



DEFENSOR DEL PUEBLO

---

Informe anual 2023

Volumen I





# **DEFENSOR DEL PUEBLO**

---

Informe anual 2023

Volumen I

**INFORME ANUAL 2023** en la página web [www.defensordelpueblo.es](http://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](#)
- 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](http://www.defensordelpueblo.es)  
[documentacion@defensordelpueblo.es](mailto:documentacion@defensordelpueblo.es)

Depósito Legal: M-7948-2024

## SUMARIO

Presentación .....	5
I Contenidos generales .....	9
1 Datos estadísticos — 2 Resoluciones — 3 Administraciones no colaboradoras — 4 Actividad internacional	
II Algunos temas destacados .....	29
1 Los retos de la implantación de la ley integral para la igualdad de trato y la no discriminación .....	31
2 Administraciones y servicios públicos saturados: acceso a registros y dependencias administrativas, cita previa y asistencia a la ciudadanía .....	41
3 Prevención de la violencia escolar .....	53
4 Menores en régimen de protección: casos de abuso y explotación sexual .....	60
5 Hacia la gratuidad del primer ciclo de Educación Infantil .....	69
6 Niñas, niños y adolescentes no acompañados llegados a Canarias .....	74
7 La acreditación de la condición de víctima de violencia de género .....	82
8 Mujeres en prisión.....	88
9 La gestión digital al servicio de las personas con discapacidad: las figuras del curador judicial y del guardador de hecho.....	92
10 Pacientes electrodependientes.....	96
11 Protección de los consumidores en los procedimientos de reclamación en los sectores energéticos.....	102
12 El ingreso mínimo vital.....	108
13 Prevención y extinción de incendios forestales.....	116
14 Declaración y recuperación de los suelos contaminados .....	126
III Supervisión de la actividad de las Administraciones Públicas .....	135
1 Administración de Justicia .....	137
2 Centros penitenciarios .....	150
3 Ciudadanía y seguridad pública .....	162
4 Migraciones.....	169
5 Igualdad de trato.....	184
6 Violencia contra las mujeres.....	193
7 Educación, cultura y deporte .....	205
8 Sanidad.....	220
9 Seguridad social, políticas de empleo y prestaciones de desempleo .....	233
10 Políticas sociales .....	248
11 Política social de vivienda.....	259
12 Hacienda pública .....	268
13 Actividad económica.....	279
14 Comunicaciones y transportes .....	290

15 Medio ambiente.....	300
16 Urbanismo.....	313
17 Administración local.....	323
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).....	343
V Nota acerca del <i>Informe sobre los abusos sexuales en el ámbito de la Iglesia católica y el papel de los poderes públicos</i> (encomienda del Congreso de los Diputados) ...	369
Anexos (índices).....	377
Índice completo.....	381

## PRESENTACIÓN

En 2023 se han conmemorado 75 años de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. El presente informe elaborado por el Defensor del Pueblo no puede dejar al margen esta celebración, ni ignorar hasta qué punto la defensa de los derechos y el cumplimiento de los deberes da razón de la labor realizada. Más aún, como Institución Nacional de los Derechos Humanos, la tarea está estrechamente vinculada al mandato constitucional.

Como alto comisionado de las Cortes Generales, designado por estas para la defensa de los derechos comprendidos en el Título I de la Constitución, para hacerlo podrá supervisar la actividad de la Administración. Ello le obliga, asimismo, a dar cuenta a las Cortes Generales de la labor. Y este informe responde a dicho requerimiento.

No se pretende simplemente cumplir formalmente con esta obligación. Busca ser un estado de la cuestión de los derechos fundamentales a partir de las quejas recibidas y de las iniciadas de oficio, lo que constituye la experiencia de la ciudadanía y supone un verdadero termómetro de la sociedad española, en relación con su percepción y su reivindicación.

El informe se aleja de una simple relación y, más aún, de un relato en el que refugiar opiniones o posiciones personales. En este sentido, no es una memoria de acontecimientos y de sucesos, ni una recopilación de la variedad de incidentes o de problemas.

La repercusión de las vicisitudes parlamentarias, sujetas a las convocatorias electorales y a su repercusión en las actividades de las Cortes, explican el hecho de la complejidad para determinar y concretar la posibilidad de presentar y de debatir los informes preceptivos con los diputados y, muy concretamente, con la Comisión Mixta Congreso-Senado, a la que corresponde hacerse cargo de las relaciones del Defensor del Pueblo con las Cortes Generales.

El informe anual sigue las pautas del informe presentado el año anterior, que modificaba en varios aspectos el formato de los elaborados hasta entonces, a fin de hacerlo más manejable y directo, facilitando su consulta. El trabajo del Defensor del Pueblo resulta muy variado, supone la tramitación de una considerable cantidad de quejas que recibe de los ciudadanos (este año, 34.926), así como solicitudes de recurso de inconstitucionalidad (389). Además, lleva a cabo actuaciones de oficio (este año, 238, más 50 en su condición de Mecanismo Nacional de Prevención, MNP). Para ver la variedad de cuestiones abordadas, y las distintas administraciones concernidas, basta con consultar el índice completo situado al final del informe.

También como en el informe correspondiente al año anterior, el presente hace uso de los enlaces a las resoluciones (Recomendaciones y Sugerencias, e igualmente a las visitas, en el caso del MNP), accesibles a través de la versión digital. Con ello, la consulta de los diferentes capítulos y epígrafes se ve ampliada con la posibilidad de acceder al texto completo de las resoluciones (su contexto y su formulación).

El informe se estructura de cinco partes diferenciadas. En la **primera sección** se ofrecen los datos generales del trabajo de la institución: los números de quejas recibidas, de las actuaciones emprendidas, de las resoluciones formuladas. Se detallan las formas en que los ciudadanos se han dirigido al Defensor (por correo postal, electrónico, por teléfono, etc.), de su procedencia, de los ámbitos más frecuentes de actuación, de las administraciones concernidas, etc. Aquí se trata del informe en números, comparándolos con los de los años anteriores.

Una versión más ampliada de estos datos, en cuadros y gráficos, se ofrece en uno de los anexos digitales, a los que se puede acceder a través de la web institucional del Defensor del Pueblo. Igualmente, en esta sección se encuentran indexados las leyes y los reales decretos que han sido objeto de solicitud de recurso de inconstitucionalidad. Los textos completos de las resoluciones a estas solicitudes pueden encontrarse en los enlaces del capítulo pertinente, así como en el anexo digital correspondiente.

En la **segunda sección** se destacan, como ya se hizo en el informe correspondiente al año anterior, catorce temas específicos, a fin de poderlos considerar de una forma más detallada, algunos de ellos ya tenidos en cuenta por el Defensor anteriormente y que aquí adquieren un tratamiento más actualizado y monográfico. Algunos de estos temas destacados –que en ningún caso siguen una ordenación según su importancia– afectan a cuestiones transversales, como el dedicado a los retos de la implantación de la ley integral para la igualdad de trato y la no discriminación (capítulo 1) y el que aborda la saturación de los servicios públicos y los problemas derivados de la cita previa en muchas administraciones (capítulo 2). Varios de estos temas destacados se refieren a la infancia: la prevención de la violencia escolar (capítulo 3), la atención a los menores que se encuentran en régimen de protección (capítulo 4), la gratuidad del primer ciclo de

Educación Infantil (capítulo 5) o la situación de los menores no acompañados llegados a Canarias (capítulo 6). Dos capítulos están dedicados a la mujer: la acreditación de la condición de víctima de violencia de género (7) y la situación de las mujeres en prisión (8). Los capítulos siguientes están dedicados a la gestión digital al servicio de las personas con discapacidad (9), a los problemas de los pacientes electrodependientes (10), a la protección de los consumidores en los procedimientos de reclamación en los sectores energéticos (11), al ingreso mínimo vital (12), a la prevención y extinción de incendios forestales (13) y a la declaración y recuperación de los suelos contaminados (14).

La **tercera sección** del informe está dedicada a una de las funciones principales de la labor del Defensor del Pueblo: la supervisión de las actividades de las Administraciones públicas. En ella se abordan las actuaciones llevadas a cabo por la institución a lo largo del año siguiendo la sistemática de años anteriores, en parte según las distintas administraciones (la de Justicia, las responsables de los centros penitenciarios, las educativas, etc.) y en parte por cuestiones temáticas concretas (como la igualdad de trato o la violencia contra las mujeres).

La **cuarta sección** se centra en la función que lleva a cabo el Defensor del Pueblo como Mecanismo Nacional de Prevención (MNP), que es el organismo que supervisa los lugares de privación de libertad en España, de acuerdo con el Protocolo facultativo de la Convención de las Naciones Unidas contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Como en el año 2022, en el cuerpo de este informe se recoge un amplio resumen de la actividad del MNP, y en el anexo (accesible en formato digital en la web del Defensor del Pueblo) se ofrece un texto mucho más detallado. En ese anexo se reproducen las líneas generales de las *Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico de España*, llevado a cabo en 2023 por parte del Comité contra la Tortura (CAT), de Naciones Unidas.

Finalmente, una **quinta sección** explica las líneas generales del resultado del *Informe sobre los abusos sexuales en el ámbito de la Iglesia católica y el papel de los poderes públicos*. Se trata de la encomienda que había recibido el Defensor del Pueblo, por parte del Congreso de los Diputados, en marzo de 2022, para que creara una comisión independiente para elaborar dicho informe. De la creación de esa comisión, de la organización de su trabajo y de sus primeros pasos se dio cuenta en el informe anual de aquel año. En el presente se indica que los trabajos fueron culminados, se resumen sus conclusiones y recomendaciones y se señala que el informe completo fue entregado a la Presidenta del Congreso de los Diputados el 27 de octubre. Queda pendiente de ser debatido en la cámara, como establecía el texto de la encomienda). El informe en cuestión, hecho público en aquella fecha, es un volumen de 777 páginas (además de un anexo digital), que se puede consultar en la página web del Defensor del Pueblo y que se encuentra a disposición, en espera de ser presentado, por el procedimiento reglamentario,

ante el Pleno del Congreso de los Diputados, con la participación de los Grupos Parlamentarios en el debate subsiguiente, como señala la Proposición no de Ley, publicada en el BOCG el 17 de marzo de 2022.

