro específico de denuncias de las personas ingresadas. Tampoco se dispone de un protocolo de actuación ante alegaciones y denuncias de malos tratos infligidos a las personas ingresadas.

El MNP considera que se debe garantizar que los ingresados en un centro de salud mental que quieran denunciar una agresión, maltrato o cualquier tipo de incidente que sufran durante su estancia, con o sin lesiones, ocasionados de forma intencional o accidental, cuenten con canales adecuados y confidenciales en las unidades donde se encuentren ingresados.

Internamiento voluntario e involuntario

La distinción entre un internamiento voluntario e involuntario de una persona en una unidad de hospitalización o centro de salud mental es fundamental en materia de prevención de la tortura.

Las visitas realizadas durante 2022 han permitido al MNP identificar unos indicadores de prevención relacionados con este asunto: garantizar que los internamientos voluntarios sean efectivamente voluntarios; que los internamientos —sean voluntarios o involuntarios— no vulneren derechos, y que los ingresos involuntarios cumplan con el procedimiento legal previsto al efecto (artículo 763 de la Ley de Enjuiciamiento Civil).

Especial mención a las contenciones mecánicas y farmacológicas

Uno de los principales factores de riesgo sobre el que se ha incidido, ha sido el uso de contenciones tanto mecánicas como farmacológicas y el análisis de si existen vías efectivas para su supervisión, interna o externa.

A este respecto, el MNP ha realizado diversas Recomendaciones y Sugerencias en los centros visitados en 2022. Destaca particularmente una [Recomendación](#) para que se tomen medidas concretas para desalentar la aplicación de contenciones en las unidades de salud mental, centros residenciales o sociosanitarios, sean estos públicos o

privados, garantizándose que en ningún caso sea prescrita de manera genérica sino individualizada en persona y tiempo, nunca como sanción o castigo ni como medida terapéutica, de acuerdo a los estándares internacionales en la materia y las pautas establecidas por la reciente Instrucción 1/2022, de 19 de enero, de la Fiscalía General del Estado, sobre el uso de medios de contención mecánicos o farmacológicos en unidades psiquiátricas o de salud mental y centros residenciales o sociosanitarios de personas mayores y/o con discapacidad, y de la Resolución de 28 de julio de 2022, de la Secretaría de Estado de Derechos Sociales, por la que se publica el Acuerdo del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, sobre criterios comunes de acreditación y calidad de los centros y servicios del Sistema para la Autonomía y Atención de la Dependencia.

La falta de uniformidad en la regulación de la aplicación de las contenciones queda patente tras el análisis preliminar de los diversos protocolos en las comunidades autónomas donde se han realizado visitas.

En la mayoría de visitas realizadas ha llamado la atención de forma negativa la ausencia de un registro accesible de las contenciones que permita un control sencillo de ellas. Así, el MNP ha recomendado implantar, tras la realización de una contención, un sistema de «apoyo postincidencia» y «revisiones de los incidentes acaecidos a través de la monitorización, cuyos resultados permitan evaluar el procedimiento en un período de tiempo establecido, siguiendo la línea de actuación marcada por el Comité para la Prevención de la Tortura en el apartado 46 de su informe [[CPT/Inf\(2006\)35part](#)]».

4.3 PROYECTO SOBRE DISCAPACIDAD INTELECTUAL EN LOS LUGARES DE PRIVACIÓN DE LIBERTAD

En 2021, el MNP inició el proyecto de discapacidad intelectual, que ha desarrollado en 2022 con la visita al Centro Educativo de Menores La Zarza (Murcia) y a dos comisarías del Cuerpo Nacional de Policía; la Jefatura Superior de Policía de La Rioja y la Comisaría Provincial de Burgos. El mecanismo comenzó el proyecto en el ámbito de las comisarías por ser el primer lugar de privación de libertad en el que ingresa la persona, y por las consecuencias que la falta de detección de su discapacidad puede determinar a lo largo del proceso penal, incluso con el posterior ingreso en un centro penitenciario. Las [Recomendaciones](#) formuladas por el MNP en este sentido aluden tanto al ámbito de detección como al trato de estas personas, así como la influencia que tienen las instalaciones y su organización.

Básicamente, en este proyecto se han seguido los criterios de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, incorporada al ordenamiento jurídico español, y que entró en vigor el 3 de mayo de 2008.

El proyecto se propone avanzar en las siguientes líneas de trabajo:

- **Detección.** Una adecuada regulación para poder detectar a personas con discapacidad intelectual, o determinar de qué forma actuar en el momento de la detención o mientras permanecen bajo custodia policial, evita que se produzcan situaciones de discriminación por no realizar los ajustes necesarios por razón de discapacidad.

- **Atención sanitaria y psicosocial.** Resulta esencial que durante la detención en las comisarías se proporcione la medicación psiquiátrica necesaria lo antes posible, con el fin de que cuando se ponga a las personas a disposición judicial hayan tomado la medicación prescrita, y así garantizar su derecho de defensa.

La atención psicológica y psiquiátrica en el ámbito de los centros de menores debe de estar adaptada a las personas con discapacidad, pues se corre el riesgo de que no reciban un tratamiento adecuado a sus necesidades específicas.

- **Condiciones de las instalaciones.** Durante la detención, las personas con discapacidad intelectual deberían permanecer en calabozos separados del resto de personas detenidas, a fin de proteger a estas personas que tienen una tendencia a la influenciabilidad.

La ausencia total de luz natural y la falta de referencias temporales en las comisarías suponen un impacto emocional y dificulta la regulación y orientación temporal de las personas detenidas, aspecto especialmente importante para las personas con discapacidad intelectual.