Mientras, en su contexto internacionalmente complejo y de conflictos severos, de auténtica guerra y con desplazamientos de la población y efectos lesivos para sus derechos humanos, no cabe permanecer al margen e ignorar los efectos especialmente sobre los más vulnerables.

El presente informe no busca simplemente subrayar coeficientes u ofrecer a las Cortes Generales un mero retrato o panorama de la situación en relación con los derechos. Pretende ofrecer a sus señorías argumentos, al modo de resoluciones, sugerencias o propuestas de modificación legal, realizadas ante las diversas administraciones que, a la par, ofrezcan información y posiciones para que, desde el Defensor del Pueblo, se posibiliten los elementos para una toma de decisiones y la actividad legislativa que corresponda a su labor como diputados y diputadas, senadores y senadoras.

Ángel Gabilondo Pujol  
Defensor del Pueblo

---

**Contenidos generales**



## 1 DATOS ESTADÍSTICOS

En 2023, el Defensor del Pueblo ha recibido un total de 34.926 quejas; ha iniciado 288 actuaciones de oficio ante distintas administraciones, y ha atendido personalmente a 37.752 ciudadanos (36.572 de ellos a través de llamadas telefónicas y 1.180 de una forma presencial).

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 668 Recomendaciones y 987 Sugerencias. Esas resoluciones se han concretado de la siguiente manera:

- 190 Recomendaciones han sido aceptadas, 50 no aceptadas y 428 están en trámite o todavía sin contestar por parte de la Administración concernida (al cierre del presente informe);
- 280 Sugerencias han sido aceptadas, 79 no aceptadas y 628 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 2023 el Defensor del Pueblo ha gestionado un total de 35.603 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.

<b>Número de expedientes de queja, de actuación de oficio y de solicitud de recurso de inconstitucionalidad o de amparo, abiertos durante 2023 y su comparativa con el año anterior</b>			
		<b>2022</b>	<b>2023</b>
Quejas	individuales	28.276	31.499
	agrupadas*	2.801	3.427
	<b>Total</b>	<b>31.077</b>	<b>34.926</b>
Actuaciones de oficio		187	238
	como Mecanismo Nacional de Prevención (MNP)	63	50
	<b>Total</b>	<b>250</b>	<b>288</b>
Solicitudes de interposición de recurso ante el Tribunal Constitucional	individuales	78	39
	agrupadas*	47	350
	<b>Total</b>	<b>125</b>	<b>389</b>
<b>TOTAL</b>		<b>31.452</b>	<b>35.603</b>

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

#### Información al ciudadano: presencial y telefónica

Aparte de las quejas y solicitudes que recibe por escrito (vía postal, correo electrónico o formulario del portal web), el Defensor del Pueblo también ofrece información a los ciudadanos que se dirigen telefónicamente o personalmente a la institución. En ambos servicios se les orienta acerca de las competencias de la institución respecto al motivo de la consulta. En unos casos es objeto 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.

<b>Atención al ciudadano: número de llamadas y visitas recibidas durante 2023, y su comparación con el año anterior</b>			
		<b>2022</b>	<b>2023</b>
Atención telefónica	Consulta de expedientes ya en trámite	10.102	10.934
	Información sobre el Defensor del Pueblo	19.669	17.774
	Servicio de guardia (asuntos urgentes)	6.381	7.864
	<b>Total</b>	<b>36.152</b>	<b>36.572</b>
Atención presencial		1.058	1.180
<b>TOTAL</b>		<b>37.210</b>	<b>37.752</b>

Fuera del horario de atención al ciudadano –es decir, en horarios de tarde, noche y fines de semana–, el Defensor del Pueblo también recibe llamadas que atiende a través de su Gabinete Telegráfico. En estos casos, cuando la cuestión planteada es urgente y su respuesta no puede esperar para ser atendida en el horario laboral, es considerada por un técnico. En el siguiente cuadro se destacan algunos de los ámbitos de actuación concernidos en estos casos de llamadas urgentes.

Llamadas y expedientes generados en actuaciones de urgencia fuera del horario de atención		
Algunos ámbitos que han motivado esta atención	Atención telefónica	Expedientes generados
Extranjería y protección internacional	137	96
Economía y Hacienda	14	5
Sanidad	3	1
Centros penitenciarios	3	2
Seguridad	3	0
Política Social	2	0
Vivienda	2	0

#### Tramitación de los expedientes

Se ofrecen aquí los datos relativos a la tramitación de los expedientes en su conjunto, distribuidos porcentualmente en quejas, actuaciones de oficio y 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.

<b>Tiempos medios de contestación del Defensor del Pueblo al ciudadano y a las administraciones en 2023 y su comparativa con el año anterior</b>		
<b>TIEMPOS MEDIOS DE RESPUESTA</b>	<b>DÍAS</b>	
	<b>2022</b>	<b>2023</b>
Primera respuesta al ciudadano de admisión, no admisión o petición de datos	43	54
Resolución del Defensor del Pueblo tras la respuesta de la Administración	47	52

<b>Tiempos medios de contestación por la Administración a peticiones de información de expedientes tramitados en 2023 y su comparativa con el año anterior</b>		
<b>ADMINISTRACIONES</b>	<b>DÍAS</b>	
	<b>2022</b>	<b>2023</b>
Administración General del Estado	45	37
Administración autonómica	56	59
Administración local	63	61
Fiscal General del Estado*	76	67
Otras entidades públicas	64	76
Poder Judicial	44	46
Universidades	41	33
<b>MEDIA TOTAL</b>	<b>51</b>	<b>49</b>

\* 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.

<b>Número de quejas según la forma de recepción en 2023</b>		
<b>VÍA DE ENTRADA</b>	<b>Número</b>	<b>Tanto por ciento</b>
Correo postal	2.350	6,73
Fax	23	0,07
Correo electrónico	11.806	34,13
Presencial	664	1,89
Formulario web	18.092	51,49
Teléfono	1	0,00
Administración electrónica*	1.990	5,69
<b>TOTAL</b>	<b>34.926</b>	<b>100,00</b>

\* Sistema de Interconexión de Registros entre administraciones (SIR).

#### **Según su vía de remisión**

La gran mayoría de las quejas 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.

<b>Procedencia de las quejas según la vía de remisión en 2023</b>		
<b>REMISIÓN DE QUEJAS</b>	<b>Número</b>	<b>Tanto por ciento</b>
Presentados directamente por el ciudadano	33.012	94,58
Por comisionados parlamentarios autonómicos	1.905	5,40
Por diversas entidades y organismos	9	0,03
<b>TOTAL</b>	<b>34.926</b>	<b>100,00</b>

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.

<b>Quejas recibidas de comisionados parlamentarios autonómicos durante 2023</b>		
<b>PROCEDENCIA</b>	<b>Número</b>	<b>Tanto por ciento</b>
Ararteko (País Vasco)	88	4,62
Diputado del Común (Canarias)	306	16,0
Síndic de Greuges de Catalunya	89	4,67
Valedor do Pobo (Galicia)	239	12,54
Defensor del Pueblo Andaluz	588	30,87
Justicia de Aragón	142	7,45
Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana	145	7,61
Procurador del Común de Castilla y León	160	8,39
Defensor del Pueblo de Navarra	148	7,76
<b>TOTAL</b>	<b>1.905</b>	<b>100,00</b>

### ***Según su procedencia geográfica***

El cuadro que se muestra a continuación recoge la procedencia de las quejas presentadas al Defensor del Pueblo a lo largo de 2023. 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: ahí se desglosa por provincias, así como por las enviadas desde otros países.

<b>Expedientes de queja por su procedencia por comunidades autónomas durante 2023, y su comparativa con el año anterior</b>				
<b>COMUNIDADES AUTÓNOMAS</b>	<b>2022</b>		<b>2023</b>	
	<b>Número</b>	<b>Tanto por ciento</b>	<b>Número</b>	<b>Tanto por ciento</b>
Comunidad de Madrid	7.780	25,52 %	8.470	24,87
Andalucía	3.394	11,13 %	4.186	12,29
Comunitat Valenciana	3.154	10,35 %	3.973	11,67
Cataluña	2.975	9,76 %	3.208	9,42
Canarias	1.510	4,95 %	1.734	5,09
Castilla-La Mancha	1.314	4,31 %	1.605	4,71
Castilla y León	1.377	4,52 %	1.499	4,40
Galicia	1.260	4,13 %	1.356	3,98
Región de Murcia	854	2,80 %	869	2,55
País Vasco	660	2,17 %	745	2,19
Aragón	661	2,17 %	699	2,05
Illes Balears	550	1,80 %	604	1,77
Principado de Asturias	534	1,75 %	531	1,56
Extremadura	514	1,69 %	464	1,36
Cantabria	311	1,02 %	333	0,98
Comunidad Foral de Navarra	363	1,19 %	318	0,93
La Rioja	132	0,43 %	146	0,43
Melilla	90	0,30 %	67	0,20
Ceuta	78	0,26 %	53	0,16
Sin origen territorial específico*	2.970	9,74 %	3.196	9,38
<b>TOTAL</b>	<b>30.481</b>	<b>100,00 %</b>	<b>34.056</b>	<b>100,00</b>