En el caso de centros de menores, el tiempo de actividad que estos tienen en el exterior es muy escaso, por lo que la mayor parte del tiempo lo pasan dentro de los módulos residenciales. Mantener las persianas bajadas y las ventanas cerradas, limita las vistas al exterior y provoca una falta de luz natural y ventilación, y puede potenciar el riesgo de deterioro en el bienestar psíquico de los menores, pudiendo afectar de forma más intensa a menores con discapacidad intelectual.

- **Adaptación de documentación y protocolos.** La falta de adaptación en formato de lectura fácil de la documentación e información que se proporciona a las personas con discapacidad intelectual cuando ingresan en un centro de privación de libertad no favorece su comprensión, y provoca el riesgo de que documentos tan importantes como la información al detenido, el acta de detención e información de derechos o el dossier de ingreso en los centros de menores, no sean entendidos por las personas con dificultades de comprensión.

La falta de adaptación del protocolo que regula la aplicación de contenciones físicas y de la normativa del centro, provoca que las personas menores con discapacidad intelectual, que tienen mayor dificultad para contenerse y manejar emociones, reciban mayor número de contenciones, y sean sancionadas en más ocasiones que el resto de menores. Es necesario tratar a estas personas de forma diferente, para que no se produzcan situaciones de discriminación.

- **Registros corporales.** Los registros corporales a las personas con discapacidad intelectual tienen un fuerte impacto emocional, siendo frecuente que el contacto físico genere reacciones de rechazo, que pueden

desencadenar en situaciones perjudiciales para estas personas. Para evitar estas situaciones de riesgo es necesario que estos registros además de contemplar el criterio legal de excepcionalidad y proporcionalidad tengan en consideración las características de estas personas.

- **Formación del personal.** El personal que custodia y atiende a las personas detenidas, carece de formación sobre las circunstancias específicas y las necesidades particulares en materia de discapacidad, lo que provoca el riesgo de que no sean tratadas en condiciones de igualdad con el resto de personas detenidas.

5 OTRAS CUESTIONES. ARMAS DE DESCARGA ELÉCTRICA E INSTRUMENTOS DE INMOVILIZACIÓN

Desde hace años, las armas de descarga eléctrica y los instrumentos para la inmovilización vienen introduciéndose en el equipamiento de muchos cuerpos policiales de todo el mundo, en ocasiones sin una consideración suficiente en cuanto a su peligrosidad, cuyo uso interfiere el sistema nervioso muscular e inmoviliza al sujeto con descargas eléctricas.

Por sus características, su utilización no es inocua y está generando considerable controversia al afectar la integridad física de las personas, ya que puede producir daños a las que padezcan cardiopatías previas o se encuentren en estado de intoxicación, llegando incluso a poner en riesgo sus vidas, situaciones que pueden ser desconocidas por parte de los cuerpos de seguridad en el momento de su uso.

En consecuencia, su empleo acarrea riesgos asociados a su uso en determinadas circunstancias personales, además de una utilización no justificada o que tenga como finalidad un castigo podría determinar un trato cruel, inhumano o degradante o incluso tortura, todo lo cual lleva a sostener que debería contar con una adecuada regulación uniforme que garantice el respeto a los derechos humanos.

En España, en los últimos años, distintos cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado, autonómicas y locales, han venido dotando a sus miembros de estos instrumentos de electrochoque, para que dispongan de una serie de armas más variada, que permita hacer un uso diferenciado y gradual de la fuerza, pudiendo limitar las ocasiones en las que en otras circunstancias sería necesario recurrir a las armas de fuego.

El Defensor del Pueblo, en su condición de Mecanismo Nacional de Prevención, desde que se inició el uso de estos instrumentos, viene llamando la atención de los poderes públicos sobre la necesidad de proceder a una exhaustiva y detallada regulación de su uso, fijando directrices y criterios comunes a todos los cuerpos policiales, estableciendo procedimientos de supervisión posterior a su uso y cursos específicos de formación para su utilización.

Así lo puso de manifiesto el MNP en la [Recomendación](#) que dirigió al Ministerio del Interior el 13 de abril de 2021, en la línea con lo puesto de manifiesto por el Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y el Comité de las Naciones Unidas contra la Tortura, para que la utilización de los dispositivos se limite a los casos en que exista una amenaza real e inminente para la vida o un riesgo de lesión grave.

En las contestaciones del Ministerio del Interior a la citada Recomendación se puso de manifiesto la adopción de una serie de normas técnicas de aplicación a las unidades adjudicatarias de estas armas, entre las que figuran las siguientes condiciones:

- un período de instrucción específica a sus usuarios, que ha de ser impartido por personal titulado en intervención operativa;
- la fijación de una serie de supuestos en los que puede estar especialmente indicado el uso de estas armas;
- el establecimiento de unos supuestos en los que no se debe utilizar este instrumento, tales como a personas mayores, niños o mujeres, si tuvieran signos evidentes de estas embarazadas, personas que estuvieran en el agua o en altura, en ambientes inflamables, en prisiones o espacios de privación de libertad, ni como medio para forzar la obediencia a las órdenes de los agentes de la autoridad;
- la utilización de dispositivos de captación de imágenes y sonido, que deberán activarse al comenzar el servicio para que se pueda grabar automáticamente cualquier incidencia que se produzca cuando se encienda la pistola automática de incapacitación;
- la obligación de examinar por un médico a quienes hubiera podido recibir la descarga.

Estas normas son de aplicación para la Policía Nacional y la Guardia Civil, encontrándose en estudio por la Dirección General de Coordinación y Estudios de la Secretaría de Estado de Seguridad una regulación de carácter general de estos dispositivos, que, según se indica, es compleja, puesto que incide en competencias en materia de seguridad pública de varias comunidades autónomas, así como de protección de datos de carácter personal.

El MNP inició actuaciones de oficio por esta misma cuestión ante la Consejería de Interior de la Generalitat de Cataluña y la Consejería de Seguridad del Gobierno Vasco, respecto a los Mossos de Escuadra y la Ertzaintza, respectivamente; ante la Policía Foral de Navarra. Por lo que respecta a las policías locales, lo hizo con los ayuntamientos de Madrid, Almansa (Albacete), Barbate (Cádiz) y Torreldones (Madrid), que se encuentran en distintos estadios de tramitación.

En conclusión, como puede observarse, el Defensor del Pueblo, por medio del MNP, viene haciendo desde hace años un seguimiento sobre las normas y protocolo de uso de este tipo de dispositivos por parte de los distintos cuerpos y fuerzas de seguridad

de los ámbitos territoriales estatal, autonómico y local, para constatar, y en su caso corregir, una utilización de tales dispositivos concordante con el respeto de los derechos de los ciudadanos.

6 INVESTIGACIÓN DE LAS ALEGACIONES DE TORTURA Y OTROS TRATOS CRUELES, INHUMANOS Y DEGRADANTES

La investigación y documentación de las denuncias de tortura y malos tratos constituye un componente fundamental en materia de prevención de la tortura, pues forma parte de la denominada «prevención indirecta o disuasiva»¹³, que tiene lugar como garantía de que no se repitan en el futuro.

A continuación, se refiere una síntesis de lo expuesto en la parte digital de este informe, respecto de los principales pronunciamientos judiciales en la materia, del deber de investigación de alegaciones de tortura y malos tratos, y su relación con las situaciones de riesgo que se detectan durante sus visitas¹⁴.

Como viene reflejándose en los sucesivos informes anuales del Mecanismo Nacional de Prevención (MNP), se ha tenido constancia de catorce condenas a España por falta de investigación efectiva en caso de denuncias por torturas y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes por parte del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH).

Durante 2022, el propio Tribunal Constitucional ha estimado el amparo por vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (artículo 24.1 CE) en relación con el derecho a no padecer torturas ni tratos inhumanos o degradantes (artículo 15 CE) en, al menos, cuatro ocasiones (STC 12/2022, de 7 de febrero; STC 13/2022, de 7 de febrero; STC 34/2022, de 7 de marzo, y STC 122/2022, de 10 de octubre).

En todos estos pronunciamientos se estima que la investigación judicial no alcanza la suficiencia y efectividad exigida por la jurisprudencia constitucional y que no cabe excluir una posible «renuencia» en la colaboración de la Administración. Se trata de casos de alegaciones de tortura y malos tratos que han logrado sortear los obstáculos administrativos y jurisdiccionales.

En este sentido, cabe destacar especialmente la Sentencia del Tribunal Supremo 861/2022, de 3 de noviembre de 2022, en la cual todas las instancias judiciales confirman que ha existido un delito de tortura.

¹³ Prevención de la tortura. Guía operacional para las instituciones nacionales de derechos humanos, ACNUDH, APT y Foro Asia-Pacífico, mayo de 2010.

¹⁴ Por su importancia, cabe destacar que, en junio de 2022, se publicó la versión actualizada del Protocolo de Estambul [[HR/P/PT/8/Rev.2](#)] (disponible en inglés).

Actualmente, los registros de la Fiscalía General del Estado y de la Secretaría de Estado de Justicia todavía no permiten extraer información fehaciente sobre los delitos cometidos, por los que tienen atribuida la custodia de las personas privadas de libertad.

Con todo ello, se evidencia lo que el MNP sigue apreciando en sus visitas, las alegaciones de malos tratos no llegan a los tribunales por falta de canales de denuncia efectivos y de registros adecuados, y se requiere mayor protección de las víctimas ante el miedo a represalias. Los medios de prueba siguen siendo insuficientes, así como la demora que se produce en la investigación, entre otras circunstancias.

**Comisión independiente para elaborar un informe
sobre los abusos sexuales en el ámbito de la
Iglesia católica y el papel de los poderes públicos
(encomienda del Congreso de los Diputados)**

El Pleno del Congreso de los Diputados, en sesión celebrada el 10 de marzo de 2022, aprobó una proposición no de ley (PNL) promovida para encomendar al Defensor del Pueblo la creación de una comisión independiente que elabore un informe sobre las denuncias por abusos sexuales en el ámbito de la Iglesia católica y el papel de los poderes públicos¹⁵.

La encomienda está formulada en los siguientes términos:

El Congreso de los Diputados encomienda al Defensor del Pueblo, Alto comisionado de las Cortes Generales para la defensa de los derechos fundamentales, que proceda a constituir una Comisión independiente, presidida por él, con el encargo de elaborar un Informe sobre las denuncias por abusos sexuales en el ámbito de la Iglesia católica y el papel de los poderes públicos.

Para la elaboración del Informe, la citada Comisión independiente de asesoramiento estará formada por personas expertas, y tendrá como objetivo contribuir a la determinación de los hechos y responsabilidades, a la reparación de las víctimas, y a la planificación de las políticas públicas orientadas a la prevención y atención de los casos de abusos sexuales sobre niños, niñas y adolescentes.

Tal informe será finalmente remitido, con sus conclusiones y recomendaciones, a las Cortes Generales y al Gobierno de España, para la adopción de las medidas necesarias en orden a cumplir con aquel objetivo.

El Defensor del Pueblo presentará, por el procedimiento reglamentario pertinente, su Informe ante el Pleno del Congreso de los Diputados, con la participación de los Grupos Parlamentarios en el debate subsiguiente.

Los Grupos adoptarán las iniciativas que consideren convenientes a la luz de las conclusiones y recomendaciones expuestas.

Durante el desarrollo de los trabajos, el Defensor del Pueblo irá informando a la Comisión Mixta de Relaciones con el Defensor del Pueblo de los avances en el trabajo encomendado, por los cauces reglamentarios pertinentes¹⁶.