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

#### Clasificación de los expedientes por ámbitos 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.

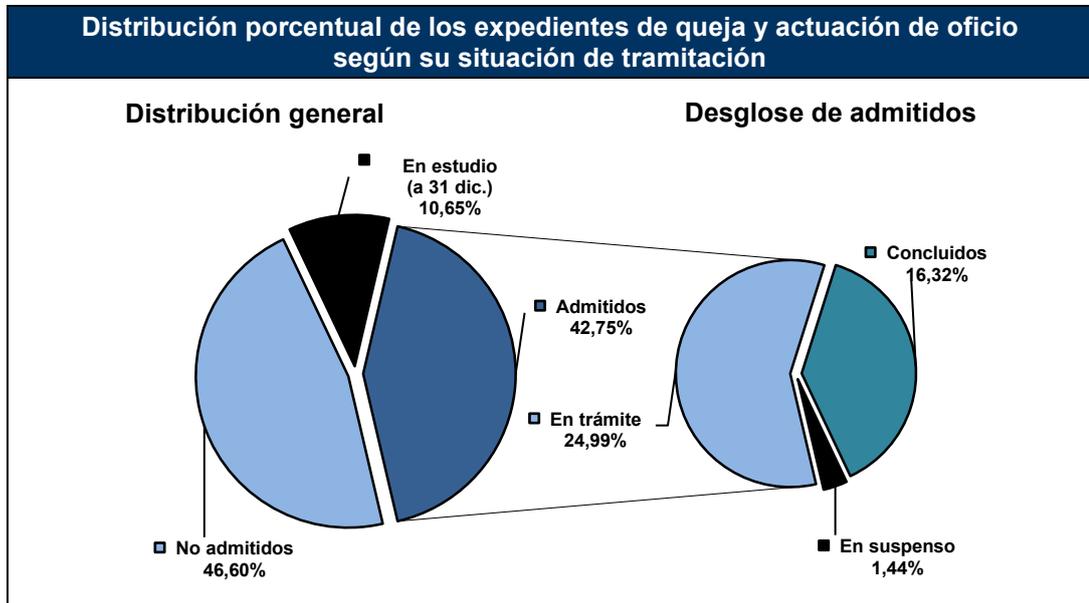
<b>Expedientes distribuidos por áreas de actuación</b>			
<b>ÁREAS DE ACTUACIÓN</b>	<b>Tanto por ciento del total</b>	<b>ÁREAS DE ACTUACIÓN</b>	<b>Tanto por ciento del total</b>
Administración de Justicia	12,2 %	Servicios públicos y esenciales	3,9 %
Seguridad social y empleo	10,8 %	Impuestos	3,2 %
Asilo	9,1 %	Urbanismo	3,1 %
Asuntos de interior	7,5 %	Centros penitenciarios	2,9 %
Función y empleo públicos	5,8 %	Vivienda	2,2 %

Expedientes distribuidos por áreas de actuación			
ÁREAS DE ACTUACIÓN	Tanto por ciento del total	ÁREAS DE ACTUACIÓN	Tanto por ciento del total
Educación	5,5 %	Administración local	1,5 %
Actividad económica	5,1 %	Asuntos exteriores	1,3 %
Migraciones: emigración e inmigración	4,5 %	Cultura y otros ámbitos	1,3 %
Sanidad	4,3 %	Igualdad de trato	0,4 %
Medio ambiente	4,1 %	Presos españoles en el extranjero	0,1 %
Política social	3,9 %		

### 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
<b>Admitidos</b>								
En trámite	7.356	23,32	1.325	35,08	216	75,00	8.897	24,99
Concluidos	5.477	17,37	282	7,47	51	17,71	5.810	16,32
En suspenso	77	0,24	416	11,01	21	7,29	514	1,44
<b>Total</b>	<b>12.910</b>	<b>40,93</b>	<b>2.023</b>	<b>53,56</b>	<b>288</b>	<b>100,00</b>	<b>15.221</b>	<b>42,75</b>
<b>No admitidos</b>								
	14.947	47,39	1.644	43,53	—	—	16.591	46,60
<b>Total</b>	<b>14.947</b>	<b>47,39</b>	<b>1.644</b>	<b>43,53</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>16.591</b>	<b>46,60</b>
<b>En estudio (a 31 diciembre)</b>								
Iniciados	2.440	7,74	110	2,91	—	—	2.550	7,16
Pendiente de contestación del interesado	1.241	3,93	—	—	—	—	1.241	3,49
<b>Total</b>	<b>3.681</b>	<b>11,67</b>	<b>110</b>	<b>2,91</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>3.791</b>	<b>10,65</b>
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>31.538</b>	<b>100,00</b>	<b>3.777</b>	<b>100,00</b>	<b>288</b>	<b>100,00</b>	<b>35.603</b>	<b>100,00</b>



#### 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	3.784
No indicios de irregularidad administrativa	3.759
No contestación a la ampliación de datos	2.549
No es competencia del Defensor del Pueblo	1.257
Actuación incorrecta reconocida en vías de solución por otros expedientes	1.185
No se cumplen los requisitos para la admisión del recurso	625
Intervención judicial	607
No hay queja, solicita información	430
No se encuentran fundamentos para interponer el recurso	387
Resuelto sin intervención del Defensor del Pueblo	365
Conflicto particular ajeno a la Administración	352
Renuncia a continuar la tramitación	255
Intervención defensor autonómico	220
Autoridad administrativa en asuntos de su competencia	154
Carencia de fundamentos	149

<b>Expedientes de queja y recursos no admitidos</b>	
<b>MOTIVOS DE NO ADMISIÓN</b>	<b>Número</b>
No hay queja, envía información	143
No actuación de los poderes públicos	82
Plazo superior a un año	81
No interés legítimo	69
Inexistencia de pretensión	68
Sentencia firme	45
Perjuicios a terceros	11
Imposibilidad de contactar con el interesado	6
Mala fe	4
No contestación a defecto subsanable	2
Queja anónima	1
Mando de la Defensa Nacional	1
<b>TOTAL</b>	<b>16.591</b>

#### 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 2023.

<b>Expedientes de actuación de oficio. Iniciados y tramitados ante la Administración</b>				
<b>ADMINISTRACIONES</b>	<b>En trámite</b>	<b>Concluidos</b>	<b>En suspenso</b>	<b>Total</b>
Administración General del Estado	53	14	1	68
Administración autonómica	82	35	20	137
Administración local	35	0	0	35
Fiscal General del Estado	1	0	0	1
Otras entidades públicas	1	0	0	1
Poder Judicial	1	0	0	1
Varias administraciones	43	2	0	45
<b>TOTAL</b>	<b>216</b>	<b>2</b>	<b>21</b>	<b>288</b>

## Expedientes en tramitación de ejercicios anteriores, o reabiertos en el año 2023

A continuación, se recogen los datos relativos a los expedientes del año 2022 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 2022						
SITUACIÓN	Individuales		Agrupados		Total	
	Núm.	Tanto por ciento	Núm.	Tanto por ciento	Núm.	Tanto por ciento
<b>Admitidos</b>						
En trámite	262	7,61	61	79,22	323	9,18
Concluidos	908	26,39	—	—	908	25,81
En suspenso	8	0,23	1	1,30	9	0,26
<b>Total</b>	<b>1.178</b>	<b>34,23</b>	<b>62</b>	<b>80,52</b>	<b>1.240</b>	<b>35,25</b>
<b>No admitidos</b>						
No admitidas	2.205	64,08	15	19,48	2.220	63,10
<b>Total</b>	<b>2.205</b>	<b>64,08</b>	<b>15</b>	<b>19,48</b>	<b>2.220</b>	<b>63,10</b>
<b>Reaperturas en estudio (a 31 de diciembre)</b>						
Pte. de datos	22	0,64	—	—	22	0,63
<b>Total</b>	<b>22</b>	<b>0,64</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>22</b>	<b>0,63</b>
<b>Anuladas</b>						
Anulado	36	1,05	—	—	36	1,02
<b>Total</b>	<b>36</b>	<b>1,05</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>36</b>	<b>1,02</b>
<b>TOTAL</b>	<b>3.441</b>	<b>100,00</b>	<b>77</b>	<b>100,00</b>	<b>3.518</b>	<b>100,00</b>

### 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, 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	148	44	113	46	351
como Mecanismo Nacional de Prevención (MNP)	42	6	239	30	317
<b>Total</b>	<b>190</b>	<b>50</b>	<b>352</b>	<b>76</b>	<b>668</b>
Sugerencias	200	64	292	148	704
como Mecanismo Nacional de Prevención (MNP)	80	15	167	21	283
<b>Total</b>	<b>280</b>	<b>79</b>	<b>459</b>	<b>169</b>	<b>987</b>
Recordatorios de deberes legales**	—	—	—	—	690
como Mecanismo Nacional de Prevención (MNP)	—	—	—	—	18
<b>Total</b>					<b>708</b>
Advertencias**	—	—	—	—	3
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>470</b>	<b>129</b>	<b>811</b>	<b>245</b>	<b>2.366</b>

\* 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	78	17	154	19	268
Administración autonómica	77	21	171	30	299
Administración local	29	10	23	25	87
Fiscal General del Estado	—	—	1	—	1
Otras entidades públicas	—	1	—	1	2
Poder Judicial	5	1	3	—	9
Universidades	1	—	—	1	2
<b>TOTAL</b>	<b>190</b>	<b>50</b>	<b>352</b>	<b>76</b>	<b>668</b>

\* 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	202	50	282	75	609
Administración autonómica	29	13	90	47	179
Administración local	48	16	83	47	194
Otras entidades públicas	—	—	2	—	2
Universidades	1	—	2	—	3
<b>TOTAL</b>	<b>280</b>	<b>79</b>	<b>459</b>	<b>169</b>	<b>987</b>

\* 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 2023, el Defensor del Pueblo ha formulado un total de 2.366 resoluciones. Entre ellas, 668 Recomendaciones y 987 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, 708 y 3. 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 389 solicitudes de recurso ante el Tribunal Constitucional. Las 389 solicitudes eran de recurso de inconstitucionalidad contra 15 distintas normas (leyes y decretos estatales o autonómicos). En 2023 no se ha presentado ningún recurso de amparo.

#### **A leyes y decretos estatales**

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

- Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023 ([Ver texto](#))
- Ley 38/2022, de 27 de diciembre, para el establecimiento de gravámenes temporales energético y de entidades de crédito y establecimientos financieros de

crédito y por la que se crea el impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas, y se modifican determinadas normas tributarias ([Ver texto](#))

- Real Decreto-ley 20/2022, de 27 de diciembre, de medidas de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la Guerra de Ucrania y de apoyo a la reconstrucción de la isla de La Palma y otras situaciones de vulnerabilidad (artículos 22, 23) ([Ver texto](#)) (artículos 67, 68, 69 y 71) ([Ver texto](#))
- Ley 39/2022, de 30 de diciembre, del Deporte (artículos 9, 48.3 y 49.5) ([Ver texto](#)) (artículo 10) ([Ver texto](#))
- Ley 4/2023, de 28 de febrero, para la igualdad real y efectiva de las personas trans y para la garantía de los derechos de las personas LGTBI ([Ver texto](#))
- Ley Orgánica 1/2023, de 28 de febrero, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2010, de 3 de marzo, de salud sexual y reproductiva y de la interrupción voluntaria del embarazo ([Ver texto](#))
- Ley 7/2023, de 28 de marzo, de protección de los derechos y el bienestar de los animales (artículo 1.3 e) ([Ver texto](#)) (artículo 36 y disposición transitoria) ([Ver texto](#))
- Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda ([Ver texto](#))

#### **A leyes y decretos autonómicos**

Las solicitudes de recurso de inconstitucionalidad referidas a leyes y decretos autonómicos en 2023 han sido 7.