El 20 de junio, el defensor del pueblo compareció a petición propia ante la Comisión Mixta de Relaciones con el Defensor del Pueblo para exponer el trabajo realizado hasta

¹⁵ Proposición no de ley publicada en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados*, serie D, núm. 406, 25 de febrero de 2022.

¹⁶ Encomienda publicada en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados*, serie D, núm. 420, 17 de marzo de 2022.

ese momento para crear la comisión encomendada y los contenidos con los que se disponía a llevarla a cabo¹⁷.

En concreto, explicó los tres ámbitos de actuación en que se iba a desarrollar el trabajo: una comisión asesora de expertos, una unidad dedicada a la atención a las víctimas y de apoyo a la investigación y un foro de diálogo con las asociaciones de víctimas.

A su vez, el defensor del pueblo señaló que los trabajos se iban a encaminar en tres objetivos.

En primer lugar, para determinar los hechos y las responsabilidades, lo cual implica:

- el estudio de la vulneración de derechos de las víctimas de abusos sexuales en el ámbito descrito y la concreción de medidas reparadoras;
- detectar y reconocer las estructuras de oportunidad y el carácter organizativo que han facilitado las acciones individuales de abuso;
- determinar los hábitos y contextos;
- explicitar las características, ámbitos y condiciones en que se han producido esas situaciones;
- conocer los efectos de los hechos en las víctimas y el impacto de estos abusos en ellas y en su entorno familiar y social;
- analizar los tipos de respuesta, una vez conocido el abuso, de las instituciones eclesásticas y los poderes públicos;
- señalar la ocultación de los hechos, las denuncias silenciadas o el encubrimiento por parte de la institución en la que han sucedido.

En segundo lugar, respecto a la reparación de las víctimas, el Defensor del Pueblo consideró necesario hacer las siguientes previsiones:

- una propuesta de los procedimientos y ámbitos de actuación, teniendo en cuenta las necesidades expresadas por las víctimas y de acuerdo con las posibilidades legales existentes, o qué cabría sugerir de acuerdo con estas posibilidades, o qué cabría modificar;
- el ofrecimiento de los canales de escucha y reparación abiertos ante el posible conocimiento de ulteriores nuevos casos;
- el establecimiento de programas de justicia restaurativa;
- un análisis de la viabilidad de la responsabilidad civil, responsabilidad social subsidiaria y no solo penal;
- el ofrecimiento desde los poderes públicos de una respuesta no solo jurídica, sino también social a las víctimas.

¹⁷ Comparecencia ante la Comisión Mixta de Relaciones del Defensor del Pueblo con las Cortes Generales (sesión núm. 13), publicada en el *Diario de Sesiones de las Cortes Generales, Comisiones mixtas*, núm. 138, 20 de junio de 2022.

Y en tercer lugar, el defensor señaló que habrá que hacer una planificación de las políticas públicas para la prevención y atención a las víctimas. A partir del conocimiento de las causas y de lo sucedido se podrán adoptar las medidas en todos los ámbitos, a fin de impulsar y proponer las condiciones para la prevención, formación, difusión e investigación de lo ocurrido, con el objeto de establecer protocolos concretos al respecto, para evitar que esto pueda suceder de nuevo.

Comisión asesora

El 5 de julio se constituyó la Comisión Asesora para la atención a las víctimas de abusos sexuales en el ámbito de la Iglesia católica y el papel de los poderes públicos.

El defensor del pueblo estimó que esta comisión tenía que ser, además de independiente, abierta y plural, y que debía dar cuenta también de lo que la propia sociedad representa, a fin de lograr un informe que no fuera sesgado, ni ideológicamente ni en ningún otro sentido. Se trató de reunir a personas acreditadas en su labor y en su disciplina.

La comisión está compuesta por veinte miembros: diecisiete asesores externos a la institución del Defensor del Pueblo, así como la adjunta primera, la adjunta segunda y el propio titular de la institución, quien, tal y como señala la encomienda, preside la comisión.

Los diecisiete miembros externos pertenecen al ámbito profesional o académico, con experiencia en la atención a las víctimas, con conocimientos en victimología o en el ámbito jurídico, en Derecho penal, en Derecho administrativo, en Derecho canónico y en Derecho constitucional, o son especialistas en derechos humanos. Hay entre ellos profesionales que dedican su vida a la docencia, a los jóvenes, o han escrito o estudiado sobre las consecuencias de traumas infantiles en la vida adulta.

Una vez constituida la comisión, se publicó una pestaña en la web institucional del Defensor del Pueblo, donde se recogen los perfiles de cada uno de sus miembros (<https://www.defensordelpueblo.es/comision-asesora-atencion-victimas/>).

Unidad de atención

El 6 de julio se creó la Unidad de Atención a las víctimas de abusos sexuales en el ámbito de la Iglesia católica. Está formada por un equipo de siete profesionales especializados en la escucha de víctimas de abusos (psicólogos, juristas, criminólogos y trabajadores sociales), coordinado por uno de ellos, además de contar con dos administrativos.

El trabajo de esta unidad se desarrolla en dos líneas: un procedimiento de escucha activa de las víctimas y un sistema de estudio y de recogida de información.

El procedimiento de escucha activa tiene como finalidad facilitar a las víctimas de abuso sexual un espacio donde puedan expresar libremente su experiencia. Las víctimas son invitadas a dirigirse a esta unidad mediante un teléfono gratuito, un correo electrónico o un formulario disponible en página web del Defensor del Pueblo. En todo caso pone un especial énfasis en el respeto de la confidencialidad de los datos aportados.

Una vez recibida una primera comunicación por uno de los medios señalados, la unidad ofrece a las víctimas prestar su testimonio, personándose a la sede creada expresamente para ello —que no es la misma que la de la institución del Defensor del Pueblo—, o a través del mismo teléfono o videollamada. A fin de no centralizar los testimonios solo en Madrid, y entendiendo que la entrevista personal es el medio idóneo para esta comunicación, cuando es el caso, la propia unidad se desplaza a los puntos de España donde residen las víctimas.