- Decreto-ley 2/2023, de 8 de marzo, de medidas urgentes de impulso a la inteligencia artificial en Extremadura ([Ver texto](#))
- Ley 3/2023, de 16 de marzo, de la Generalitat de Cataluña, de medidas fiscales, financieras, administrativas y del sector público para el 2023 ([Ver texto](#))
- Ley 10/2023, de 3 de abril, por la que se aprueba la metodología de señalamiento del cupo del País Vasco para el quinquenio 2022-2026 ([Ver texto](#))
- Ley 5/2023, de 5 de abril, de reconocimiento del escultismo, de la Generalitat de Cataluña ([Ver texto](#))
- Ley 8/2023, de 12 de mayo, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad, de fomento de la promoción interna y de agilización de la cobertura de puestos de trabajo con funcionarios de carrera de la Generalitat de Cataluña ([Ver texto](#))
- Ley 5/2023, de 7 de junio, de la Función Pública de Andalucía ([Ver texto](#))
- Ley 10/2023, de 7 de agosto, de derogación de la Ley 6/2018, de 26 de noviembre, de protección de los animales en la Comunidad Autónoma de La Rioja ([Ver texto](#))

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).

### Solicitudes de recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional

En el ejercicio 2023 no se han presentado peticiones de recurso de amparo en las que se valorase por el Defensor del Pueblo la existencia de 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» (artículo 50.1.b) de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional).

Se presentaron nueve solicitudes de interposición de recurso de amparo, que se desglosan en cuatro solicitudes con respecto a decisiones del orden jurisdiccional civil; una del orden penal; una del orden contencioso-administrativo; y tres del orden social.

En algunos casos, era manifiesta la ausencia de los presupuestos procesales necesarios para el acceso al recurso de amparo: el agotamiento de la vía judicial previa, particularmente el incidente de nulidad de actuaciones en su caso, o la solicitud dentro de plazo. En otros —lo que reviste mayor interés doctrinal— no se argumentaba ni se apreciaba la «especial trascendencia constitucional» antes aludida.

Así, el Defensor del Pueblo comunicó a una de las personas solicitantes de recurso de amparo que «la solicitud de recurso de amparo dirigida a esta institución no contiene una argumentación específica y justificativa de su especial trascendencia constitucional, disociada de los razonamientos dirigidos a evidenciar la existencia de la lesión de un derecho fundamental. Es cierto que la solicitud se refiere a la necesidad de renovar jurisprudencia sobre el derecho de acceso a los recursos, a la que califica de obsoleta, pero no añade mayor desarrollo argumental al respecto mientras que el Tribunal Constitucional, sin embargo, la considera una jurisprudencia asentada y consolidada. A la vez, el resto de las cuestiones alegadas en la solicitud de interposición de recurso de amparo, están en su mayoría referidas a presuntos obstáculos al derecho de acceso a los recursos, a causa de la inadmisión de los dos planteados: el de casación y el incidente de nulidad de actuaciones, y distan de ser cuestiones nuevas o que vayan más allá del caso concreto para tener trascendencia general».

En otro supuesto, el Defensor del Pueblo indicó que «parece que el asunto carece de especial trascendencia constitucional, ya que trata de una cuestión (el derecho a la motivación de las sentencias judiciales, el derecho a la práctica de la prueba y el derecho a la investigación suficiente) ampliamente estudiada y analizada por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que además ha sido recientemente revisada y reiterada en la Sentencia del Tribunal Constitucional 53/2022, de 4 de abril, que tanto el juez de instancia como el de apelación aplicaron en este caso. En consecuencia, no se habría producido una vulneración de su derecho a la tutela judicial efectiva por la finalización anticipada del proceso penal acordada por el juez».

### 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 2023 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 consultar 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 identificar 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.

### 4 ACTIVIDAD INTERNACIONAL

El Defensor del Pueblo, en su triple condición de Ombudsman, de Institución Nacional de los Derechos Humanos de España (INDH) y de Mecanismo de Prevención de la Tortura (MNP), mantiene un diálogo constructivo y continuado con diversos interlocutores internacionales.

El Defensor del Pueblo es un actor internacional respetado que igualmente ofrece asistencia técnica a otras instituciones homólogas, facilita de forma independiente el seguimiento periódico de las organizaciones internacionales sobre la situación de los derechos humanos en España, y promueve y protege estos derechos en sus foros de referencia, como es el caso de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el Consejo

de Europa, la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) o la Unión Europea.

Como INDH, forma parte de la Alianza Global de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (GANHRI) y de su Red Europea ENNHRI, además de colaborar con otros actores como la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) o la Agencia Europea de Derechos Fundamentales (FRA), entre otros.

El Defensor del Pueblo es, en su condición de Ombudsman, miembro de la Federación Iberoamericana del Ombudsperson (FIO), de la Asociación de Ombudsman del Mediterráneo (AOM) y del Instituto de Ombudsman Internacional (IOI).

Desde 2020, el Defensor del Pueblo contribuye cada año al Informe del Estado de Derecho de la Unión Europea, directamente con la Comisión Europea, y a través de la Red Europea de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (ENNHRI). También colabora con la Defensora del Pueblo Europeo, como miembro de la Red de Ombudsman Europeos (ENO) y bilateralmente, en investigaciones europeas que afecten a España.

La labor internacional del Defensor del Pueblo, en su faceta de INDH, ha sido especialmente relevante este año por su contribución a los ciclos de revisión del Estado ante órganos de tratado de la Organización de las Naciones Unidas.

En 2023, el Ministerio de Asuntos Exteriores consultó a la institución, como observadora, para la preparación del VII Informe periódico de España al Comité sobre los Derechos del Niño (CRC), y el Defensor del Pueblo presentó informes complementarios al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y al Comité contra la Tortura (CAT). Estos informes aportan una visión independiente al informe del Estado, resaltando aspectos cruciales en los ámbitos de igualdad de género y prevención de la tortura respectivamente, en España. La participación activa del Defensor en estos procesos ha fortalecido el seguimiento de los compromisos internacionales del país.

En 2023, el Defensor de Pueblo inició su proceso de reacreditación como INDH de «clase A» ante el Subcomité de Acreditación (SCA) de la GANHRI, que culminará en 2024.

Un hito particularmente destacado este año ha sido la intervención en calidad de tercera parte interesada, en aplicación del Reglamento del Comité Europeo de Derechos Sociales, en el marco del procedimiento de reclamación colectiva referido a la situación de la Cañada Real Galiana (Madrid), en cuya solución el Defensor del Pueblo ha demostrado su firme compromiso con la promoción de los derechos sociales en España y en Europa.

En la tabla correspondiente al Anexo E del presente informe se pueden consultar las principales reuniones en la sede del Defensor del Pueblo, la asistencia o participación de la institución en eventos internacionales, así como los principales informes presentados en el año 2023.

II

---

**Algunos temas destacados**



## 1 LOS RETOS DE LA IMPLANTACIÓN DE LA LEY INTEGRAL PARA LA IGUALDAD DE TRATO Y LA NO DISCRIMINACIÓN

El 13 de julio de 2023 se cumplió un año de la publicación de la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación. Esta norma manifiesta una vocación de convertirse en el mínimo común normativo que contenga las definiciones fundamentales del derecho antidiscriminatorio español y, al mismo tiempo, compendie sus garantías básicas.

El carácter integral de la norma se manifiesta también en dos aspectos, la transversalidad en los ámbitos de la vida política, económica, cultural y social a los que se aplica (empleo, educación, sanidad, servicios sociales, acceso a bienes y servicios, incluida la vivienda, participación social y política o publicidad y medios de comunicación) y el alcance general en cuanto a los sujetos concernidos, puesto que las obligaciones establecidas en ella vinculan a todas las Administraciones Públicas y, en la forma que la propia ley establece, también a las relaciones entre particulares.

Debido al lapso de tiempo transcurrido desde la entrada en vigor de esta norma, aún no se cuenta con jurisprudencia emanada de las instancias nacionales sobre su interpretación y aplicación. Se aprecia también que la norma es todavía escasamente citada por las instancias iniciales de las distintas jurisdicciones. No obstante, varios juzgados de lo social han aplicado la prohibición de discriminación por razón de enfermedad de un trabajador, refiriéndose al artículo 26 de la ley, que establece la nulidad de pleno derecho de los actos o cláusulas de los negocios jurídicos que constituyan o causen discriminación por razón de alguno de los motivos previstos en la propia norma. Esto constituye una novedad, ya que la enfermedad pasa a ser un motivo de discriminación prohibido por sí mismo y no únicamente, como ocurría con anterioridad, cuando por sus características y duración resultaba asimilable a la discapacidad.

De hecho, los problemas vinculados al empleo y los servicios profesionales han actuado, en cierto modo, como punta de lanza de la evolución de las decisiones judiciales en este ámbito. Así ha ocurrido, por citar un ejemplo, con la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 12 de enero de 2023, en una cuestión prejudicial planteada por un tribunal polaco que ha establecido que el artículo 3, apartado 1, letras a) y c), de la Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación, debe interpretarse en el sentido de que la protección frente a la discriminación basada en la orientación sexual de una persona se aplica no solo al

empleo por cuenta ajena sino a otras figuras en las que la relación contractual sea para el ejercicio de una actividad independiente.

### ***Jurisprudencia de la Unión Europea***

En esa línea ya expuesta de la relevancia de los enjuiciamientos relativos al empleo, merece la pena aludir a la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 24 de febrero de 2022 (STJUE). Aunque está dictada meses antes de la entrada en vigor de la Ley 15/2022, su interés principal estriba en que analiza e interpreta una serie de conceptos que resultan imprescindibles para comprender el alcance y el impacto que habrá de suponer en la identificación de los diversos motivos de discriminación que atentan contra la igualdad de trato.