La unidad siempre procura seguir el ritmo y las necesidades y los deseos de las propias víctimas, que no debe estandarizarse como un prototipo homogéneo.

En la página web del Defensor del Pueblo se ha dispuesto de una pestaña específica en la que se ofrecen unas consideraciones generales sobre el trabajo de la unidad (<https://www.defensordelpueblo.es/consideraciones-atencion-victimas/>), así como el aludido formulario desde el cual las víctimas pueden tomar un primer contacto con ella (<https://www.defensordelpueblo.es/testimonio-atencion-victimas/>).

Cabe añadir que se han tomado todas las medidas para que la recogida de los testimonios se haga garantizando la máxima seguridad en la protección de sus datos y de sus contenidos. El área de infraestructuras del Defensor del Pueblo ha diseñado un plan estratégico que define las líneas de actuación a seguir, proporcionando orden y claridad a la hora de recoger y archivar la información para que pueda ser procesada. Toda esa información está cifrada con mecanismos de auditoría detallada y sistemas de prevención de fugas de información.

Por otro lado, se ha creado una estructura de recogida de datos que facilita el estudio y el análisis de los testimonios. La información que se recopila sobre la encomienda tiene un tratamiento exclusivo y diferenciado del resto de la documentación que en su actividad ordinaria gestiona la institución del Defensor del Pueblo.

Foro de asociaciones

El 5 de agosto, el Defensor del Pueblo se dirigió a diversas asociaciones de víctimas de abusos sexuales en el ámbito de la Iglesia católica, invitándolas a sumarse en el señalado Foro de asociaciones.

Este Foro de asociaciones se ha concebido como un espacio en el que los representantes de las asociaciones de víctimas, entre ellas o con unos determinados miembros de la comisión, comparten sus experiencias y posiciones. Se trata de aglutinar una serie de vivencias, de puntos de vista y de peticiones que, a través de la Comisión Asesora, se incorporarán al informe encomendado.

Anexos (índices)

Anexos (consultables y descargables desde la web institucional)

A. Datos estadísticos y presupuestarios

B. Resoluciones formuladas por el Defensor del Pueblo

- B.1. Recomendaciones
- B.2. Sugerencias
- B.3. Recordatorios de deberes legales
- B.4. Advertencias
- B.5. Solicitudes de recursos ante el Tribunal Constitucional

C. Actuaciones de oficio

D. Administraciones no colaboradoras

E. Actividad internacional

Anexos al informe del Mecanismo Nacional de Prevención (MNP)

A. Informe del MNP completo

- A.1. Visitas
- A.2. Programas y proyectos

B. Resoluciones formuladas por el MNP

- B.1. Recomendaciones
- B.2. Sugerencias
- B.3. Recordatorios de deberes legales

ÍNDICE COMPLETO

Presentación.....	5
I. Contenidos generales.....	11
1 Datos estadísticos (13) - 2 Resoluciones (26) - 3 Administraciones no colaboradoras (30)	
II. Algunos temas destacados.....	31
1 Menores en situación de riesgo o desamparo (33)	
2 Menores víctimas de violencia vicaria y de conflictos severos entre progenitores (41)	
3 Personas privadas de libertad en situación de especial vulnerabilidad (44)	
4 Los retos de las solicitudes de protección internacional (51)	
5 Incidentes en el perímetro fronterizo de Melilla (57)	
6 La equidad en los servicios educativos complementarios (62)	
7 Atención primaria de salud (69)	
8 Prestaciones para la prevención de la vulnerabilidad social (76)	
9 La repercusión de la brecha digital en los servicios de atención al ciudadano (85)	
10 La exclusión financiera como forma de marginalización social (93)	
11 El impacto del precio y de la regulación de la energía en la vida cotidiana (99)	
12 Situación y perspectivas del proceso de retirada del amianto (104)	
13 Contaminación acústica: ruido y molestias provocados por las terrazas y los actos celebrados en el espacio público (108)	
14 Procesos de estabilización del empleo público temporal (115)	
III. Supervisión de la actividad de las Administraciones Públicas.....	123
1 Administración de Justicia.....	125
1.1 La justicia como servicio público (125): Medios personales y materiales de la Justicia (125) — Retrasos en la Justicia (127) — Proyectos de reforma de la Administración de Justicia (127) — Ejecución de sentencias (128) — Notificación de resoluciones judiciales e intimidad (128)	
1.2 Reformas normativas (128)	
1.3 Personal e instituciones al servicio de la justicia (130): Deberes de los jueces y magistrados (130) — Colegios de abogados (130) — Institutos de Medicina Legal (130) — Mediación (131)	
1.4 Registro Civil (131): Nuevo modelo de Registro Civil (131) — Situación del Registro Civil Central (133)	
1.5 Solicitud de la Nacionalidad (134): Problemas generales de la solicitud de la nacionalidad (134) — Nacionalidad española a naturales de Ucrania (134)	
1.6 Menores (135): Derechos de los menores en los procesos de familia (135) — Turno de oficio especializado en materia de menores en Canarias (135) — Menores infractores (135)	
2 Centros penitenciarios.....	137
2.1 Suicidios en el ámbito penitenciario (137)	
2.2 Malos tratos en prisión (138): Sistemas de videovigilancia como instrumento de prevención de los malos tratos (139)	