La más alta instancia de la Unión Europea declaró la existencia de una discriminación en la normativa española de la Seguridad Social entre hombres y mujeres, al excluirse de las prestaciones por desempleo a las personas empleadas de hogar. Su razonamiento se basó en la existencia de un porcentaje muy superior de trabajadoras en el sector, por lo que dicha medida constituía una discriminación indirecta que no está justificada por factores objetivos y ajenos a cualquier discriminación por razón de sexo.

Esta sentencia motivó un cambio en el derecho nacional a través del Real Decreto-ley 16/2022, de 6 de septiembre, para la mejora de las condiciones de trabajo y de Seguridad Social de las personas trabajadoras al servicio del hogar.

La nueva regulación reconoce la existencia de un elemento histórico de postergación del trabajo doméstico, que se ha mantenido en las conciencias y también en las normas, y que es necesario corregir porque infravalora un trabajo desempeñado histórica y mayoritariamente por mujeres, lo que contribuye a la perpetuación de estereotipos y al agravamiento de la brecha de género.

Con carácter complementario, esta sentencia recordó que un alto porcentaje de las personas que desarrollan en España actividades en servicio del hogar no son españolas, con lo que el trato diferenciado en sus condiciones de trabajo y de Seguridad Social puede tener consecuencias sociales que, incluso, podrían ser constitutivas de discriminación por razón de origen racial o étnico.

La referida sentencia alude a diversos contextos que son también aludidos por la Ley 15/2022, por lo que la posición fijada por el mencionado tribunal europeo resulta aquí del máximo interés. Se detalla en los aspectos siguientes.

- **Discriminación estructural.** Se produce como resultado de una situación de exclusión social y sometimiento sistemático, a través de prácticas sociales,

creencias, prejuicios y estereotipos a los que hace referencia la ley para establecer la definición de un acto discriminatorio.

- **Discriminación indirecta.** Se trata de otro de los conceptos que se aplica desde hace años en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y que no es tan frecuente encontrar en la jurisprudencia nacional. En la sentencia que se viene comentando se recuerda esa doctrina para señalar que constituye una discriminación indirecta por razón de sexo una situación en que una disposición, un criterio o una práctica aparentemente neutros sitúan a personas de un sexo determinado en desventaja particular con respecto a personas del otro sexo, salvo que tal disposición, criterio o práctica pueda justificarse objetivamente con una finalidad legítima y que los medios para alcanzar dicha finalidad sean adecuados y necesarios.

Ciertamente, el tribunal europeo admitió la posibilidad de que la discriminación indirecta pueda justificarse por factores objetivos, ajenos a cualquier discriminación por razón de sexo. El propio tribunal precisa que así sucedería si una disposición responde a un objetivo legítimo de política social, es adecuada para alcanzar dicho objetivo y es necesaria para ello, entendiéndose que solo puede considerarse adecuada para garantizar el objetivo invocado si responde verdaderamente a la inquietud de lograrlo y si se aplica de forma coherente y sistemática.

Así el alto tribunal europeo no consideró suficientes los argumentos esgrimidos por España para sostener la exclusión de la protección contra el desempleo a las empleadas de hogar.

- **Necesidad de contar con datos estadísticos fiables, representativos y significativos.** El tribunal de Justicia de la Unión Europea recuerda que la existencia de una desventaja particular podría acreditarse, entre otras formas, probando que dicha disposición, dicho criterio o dicha práctica afectan negativamente a una proporción significativamente más alta de personas de un sexo que del otro. Señala igualmente que en el supuesto de que el juez nacional disponga de datos estadísticos debe, por un lado, tomar en consideración al conjunto de trabajadores sujetos a la normativa nacional en la que tiene su origen la diferencia de trato y, por otro lado, comparar las proporciones respectivas de trabajadores a los que afecta y a los que no afecta la supuesta diferencia de trato entre la mano de obra femenina comprendida en el ámbito de aplicación de esa normativa y las mismas proporciones entre la mano de obra masculina comprendida en dicho ámbito de aplicación.

En el caso sometido al tribunal, este apreció que el 95,53 % de los trabajadores incluidos en el sistema especial de empleadas de hogar de la

Seguridad Social eran mujeres. A partir de ello el tribunal argumentó que, si un órgano jurisdiccional nacional llegase a la conclusión de que los datos estadísticos son fiables, representativos y significativos, procedería considerar que una concreta regulación sitúa a las trabajadoras en desventaja particular con respecto a los trabajadores.

Es muy importante el camino ya recorrido para poder alegar la discriminación estructural existente entre hombres y mujeres que permite identificar y, en su caso, presentar ante los tribunales actos de consecuencias materialmente discriminatorias y también corregir normativas aparentemente neutras. Se trata ahora de ver cómo ese trabajo puede resultar provechoso para el tratamiento de otros motivos de discriminación, incluso en una perspectiva más amplia que la judicial.

### ***Las estadísticas como elementos fundamentales para detectar la discriminación estructural***

A diferencia de lo que se ha venido comentando para la discriminación por razón de sexo en el empleo, otros colectivos que padecen discriminación estructural, como son las personas con discapacidad, la comunidad gitana, la comunidad LGTBIQ, las personas migrantes o las personas sin hogar, se enfrentan a una primera gran barrera consistente en la falta de datos estadísticos fiables, representativos y significativos que permitan demostrar la existencia de una desventaja particular por la pertenencia a ese colectivo.

Por ello, la necesidad de contar con datos para optar por lo que se denomina «Políticas con conocimiento de causa» es uno de los objetivos del Plan de Acción Antirracismo 2020-2025 de la Unión Europea.

El citado plan marca como objetivo que los Estados miembros, respetando plenamente sus contextos nacionales, avancen hacia la recogida de datos desglosados en función del origen racial o étnico, con el fin de capturar tanto las experiencias subjetivas de discriminación y victimización como los aspectos estructurales del racismo y la discriminación. Estos datos deben ser exhaustivos, fiables, regulares y oportunos, y ser integrados en las encuestas nacionales y de la Unión Europea para que resulten representativos y comparables.

El Tribunal de Cuentas Europeo ha señalado la necesidad de datos sobre el origen étnico, en su Informe Especial núm. 14/2016, *Iniciativas y ayuda financiera de la UE para la integración de los gitanos*, en el que pedía a la comisión que colaborara con los Estados miembros para desarrollar una metodología común y animarlos a recoger datos estadísticos sobre el origen étnico.

### ***Jornada interna de reflexión***

Al objeto de profundizar en el conocimiento de estas cuestiones y de formar criterio para mejorar la labor de supervisión de la actividad de las Administraciones Públicas en este ámbito, el Defensor del Pueblo organizó, en noviembre de 2023, una jornada en la que personal de la institución, expertos de la Administración y de la sociedad civil analizaron el impacto de la Ley 15/2022, así como los principales retos a los que se enfrenta su aplicación.

Para esta jornada se realizó una revisión de las quejas recibidas en la institución y se solicitó de los representantes de los distintos colectivos afectados que facilitaran sus impresiones al respecto de su desarrollo e implementación. En los siguientes párrafos se destacan varias consideraciones de los distintos colectivos en dicha jornada.

- **Personas migrantes, solicitantes de protección internacional, refugiadas, apátridas y personas nacionalizadas.** Estos grupos se siguen enfrentando a la discriminación por origen racial o étnico en ámbitos especialmente relevantes que afectan al acceso y disfrute de derechos, que deben ser garantizados en igualdad de condiciones.

Destacan como ámbitos de especial preocupación la educación, la sanidad, el transporte, el deporte, la seguridad ciudadana, los servicios sociales y el acceso a suministro de bienes y servicios, incluida la vivienda. Todas estas son cuestiones contempladas en la Ley 15/2022, establecen obligaciones y prohibiciones que –como se ha dicho– vinculan a las Administraciones Públicas y a las relaciones entre particulares. En todos los casos garantizan la ausencia de cualquier forma de discriminación en el acceso a dichos bienes y servicios. Sin embargo, se sigue poniendo de manifiesto que la infradenuncia constituye un obstáculo para luchar contra la discriminación y cumplir el principio de igualdad de trato. Ello afecta especialmente a aquellas personas que se encuentran en España en situación administrativa irregular.

También cabe destacar las repercusiones que la Ley 39/2022, de 30 de diciembre, del Deporte, que entró en vigor con posterioridad a la Ley 15/2022, tienen en el acceso a las prácticas deportivas de las personas extranjeras. Mientras que en aquella se establece que dicha práctica deportiva se promoverá para quienes tengan residencia legal en España, el artículo 24 de la Ley de Igualdad de trato y no discriminación afirma que en el desarrollo de cualquier actividad cultural o deportiva se respetará el derecho a la igualdad de trato y a la dignidad de la persona, evitando toda discriminación por alguna de las causas previstas en la ley. En este ámbito, el Defensor del Pueblo

formuló, con ocasión del estudio sobre la constitucionalidad de la referida ley, una [Recomendación](#) dirigida al entonces Ministerio de Cultura y Deportes.

- **Personas con discapacidad.** El movimiento social que representa a estas personas indica que, más allá de la discapacidad concreta que concurre en cada persona y de su posición económica y social, por el mero hecho de tener una discapacidad, se debe asumir lo que se denomina un «déficit agravado de ciudadanía».

Tal déficit se traduce en más pobreza, menos empleo, menores niveles educativos y retributivos, inactividad forzada, segregaciones diversas, niveles de vida no adecuados, dependencia agudizada de instancias ajenas a las propias personas, escaso control sobre sus existencias, negación o disminución de derechos, institucionalización no deseada, imposibilidad de llevar una vida autónoma y de ser incluidos en la comunidad, mayor exposición a la violencia y al abuso, sobre todo si se trata mujeres y niñas.

Quienes forman parte de este grupo han de superar la falta de accesibilidad, que constituye la condición previa para poder alcanzar una vida independiente, participar plenamente y en pie de igualdad de condiciones en la sociedad y disfrutar de manera completa de todos sus derechos humanos y libertades fundamentales.

También suscitaron las dificultades que enfrentan para el ejercicio del derecho a una educación inclusiva y denunciaron las significativas carencias de las que adolecen los centros de educación ordinarios, que no cuentan con los recursos necesarios para poder atender en las mejores condiciones al alumnado con discapacidad.

Asimismo, se refirieron a la necesidad de que las Administraciones educativas presten el apoyo necesario a los centros de educación especial para que estos, además de escolarizar a los alumnos y alumnas que requieran una atención muy especializada, desempeñen la función de centros de referencia y apoyo para los centros ordinarios.

El derecho de acceso a la justicia, como garantía de la efectividad del resto de los derechos, constituye un derecho básico a las personas por lo que llamaron la atención acerca de la necesidad de eliminar barreras que dificultan el pleno acceso. A este respecto, entre los principales obstáculos a los que se enfrentan en este ámbito, señalaron las dificultades de accesibilidad básica a las instalaciones, la no disponibilidad de información en formatos accesibles, actitudes paternalistas o negativas que cuestionan la capacidad de las personas con discapacidad para participar en todas las fases de la Administración de Justicia, la falta de formación de los profesionales, los

problemas en el diseño de salas de audiencias, la utilización de un lenguaje muy técnico y un entorno intimidante, así como la complejidad y rigidez de los procedimientos judiciales.

- **Comunidad gitana.** Los representantes de esta comunidad subrayaron en la referida jornada organizada por el Defensor del Pueblo, en primer lugar, las dificultades generales que consideran que existen para la aplicación práctica de la ley de igualdad de trato. En concreto, en el sistema de infracciones y sanciones previstas en la norma, las limitaciones probatorias, las cuestiones competenciales y la demora en el nombramiento de la autoridad independiente para la igualdad de trato.

Destacaron las dos cuestiones prioritarias frente a la discriminación estructural que enfrenta la comunidad gitana: los asentamientos chabolistas y de infravivienda y la segregación escolar, facilitando algunos datos en apoyo de sus demandas.

Señalaron igualmente las condiciones de habitabilidad indignas que, según los datos de que disponen, padece el 50 % de los hogares, ya que no disponen de saneamiento, que alcanza el 90 % en caso de asentamientos chabolistas. Además, consideran que respecto a los asentamientos se da una situación de racismo estructural ya que el 92 % de las personas que residen en asentamientos, unas 25.000 en toda España, pertenecen a minorías étnico-raciales. De ellas, el 77 % son gitanos. Alertan también de que el 50 % de las personas residentes en estos asentamientos son menores de 16 años, de las cuales el 40 % son menores de seis años.

Sobre este asunto, el Defensor del Pueblo mantiene abiertas actuaciones de oficio con la Secretaría General de Agenda Urbana, Vivienda y Arquitectura del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana y con las consejerías competentes de las comunidades autónomas y ciudades con estatuto de autonomía, para conocer las previsiones de cada Administración sobre los realojos y posterior erradicación de los asentamientos existentes en sus territorios, que al cierre de este informe se hallaban en curso.

Por otra parte, la segregación escolar que padecen los niños y niñas gitanos se presentó a través de un estudio realizado en 140 centros escolares de España (*Estudio piloto exploratorio sobre la segregación escolar del alumnado gitano*, elaborado por la Fundación Secretariado Gitano, publicado por el Ministerio de Educación y Formación Profesional, en 2022). Según el citado estudio, el 50 % del alumnado gitano asiste a centros escolares segregados, de ellos el 40 % con lo que denominan segregación severa.

También son altas sus tasas de fracaso escolar que, en el tercer curso de la Educación Primaria, alcanza el 62,2 % frente al 4 % del total de la población.

- **Personas sin hogar.** Las asociaciones que trabajan con personas en situación de calle aludieron al artículo 16 de la Ley de igualdad de trato, que recoge el derecho a la igualdad de trato y no discriminación en la prestación de los servicios sociales, para alertar acerca de los complejos requisitos para acceder a las políticas sociales.

Según su percepción, el diseño de las determinadas políticas públicas está afectado por el desconocimiento y la invisibilización de la realidad de las personas sin hogar. Pusieron como ejemplo el ingreso mínimo vital, señalando que sus resultados de implementación demuestran que las personas de niveles socioeconómicos más bajos no han podido acceder a él. Ofrecieron como dato en apoyo de esta afirmación que, según el Instituto Nacional de Estadística, solo el 5 % de las personas sin hogar percibe esta renta.

La cuestión que plantearon es si tras el establecimiento de estos requisitos se encuentran errores que se podrían calificar de inocentes, o si es la exigencia de lo que llamaron «la sobredocumentación de la pobreza» lo que provoca la exigencia de estos requisitos y procedimientos inasumibles para alguien que está en situación de calle.

A este respecto, enfatizaron los riesgos que plantea la digitalización forzosa que puede convertirse en una nueva herramienta de exclusión.

La utilización de la inteligencia artificial en el diseño e implementación de las políticas públicas presenta oportunidades para la predicción o comprensión de fenómenos sociales y, por tanto, para el diseño de las políticas públicas, también para la agilización de trámites burocráticos o para el seguimiento de las políticas públicas. No obstante, el uso de estas tecnologías también entraña riesgos de discriminaciones que pueden quedar ocultas tras procesos que no sean lo suficientemente transparentes.

Expusieron las dificultades que estas personas tienen para acceder al empadronamiento, que es la llave para el acceso a muchas prestaciones básicas.

Según afirmaron, el 6,4 % de las personas españolas y el 24,2 % de las extranjeras sin hogar no están empadronadas. Además, el 20,4 % de las personas en situación de sin hogar están empadronadas en un municipio distinto al que residen, como les ocurre al 9,3 % de las personas extranjeras. Esta casuística afecta también a otras formas de exclusión residencial, lo que supone de hecho la exclusión de muchas políticas sociales.

En su criterio, la aplicación de la Ley 15/2022 ha de hacerse de manera conjunta en muchos aspectos con la Ley 27/2022, de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado, de modo que a sus evaluaciones se incorpore esta mirada para analizar cómo las políticas sociales incluyen elementos conscientes e inconscientes que discriminan a población especialmente vulnerable, a cuyo favor se supone que se han adoptado dicha políticas.

- **Personas LGTBIQ+.** En el caso de este colectivo, además de la Ley 15/2022 se cuenta con una norma específica para garantizar sus derechos y el logro de la igualdad real y efectiva. La Ley 4/2023, de 28 de febrero, para la igualdad real y efectiva de las personas trans y para la garantía de los derechos de las personas lesbianas, gais, trans, bisexuales e intersexuales, creada con el objetivo de erradicar las situaciones de discriminación y de asegurar que en España se pueda vivir la orientación sexual, la identidad sexual, la expresión de género, las características sexuales y la diversidad familiar con plena libertad.

No ha transcurrido aún tiempo suficiente para poder valorar su impacto práctico y su aplicación por parte de los tribunales de justicia.

Su exposición de motivos aporta datos de interés que muestran la situación de discriminación estructural que históricamente ha padecido este colectivo. Así, se hace referencia a un estudio de 2020 de la Agencia Europea de Derechos Fundamentales (FRA), que señala que, en España, el 42 % de las personas LGTBI se han sentido discriminadas en el año anterior al momento en que fueron consultadas. A menudo, la discriminación se convierte en agresión: el 8 % de las personas LGTBI consultadas manifestaron haber sido atacadas, aunque en ese caso el período de referencia eran los cinco años anteriores al momento de sus entrevistas. Y, a menudo, esa discriminación se traslada a las aulas, dado que más de la mitad de las personas menores LGTBI manifiesta sufrir acoso escolar, según datos aportados por la Federación Estatal de Lesbianas, Gais, Trans, Bisexuales, Intersexuales y más (FELGTBI+).

También cabe destacar los datos relativos específicamente a la situación en España de las personas trans: el 63 % de las encuestadas manifiestan haberse sentido discriminadas en los últimos doce meses; el 34 % aseguran haber sido discriminadas en la esfera laboral; el 39 % por personal sanitario o de los servicios sociales y el 37 % en el ámbito escolar.

Las personas trans también presentan mayores dificultades para acceder al empleo (un 42 % afirma haber sufrido discriminación estando en búsqueda

activa de empleo) y mayores tasas de desempleo. A falta de datos oficiales, sobre esta cuestión, puede señalarse que la Universidad de Málaga publicó en 2012 un estudio que apuntaba que la tasa de paro entre estas era de más del 37 % –frente al 26 nacional en aquel año–, si bien el mismo informe advertía de que la situación podría ser más grave. Una de cada tres personas encuestadas vivía con menos de 600 euros al mes y casi la mitad (un 48 %) había ejercido la prostitución. Y, en ocasiones, la discriminación se manifiesta de la manera más cruel: el 15 % de las personas trans encuestadas había sufrido ataques físicos o sexuales en los últimos años.

### ***Fiscalía de Sala Coordinadora contra los Delitos de Odio y Discriminación***

Durante 2023 tuvo lugar la provisión y puesta en funcionamiento de una pieza prevista por la Ley 15/2022, concretamente en su disposición final quinta, que tiene un carácter esencial para articular la respuesta de los poderes públicos frente a la discriminación, especialmente la de carácter más contundente vinculada al ejercicio de la acción penal: la Fiscalía de Sala Coordinadora contra los Delitos de Odio y Discriminación. Dicha fiscalía especializada se encargará, entre otras cosas, de coordinar los criterios de actuación del ministerio fiscal en la materia y también de coordinar la actividad de las fiscalías especializadas que la referida norma dispone que existan en todas las fiscalías provinciales.

El Defensor del Pueblo considera que el cumplimiento de esta previsión facilitará la intensificación de las relaciones de colaboración entre esta institución y la Fiscalía General del Estado en una materia que, por su complejidad y las dificultades que en muchas ocasiones existen para que las denuncias lleguen a aflorar, hace especialmente necesario el establecimiento de cauces sólidos y estables de colaboración interinstitucional.

## 2 ADMINISTRACIONES Y SERVICIOS PÚBLICOS SATURADOS: ACCESO A REGISTROS Y DEPENDENCIAS ADMINISTRATIVAS, CITA PREVIA Y ASISTENCIA A LA CIUDADANÍA

En el informe correspondiente al año anterior, el Defensor del Pueblo ya dedicó un apartado a «La repercusión de la brecha digital en los servicios de atención al ciudadano» (capítulo 9 de la parte II, «Algunos temas destacados», *Informe anual 2022*, p. 85-92). En el presente capítulo se destaca y amplía esa misma cuestión sobre los problemas derivados de la cita previa, en un marco más general, que contiene también el problema de la saturación de la atención a la ciudadanía por parte de las administraciones y los servicios.