2.3	Derechos de los internos (140): Comunicación de los internos con el Defensor del Pueblo (140) — Cacheos y exploraciones radiológicas (141) — Revisiones de grado y plazos (141) — Régimen abierto (143)	
2.4	Mujeres y madres en prisión (143): Intimidad de las internas en el momento del parto (145)	
3	Ciudadanía y seguridad pública	146
3.1	Centro Nacional de Inteligencia (146)	
3.2	Víctimas del terrorismo (147): Recomendaciones del Parlamento Europeo (147)	
3.3	Seguridad jurídica en el régimen sancionador de la Ley de Seguridad Ciudadana (149)	
3.4	Actuaciones policiales (149): Trato policial (149) — Corrección en el trato (150) — Detenciones (151) — Denuncias policiales (152) — Documento nacional de identidad (152) — Pasaportes (153) — Identificación policial (153) — Libro de quejas y sugerencias (153)	
3.5	Usurpación de identidad y ciberdelincuencia (154)	
3.6	Cuestiones de tráfico (156): Estacionamiento de autocaravanas (156) — Examinadores de tráfico (156) — Señalización vial (157) — Procedimiento sancionador de tráfico (157) — Aparcamientos para personas con movilidad reducida (157)	
4	Migraciones	158
4.1	Emigración y asistencia a españoles en el extranjero (160): Presos españoles en el extranjero (161)	
4.2	Entrada a territorio nacional (162)	
4.3	Interceptación y tratamiento de la inmigración irregular en alta mar (163)	
4.4	Entrada por puestos no habilitados (164): Actuaciones en islotes y enclaves (164) — Actuaciones por las entradas en Ceuta, en 2021 (164)	
4.5	Menores extranjeros no acompañados (165): Determinación de la edad (166) — Cédula de inscripción (167) — Situación en Ceuta (167) — Visitas a centros de menores en Canarias (168)	
4.6	Centros de internamiento de extranjeros (CIE) (168)	
4.7	Expulsiones y devoluciones (169): Asistencia letrada (169) — Condiciones de detención y primera acogida (169)	
4.8	Gestión de la acogida humanitaria de las personas que no pueden ser expulsadas (170)	
4.9	Oficinas consulares (172)	
4.10	Oficinas de extranjería (173): Demora para la cita previa y tarjeta de identidad de extranjero (TIE) (174)	
5	Igualdad de trato	175
5.1	Discriminación por origen étnico, racial o nacional (175): Comunidad gitana (175) — Controles policiales de identificación (177) — Incoación de un expediente de expulsión, tras interponer denuncia penal o acudir a una comisaría de Policía (178) — Otras discriminaciones por motivos étnicos, raciales o nacionales (179)	
5.2	Discriminación por razón de cualquier otra condición o circunstancia personal o social (180): Personas transexuales (180) — Menores extranjeros en situación irregular (181) — Empadronamiento (182) — Asistencia sanitaria a menores extranjeros (184) — Educación del alumnado no comunitario (184) —	

Discriminación para la inscripción federativa en el fútbol de menores extranjeros no acompañados (185)	
6 Violencia contra las mujeres	187
6.1 Concepto de víctima de violencia de género (187)	
6.2 Asistencia jurídica gratuita (188)	
6.3 Actuación policial y judicial (189): Presentación de denuncias (189) — Medios materiales de los juzgados (190) — Puntos de encuentro familiar (190) — Equipos psicosociales (191)	
6.4 Asistencia y reparación a las víctimas (192): Asistencia integral (192) — Servicio Telefónico de Atención y Protección a las víctimas de violencia de género (ATENPRO) (193) — Reparación integral del daño causado (193) — Pensiones (194) — Plazas de aparcamiento (194)	
6.5 La trata de seres humanos como una forma de violencia contra mujeres y niñas (194): Dificultades para la identificación como víctimas de trata (194) — Menores de edad víctimas de trata (196)	
6.6 Otras cuestiones (197)	
7 Educación y cultura	198
7.1 Educación infantil obligatoria, bachillerato y formación profesional (198)	
7.1.1 Escolarización del alumnado (198)	
7.1.2 La atención a la diversidad en los centros educativos (199): Alumnos con discapacidad auditiva, visual o motriz (201) — Alumnos con altas capacidades (201)	
7.1.3 Atención sanitaria en el contexto escolar (202)	
7.1.4 Problemas de convivencia escolar (202)	
7.1.5 Lenguas cooficiales en el sistema educativo (203)	
7.2 Educación universitaria (204)	
7.2.1 Acceso a la universidad (204): Diferencias en las pruebas de acceso a la universidad (204) — Procesos de admisión para iniciar el grado en Medicina (204) — Admisión en el máster oficial de Abogacía en la Universidad de Sevilla (205)	
7.2.2 Precios públicos (206): Exención de precios por matrícula de honor en el grado en Formación Profesional Superior en Cataluña (206)	
7.2.3 Obtención de títulos universitarios oficiales (206): Expedición de los suplementos europeos a los títulos (206) — Procedimiento excepcional para la obtención de los títulos de Especialista en Enfermería Familiar y Comunitaria (206)	
7.2.4 Homologación y equivalencia de títulos extranjeros (207): Procedimientos de homologación y equivalencia de títulos universitarios (207) — Cambios de criterio en la homologación de títulos extranjeros para el ejercicio de la profesión de psicólogo general sanitario (208)	
7.2.5 Becas y ayudas a estudio convocadas por el Estado (208): Escasa previsión reglamentaria para la obtención de becas por los jóvenes extutelados (209) — Cuestiones procedimentales en materia de becas (209)	
7.3 Cultura (210): Bono Cultural Joven (210) — Acceso de las personas con discapacidad a los bienes históricos y culturales (211) — Bienes de interés cultural (211) — Canon digital (212)	