Conviene recordar que durante la emergencia sanitaria por la pandemia de la covid-19, la cita previa obligatoria y la prevalencia de la Administración electrónica resultaron imprescindibles para proteger a la ciudadanía a través de la limitación de las interacciones.

Tras la normalización y recuperación de todas las actividades, la pervivencia de estos sistemas, con carácter general u obligatorio, se traduce en deficiencias en la atención y la asistencia que la Administración Pública está obligada a prestar para atender sus obligaciones legales (artículo 103.1 de la Constitución, plasmada en los artículos 21 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y 3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público), reconducibles en último término al derecho a la buena administración.

El Defensor del Pueblo parte de la premisa de que los sistemas de cita previa pueden ser instrumentos útiles para optimizar la calidad del servicio público que se presta, al evitar esperas innecesarias y posibilitar que la Administración dispense una atención más eficiente, permitiendo organizar mejor los recursos de que dispone.

### ***Acceso al procedimiento de los solicitantes de protección internacional***

La cifra de solicitudes de protección internacional en 2023 ha superado en un 37 % la del año precedente, llegando a un total de 163.218, según los datos provisionales del Ministerio del Interior.

Sin embargo, este incremento no se ha visto acompañado de reformas estructurales para adaptar el sistema de gestión y tramitación a las exigencias de las directivas de la Unión Europea sobre acogida y procedimientos.

En el período al que se refiere este informe, el Defensor del Pueblo ha tramitado más de 2.500 quejas relacionadas con problemas para la obtención de estas citas. Se llevaron a cabo actuaciones con distintas administraciones con competencia en la materia, entre ellas la Secretaría de Estado de Seguridad, la Subsecretaría de Interior, la extinta Dirección General de Política Interior, la Dirección General de la Policía y las jefaturas superiores de policía de 14 comunidades autónomas. Asimismo, el Defensor del Pueblo solicitó información a la Fiscalía General del Estado sobre los procedimientos judiciales en trámite tras las denuncias por la imposibilidad de obtener citas de asilo en la Comunitat Valenciana.

Según la información trasladada por la Administración, se han reforzado las plantillas policiales y se han adoptado medidas para tratar de atender a un mayor número de solicitantes y evitar, al mismo tiempo, el fraude en la obtención de cita previa. En muchas provincias, se ha priorizado la asignación de citas a personas en situación de especial vulnerabilidad.

Sin embargo, estos esfuerzos no resultan suficientes a tenor del número de personas con necesidades de protección internacional que han de esperar meses e, incluso, más de un año en manifestar su voluntad de pedir asilo y formalizar la solicitud. La falta de citas tanto por canales electrónicos como de forma telefónica y presencial, provoca que miles de personas no estén amparadas por el principio de no devolución y no tengan acceso al sistema de acogida de protección internacional.

Asimismo, la asignación de cita para la formalización de la solicitud a muchos meses vista –que en algunos casos conocidos por el Defensor del Pueblo han llegado a señalarse para el año 2025– retrasa de forma injustificada el acceso al procedimiento y la posibilidad de obtener una autorización de trabajo que facilite la autonomía económica de los peticionarios.

Persisten igualmente los problemas para la obtención de citas de renovación de la documentación de protección internacional, lo que aboca a muchas personas a perder su empleo, ver bloqueadas sus cuentas bancarias, no poder acceder a un alquiler o dejar de percibir ayudas sociales, al no poder acreditar que tienen una solicitud de asilo en vigor.

La nueva Dirección General de Protección Internacional, creada a finales de 2023 para abordar el continuo aumento de solicitudes de asilo, se enfrenta al reto de establecer los medios necesarios para garantizar no solo el acceso al procedimiento de protección internacional, sino también los derechos que la normativa reconoce a los solicitantes, en coordinación con el resto de organismos con competencia en la materia.

### ***Valoración del grado de discapacidad***

Se producen muchos retrasos en los procedimientos de valoración del grado de discapacidad. El Defensor del Pueblo ya ha venido haciendo referencia a lo largo de los años, pero hay que subrayar el hecho de que el número de quejas recibidas a este respecto se ha triplicado desde 2019. En la tramitación de las quejas recibidas en 2023 se pudo constatar unos retrasos muy acentuados para la primera valoración o revisión de grado en varias provincias o comunidades autónomas.

Tales períodos de espera dan lugar a situaciones muy difíciles para muchas personas que, además de hacer frente a las limitaciones en la vida diaria que les impone su discapacidad, ven obstaculizado y demorado su acceso a diversas prestaciones sociales y ayudas que les pueden resultar imprescindibles. Con el paso del tiempo resulta más difícil comprender el hecho de que las administraciones competentes se vean incapaces de solucionar este problema, dotando adecuadamente de personal los equipos de valoración y orientación correspondientes.

A esta situación de funcionamiento fallido, se suma la entrada en vigor, en abril de 2023, del Real Decreto 888/2022, de 18 de octubre, que actualiza el procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de discapacidad, que establece unos nuevos baremos. La aprobación de este real decreto ha supuesto para los órganos competentes la necesidad de adaptar los instrumentos empleados en la valoración, así como el desarrollo de una formación específica al personal encargado de esta tarea.

Desde antes de producirse la efectiva entrada en vigor, se ha venido solicitando información a las distintas administraciones sobre los planes o proyectos previstos para poner en marcha esta nueva normativa, particularmente a fin de cumplir con el plazo de seis meses de resolución que establece.

El Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO), por su parte, trasladó que, en colaboración con las comunidades autónomas, pondría a disposición de los equipos de evaluación un programa de formación específico en relación con los baremos que se contienen en este real decreto. Esa formación va dirigida a todos los técnicos de los equipos de valoración, 1.400 profesionales aproximadamente, a través de jornadas de formación presenciales y formación en línea.

La respuesta de las comunidades autónomas en la mayoría de los casos coincidió en destacar el desarrollo de una nueva herramienta informática, la contratación de más personal (Región de Murcia, Cataluña, Andalucía, Madrid, Castilla-La Mancha, Islas Baleares, Navarra, Galicia) o la creación de nuevos centros de valoración (Extremadura).

Una vez conocidos estos planes, esta institución se ha seguido interesando sobre los efectos de su implantación. Desde Castilla-La Mancha se indicó que había habido una reducción de cinco meses en la lista de espera. Pero en otros casos, se ha tenido

conocimiento de que se estaban produciendo errores no deseados en la migración de datos entre las herramientas informáticas. En el Principado de Asturias no se estaban pudiendo emitir resoluciones administrativas, y se efectuaban meras comunicaciones a los interesados sobre su grado de discapacidad, unas comunicaciones a las que otras administraciones no confieren el valor jurídico de una resolución administrativa. Además, esta comunidad informó sobre el traspaso de la función de valoración a la Consejería de Salud.

Por otro lado, la publicación de la Orden DSA/934/2023, de 19 de julio, del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, que modifica los baremos inicialmente incluidos en los Anexos I, II, III, IV, V y VI del Real Decreto 888/2022, de 18 de octubre, ha podido producir, y así lo ha señalado por ejemplo Extremadura, nuevos retrasos ante la necesidad de adaptar otra vez las herramientas informáticas y los programas de formación.

Finalmente, hay que recordar que todas las administraciones que tramitan ayudas o prestaciones para las personas con discapacidad deben atender a la previsión del artículo 12.4 del Real Decreto 888/2022. En los supuestos de revisión del grado, cuando no se resuelva en plazo, por causas ajenas a la persona interesada, se ha de mantener el grado de discapacidad previamente reconocido hasta que se dicte la resolución. Con ello se ha de evitar la suspensión de expedientes administrativos como se viene produciendo en los de prestación por hijo a cargo, tramitada por el Instituto Nacional de la Seguridad Social, o en los de acceso a los servicios y prestaciones de atención temprana para niños con discapacidad.

### **Nacionalidad**

La demanda para obtener la nacionalidad española por residencia (especialmente de personas a las que es suficiente una residencia de dos años, por ser originarios de territorios de habla española) desborda la capacidad del sistema para ofrecer a todos una respuesta en el plazo de un año establecido por el ordenamiento. La adquisición de la nacionalidad española a que se refiere la disposición adicional octava de la Ley 20/2022, de 19 de octubre, de Memoria Democrática (para cuya declaración de adquisición existe un plazo de dos años que expira el 21 de octubre de 2024) constituye un reto adicional para el sistema.

Con frecuencia llegan al Defensor del Pueblo quejas porque el tiempo de espera de una resolución es superior a los dos años (que ya sería el doble del plazo legal) y, a veces, mucho mayor. Por ello, sería necesario reforzar los medios personales tanto en los registros civiles, según se ha apuntado anteriormente, como en la Subdirección General de Nacionalidad y Estado Civil.

Además de las quejas por demora en la concesión o denegación de la nacionalidad, cada vez son más numerosas las quejas de los ciudadanos que, una vez obtenida la resolución favorable de concesión de la nacionalidad española, realizan la jura de la Constitución ante notario esperando con ello agilizar los trámites, pero luego tienen que esperar muchos meses para formalizar la inscripción. En efecto, el procedimiento para la obtención de la nacionalidad española es complejo, y los obstáculos pueden surgir en cualquiera de sus fases.

En lo que se refiere a otras cuestiones vinculadas, el Defensor del Pueblo [ha recomendado a la Secretaría de Estado de Justicia](#) que se incorpore la información sobre la notificación por medios electrónicos de las resoluciones administrativas en los expedientes de nacionalidad, y la interpretación sobre el momento en el que empiezan a computar los plazos para la jura e inscripción, o para la impugnación, en la página web del Ministerio de Justicia habilitada para realizar los trámites de ciudadanía con esa Administración.

### **Registro Civil**

Como es sabido, se está actualmente en una transición desde el modelo tradicional de Registro Civil a uno nuevo. Se trata de un cambio integral. Como se decía en el informe anual 2022, «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 transición no está resultando todo lo rápida y eficaz que sería deseable. El proceso de cambio que implica el nuevo modelo de Registro Civil, en el que participa la Administración General del Estado y las comunidades autónomas, conlleva inevitablemente retrasos y disfunciones de este servicio público esencial.