8 Sanidad	213
8.1 Derecho a la asistencia sanitaria con cargo al Sistema Nacional de Salud (213): Determinación de tercero obligado al pago (214)	
8.2 Salud pública (215)	
8.2.1 Medidas especiales de restricción por razones de salud pública, a raíz de la pandemia de covid-19 (215): Visitas y acompañamiento de pacientes en hospitales (215) — Uso del certificado covid en España (215) — Incidencias en la emisión del certificado covid (216)	
8.2.2 Otras cuestiones (216): Covid persistente (216) — Calendario de vacunación (216)	
8.3 Actuaciones en el ámbito de atención primaria (217)	
8.4 Actuaciones en el ámbito de atención especializada. Listas de espera (217): Reproducción humana asistida (217) — Servicios y especialidades. Medios materiales y personales (218) — Seguridad de los pacientes (218)	
8.4.1 Lista de espera en consultas externas y en pruebas diagnósticas (219)	
8.4.2 Listas de espera quirúrgicas (220)	
8.5 Salud mental (221)	
8.6 Prestación farmacéutica (222)	
8.7 Transporte sanitario (223)	
8.8 Prestación ortoprotésica (223)	
9 Seguridad social, empleo y prestaciones de desempleo.....	225
9.1 Campos de aplicación: afiliaciones, altas y bajas (225): Colectivo de becarios de investigación (225)	
9.2 Cotización y recaudación (225): Cuidadores no profesionales de personas dependientes (225) — Regularización de las bases de cotización por el incremento del Salario Mínimo Interprofesional de 2019 (226) — Revisión de la base de cotización de las empleadas de hogar por los incrementos anuales del Salario Mínimo Interprofesional (227) — Embargo de pensiones de la Seguridad Social: pagas extraordinarias (227)	
9.3 Gestión de prestaciones (228)	
9.4 Prestaciones contributivas (228)	
9.4.1 Incapacidad laboral (228): Denegación de nueva baja médica en el plazo de los 180 días (228) — Retrasos en la tramitación de reclamaciones contra el alta médica o de solicitudes de determinación de contingencias (230) — Retrasos en la ejecución de sentencias judiciales de reconocimiento de incapacidad permanente (230)	
9.4.2 Prestaciones por nacimiento y cuidado de hijos (231): Ampliación de la prestación en supuestos de familias monoparentales: no discriminación del menor (231) — Prestación por cuidado de menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave e ingreso hospitalario de larga duración (232)	
9.4.3 Pensiones de jubilación (232): Reconocimiento a los padres del complemento de maternidad en sus pensiones contributivas (232)	
9.5 Prestaciones no contributivas (234)	
9.5.1 Pensiones no contributivas de invalidez y jubilación (234): Criterios para la determinación de rentas de los beneficiarios (234) — Imputación de renta por una donación destinada a la adquisición de vivienda habitual (235)	
9.5.2 Prestaciones por hijo a cargo (235)	

9.5.3 Impacto del ingreso mínimo vital en la gestión de la Seguridad Social (235)	
9.6 Prestaciones por desempleo (236): Prestación extraordinaria de desempleo por Expediente de Regulación Temporal de Empleo (236) — Prestación de desempleo derivada de la inclusión en un Expediente de Regulación Temporal de Empleo (236) — Oficinas del Servicio Público de Empleo Estatal y servicio de concesión de cita previa (237) — Reconocimiento de las prestaciones y subsidios o reclamaciones (237) — Reintegro de prestaciones indebidas por incompatibilidad de la prestación o el subsidio con otras percepciones (238)	
9.7 Empleo (238)	
9.7.1 Expedientes de regulación de empleo y prestaciones extraordinarias de autónomos (238)	
9.7.2 Formación profesional para el empleo (239)	
9.7.3 Prevención de riesgos laborales (239)	
9.7.4 Acción sindical (239)	
10 Políticas sociales.....	241
10.1 Sistema de protección de menores (241)	
10.2 Familias numerosas (241): Actualización y revisión de la Ley de Protección a las Familias Numerosas (241) — Dificultades para la solicitud y renovación de los títulos (242)	
10.3 Personas con discapacidad (242): Equiparación entre la discapacidad y la incapacidad permanente (243) — Proyecto de tarjeta europea de discapacidad (244)	
10.3.1 Valoración de la discapacidad (244)	
10.3.2 Atención temprana (245)	
10.4 Atención a personas mayores. Centros residenciales (246): Viajes del Instituto de Mayores y Servicios Sociales (247)	
10.5 Personas en situación de dependencia (248)	
10.6 Pobreza y exclusión social (249)	
11 Política social de vivienda.....	251
11.1 Adjudicación de vivienda pública protegida (251): Listas de espera y escasez de vivienda pública protegida (252) — Parque de viviendas para adjudicación en situaciones de emergencia social (252) — Coordinación y cooperación entre los órganos autonómicos y locales (253) — Baremación de las solicitudes e inclusiones de situaciones de vulnerabilidad (254) — Venta de vivienda pública a empresas privadas (255)	
11.2 Ayudas al alquiler de vivienda (256): Impacto de la pandemia (258)	
11.3 Suspensión de los desahucios y lanzamientos de vivienda habitual para personas y familias vulnerables (259)	
11.4 Asentamientos de viviendas sin las condiciones mínimas de habitabilidad (260)	
11.5 Ayudas y reconstrucción en la isla de La Palma, tras la erupción del volcán Cumbre Vieja (261)	
12 Hacienda pública.....	264
12.1 Tributos (264)	
12.1.1 Impuestos estatales y de gestión autonómica (264): Exención de las ayudas estatales de carácter social que perciben los colectivos en riesgo de exclusión social (264) — Perceptores del ingreso mínimo vital (IMV) (265) — Calificación del carácter médico o estético de una intervención a efectos	

	de exención del impuesto sobre el valor añadido (IVA) (266) — Tributos de gestión autonómica (267)
	12.1.2 Tributos locales (267): Impuesto sobre vehículos de tracción mecánica (IVTM) (267) — Impuesto sobre bienes inmuebles (IBI) (268) — Impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana (IIVTNU) (269) — Tasas por servicios (269)
	12.2 Procedimientos tributarios y garantías del contribuyente (270)
	12.2.1 Derechos y garantías (270)
	12.2.2 Procedimiento de recaudación (271): Embargo de pagas extraordinarias (271) — Información recogida en el portal de subastas de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria (271)
	12.2.3 Administración electrónica (272): Sistema de notificaciones electrónicas obligatorio (NEO) (272) — Uso exclusivo de la vía digital para la comunicación con la Hacienda Foral de Bizkaia (273)
	12.2.4 Tribunales económico-administrativos (TEA) (273)
	12.3 Catastro (274)
13	Actividad económica276
	13.1 Banca y seguros (276): Servicios de reclamaciones (276) — Contratación de seguros de vida con personas con discapacidad (276)
	13.2 Agua (278)
	13.2.1 Gestión del suministro y facturación (278)
	13.2.2 Problemas de calidad del caudal y ausencia de agua (278)
	13.3 Energía (279)
	13.3.1 Calidad y suficiencia del suministro eléctrico (279): Cortes asociados a usos fraudulentos (279) — Falta de suministro eléctrico en la Cañada Real Galiana de Madrid (281)
	13.4 Turismo (283) : Actuación inspectora de las viviendas de uso turístico (283)
	13.5 Consumo (284): Mediación o arbitraje. Limitaciones del sistema extrajudicial de resoluciones (284) — Compras por internet (285)
	13.6 Ordenación del juego (285)
	13.7 Gasto público (286)
	13.7.1 Expropiación forzosa (286)
	13.7.2 Responsabilidad patrimonial (287)
14	Comunicaciones y transportes288
	14.1 Comunicaciones (288)
	14.1.1 Telefonía fija y de fibra (288): Atención al cliente a las personas de edad avanzada (288) — Interrupciones del servicio telefónico (289) — Acceso a internet (289)
	14.1.2 Telefonía móvil (290): Recepción de mensajes fraudulentos (290)
	14.2 Correos y telégrafos (291): Horario de atención al público en oficinas postales (291)
	14.3 Transportes e infraestructuras conexas (292)
	14.3.1 Transporte urbano (292)
	14.3.2 Transporte aéreo (293)
	14.3.3 Transporte por ferrocarril e infraestructuras ferroviarias (294): Afectación de servicios ferroviarios (294) — Servicios de cercanías (294) — Accesibilidad del transporte ferroviario (294) — Descuentos y abonos

	gratuitos (295) — Acompañamiento y transporte de menores (296) — Daños derivados de las obras en la línea 7B del Metro de Madrid (297) — Tercer carril ferroviario en Tarragona (Corredor mediterráneo) (298)	
	14.3.4 Transporte de viajeros por carretera (298)	
	14.4 Infraestructuras viarias (299): Seguridad vial (300)	
15 Medio ambiente.....		301
	15.1 Evaluación de los impactos de proyectos y actividades sobre el medio ambiente (301)	
	15.2 Protección de la biodiversidad y de los recursos naturales (303): Incendios forestales (303) — Gestión del agua (303) — Protección de las costas y de los espacios naturales marinos (304) — Protección de la fauna y la flora (305)	
	15.3 Contaminación atmosférica (306): Instalaciones carboneras (308)	
	15.4 Contaminación acústica generada por el funcionamiento de grandes infraestructuras (309)	
	15.5 Contaminación acústica procedente de otras actividades (310)	
16 Urbanismo.....		313
	16.1 Planeamiento urbanístico (313): Clasificación (314)	
	16.2 Ejecución urbanística (314)	
	16.3 Licencias urbanísticas (316)	
	16.4 Disciplina urbanística (317)	
	16.5 Deber de conservación (317): Limpieza de solares y parcelas (318) — Viviendas protegidas de titularidad pública (318)	
	16.6 Barreras arquitectónicas (318): Barreras arquitectónicas en el entorno urbano (318) — Barreras arquitectónicas en edificios privados (319)	
	16.7 Participación pública y acceso a la información urbanística (321): Derecho de acceso a la información urbanística (321) — Acceso electrónico a la información urbanística (322) — Carácter público (323)	
17 Administración local.....		324
	17.1 Organización y régimen jurídico de las corporaciones locales (324): Celebración de sesiones plenarias públicas (324) — Transparencia y acceso a la información (324)	
	17.2 Estatuto de los miembros de las corporaciones locales (326): Derecho de asistencia a los plenos municipales (326) — Acceso a información municipal (327) — Medios materiales a disposición de los grupos municipales (329)	
	17.3 Territorio y población (329)	
	17.4 Bienes y servicios (331)	
18 Función y empleos públicos.....		334
	18.1 Acceso al empleo público (334): La enfermedad como forma de exclusión (334) — Personas con discapacidad (335) — Acceso a personas mayores de 65 (335) — Presentación electrónica (336) — Requisito de la lengua (336) — Transparencia (337)	
	18.2 Condiciones laborales (339): Movilidad (340) — Promoción interna (340) — Comisiones de servicio (341)	
	18.3 Personal estatutario de los servicios de salud (342)	
	18.4 Mutualidades (346)	

IV. Supervisión de lugares de privación de libertad por el Defensor del Pueblo en su condición de Mecanismo Nacional de Prevención (MNP)	349
1 Datos generales sobre las visitas (351)	
2 Medidas de prevención y avances (352)	
3 Visitas (353)	
4 Programas y proyectos específicos (358)	
5 Otras cuestiones. Armas de descarga eléctrica e instrumentos de inmovilización (370)	
6 Investigación de las alegaciones de tortura y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes (372)	
V. Comisión independiente para elaborar un informe sobre los abusos sexuales en el ámbito de la Iglesia católica y el papel de los poderes públicos (encomienda del Congreso de los Diputados).....	375
Anexos (índices)	383



**DEFENSOR
DEL PUEBLO**

www.defensordelpueblo.es