Se ha implantado un nuevo programa informático (DICIREG), que coexiste temporalmente con el programa anterior (INFOREG), lo que diversifica y complica la gestión global del sistema. Parece necesario impulsar las políticas públicas necesarias para la completa digitalización con un sistema informático único, que debiera extenderse también a las oficinas consulares.

Es notable la carga de trabajo de los registros civiles, lo que exigiría un plan de refuerzo para los registros civiles de poblaciones en crecimiento o con necesidades especiales (grandes ciudades y zonas de gran concentración poblacional, como el arco mediterráneo).

La cita previa en las oficinas registrales debiera ser compatible con facilitar el acceso y la presentación de documentos a personas que pudieran padecer la denominada «brecha digital», teniendo en cuenta que el Registro Civil es un servicio imprescindible para todos los ciudadanos.

Ha de ponerse de manifiesto, una vez más, la difícil situación del Registro Civil Central. El Defensor del Pueblo [ha recomendado al Ministerio de Justicia](#) que se dote adecuadamente de los medios humanos y materiales al Registro Civil Central, de modo que puedan ser atendidas en tiempo y forma las necesidades registrales de los ciudadanos, sin que las demoras, que se prolongan incluso años, limiten o impidan el ejercicio de sus legítimos derechos.

Sobre cambio de apellidos, el Defensor del Pueblo [ha recomendado a la Secretaría de Estado de Justicia](#) que, en ejercicio de sus funciones como centro superior directivo consultivo y responsable último del registro civil, remita a todos los registros civiles, en la fórmula que corresponda, un recordatorio del procedimiento aplicable al cambio de apellidos cuando deba aplicarse la Ley 20/2011, de 21 de julio, del Registro Civil, haciendo especial referencia a la documentación y a las garantías que deben regir el proceso de cambio de apellidos por la vía excepcional establecida en los artículos 54 o 55 de la ley citada.

### ***Homologación y equivalencia de títulos universitarios extranjeros***

Las mejoras normativas y de gestión asumidas en diciembre de 2022 por el entonces Ministerio de Universidades en materia de homologación y declaración de equivalencia de títulos extranjeros universitarios permitieron observar durante 2023 una agilización en la tramitación y resolución de los expedientes. Pero este avance se produjo solo durante el tiempo en el que las unidades de tramitación contaron con un refuerzo de personal, tras a la contratación temporal de 64 interinos, volviendo la ralentización cuando, en septiembre de 2023, finalizaron los contratos.

Desde entonces continúan incrementándose de manera progresiva los expedientes pendientes de resolución, que en septiembre de 2023 ascendían a más de setenta mil, mientras el volumen de solicitudes sigue aumentando a la vez que desciende el número de funcionarios que interviene habitualmente en la tramitación de estos expedientes.

Resulta inaceptable el mantenimiento de esta situación, en la que decenas de miles de ciudadanos con titulación universitaria extranjera y residencia en España, deben esperar varios años para comenzar a desarrollar una actividad laboral acorde con su nivel de cualificación profesional, muchas de ámbito sanitario, mientras sus solicitudes de homologación o equivalencia son tramitadas por muy pocos funcionarios, haciéndose muchas veces insostenible su permanencia en España sin poder acceder a empleo o desempeñando labores de muy baja cualificación. Y todo ello ocurre cuando el reconocimiento de cualificaciones es fundamental para atraer talento internacional como elemento, no solo de mejora de la competitividad, sino de contribución al mercado laboral en un contexto de creciente internacionalización, así como para responder de forma ágil

a las crecientes necesidades del mercado laboral español mediante la incorporación de profesionales y de trabajadores extranjeros cualificados.

Ante esta situación, el Defensor del Pueblo ha reclamado ya el urgente establecimiento de un nuevo y definitivo plan de actuación, que debería comenzar por la inmediata incorporación, a la Secretaría General de Universidades del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, de recursos humanos en número y por espacio temporal suficientes para abordar con eficacia y determinación el atasco en la finalización de los más de setenta mil expedientes pendientes de resolución, la mayoría de los cuales tienen agotados los plazos de tramitación.

### ***Acceso a los registros y asistencia a los contribuyentes en las Administraciones tributarias***

La implantación de sistemas telemáticos mediante los cuales se ofrece soporte para la realización de tareas vinculadas al cumplimiento de las obligaciones tributarias, con independencia de su complejidad, ha llegado al punto de sustituir en determinados ámbitos a la atención presencial.

Las quejas que a este respecto formulan los interesados inciden de manera especial en que, con esta forma de proceder, el ciudadano queda obligado a asumir cualquier error en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales o cualquier limitación que pueda padecer, sin tener la oportunidad en la práctica de contrastar su criterio con el de la Administración.

La mejora de los medios de comunicación tecnológica, telefónica y de transmisión de datos, así como su promoción como fórmula de relación con la Administración, no deben comportar ninguna obligación para la ciudadanía de disponer de equipamiento informático adecuado, ni de conocer su funcionamiento. Cabe también recordar que el uso de estas tecnologías no tiene carácter obligatorio para las personas físicas que no desarrollan actividades económicas o profesionales, a las que se les reconoce el derecho de elegir el medio a través del cual relacionarse con la Administración tanto para el cumplimiento de sus obligaciones como para el ejercicio de sus derechos. Todo ello obliga a la Administración a recuperar el servicio directo –y en determinadas circunstancias sin cita previa– para la atención de la ciudadanía.

No debe olvidarse que son, precisamente, las personas que se hallan en una situación de vulnerabilidad las que en mayor medida padecen la brecha digital. Esta constatación obliga a la Administración a remover los obstáculos que dificulten las relaciones con estos grupos de ciudadanos, evitando imponerles condiciones que en sus circunstancias les resulten particularmente gravosas (artículo 9.2 de la Constitución y 34.1 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria).

En el ámbito tributario, esta situación reviste especial gravedad, dado que son los contribuyentes los que deben realizar una valoración de los elementos de los tributos y del cumplimiento de sus obligaciones fiscales, tareas que pueden revestir diversos grados de complejidad.

Al tiempo, los registros públicos, como puerta de acceso de la ciudadanía a la Administración, deben evitar cualquier obstáculo a la plena accesibilidad tanto presencial como electrónica. Adicionalmente, debe recordarse que no son pocos los trámites que requieren inmediatez, o se encuentran sujetos a plazos, y que no siempre pueden ser preparados con suficiente anticipación como para permitir que la cita previa constituya un medio de atención eficaz.

En este sentido, se han formulado Recomendaciones dirigidas a varios organismos administrativos ([Consejería de Transparencia, Participación y Cooperación de la Región de Murcia](#), a la [Diputación de Cáceres](#) y al [Ayuntamiento de Madrid](#)) para que se considere que la cita previa es una alternativa más de atención ciudadana, pero no la única.

Por otro lado, la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) ha concentrado sus esfuerzos en ofrecer atención presencial a las personas mayores de 65 años (el 19 de diciembre firmó un protocolo general de actuación con la Plataforma de Mayores y Pensionistas (PMP), que establece unas pautas básicas para la asistencia por parte de la Agencia Tributaria a este colectivo), así como a situaciones urgentes.

La agencia estatal también ha establecido mecanismos de seguimiento destinados a facilitar la atención presencial a personas afectadas por la brecha digital. Aunque estas iniciativas se consideran positivas, el Defensor del Pueblo recordó a dicha agencia que las personas físicas no están obligadas a relacionarse de manera telemática con la Administración y que, por tanto, la elección del medio a emplear por su parte ha de quedar efectivamente en sus manos.

### ***Funcionamiento de las oficinas del Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) y del servicio de concesión de cita previa***

En 2023 la Secretaría de Estado de Empleo y Economía Social informó de las previsiones de incorporación de personal como respuesta a la [Recomendación](#) formulada por el Defensor del Pueblo.

Con motivo del incremento de quejas sobre problemas para contactar con el SEPE en los meses de julio, agosto, septiembre y octubre de 2023, que se unían a los derivados de la sede electrónica, se pidió nueva información al SEPE. Este organismo ha señalado que la asignación de la cita previa se realiza en el menor tiempo posible y que la demora en la atención, una vez solicitada la cita, no supone un perjuicio para la persona en cuanto al acceso al derecho a las prestaciones. Menciona igualmente las

medidas tomadas para el incremento de efectivos y que en el año 2024 se va a implantar la cita previa telefónica. Señala la existencia, en provincias como Madrid, donde esta institución detecta más problemas, de un gestor de flujos en todas las oficinas de prestaciones que proporciona información a los ciudadanos sobre cómo pedir las citas, o presentar documentación de maneras alternativas a la cita presencial.

***Información y funcionamiento de la sede electrónica del Servicio Público de Empleo Estatal. Brecha digital***

En respuesta a una nueva petición de información sobre los problemas de accesibilidad digital, el SEPE ha trasladado que está trabajando en mejoras en la infraestructura tecnológica y la renovación de la sede electrónica para el año 2024, con una implementación significativa de mejoras para optimizar el uso, sencillez y estabilidad de la plataforma; pretende organizar de forma más intuitiva los contenidos de la sede con un diseño centrado en el usuario para simplificar los trámites y hacerlos más accesibles para todos los usuarios, independientemente de su nivel de habilidad tecnológica.

Por lo que se refiere a los errores en dicha sede electrónica, indica que entre un 20 y un 25 % de los intentos de realizar el trámite da error; de esos intentos, el 89 % está relacionado con la firma electrónica del trámite solicitado (dependiente de sistemas de terceros, como la Seguridad Social, la Agencia Tributaria o la Dirección General de la Policía).

Considera el SEPE que la implementación de la firma no criptográfica, conforme a las regulaciones recogidas en la Resolución de 20 de octubre de 2022, de la Secretaría General de Administración Digital, podría simplificar la firma electrónica y mitigar los problemas de compatibilidad, mejorando la accesibilidad para los usuarios.

Sobre una situación más concreta, la emisión y aportación de certificados de empresa por parte de los empleadores de hogar, cuando se resuelve la relación laboral, el Defensor del Pueblo estimó oportuno formular al SEPE otra [Recomendación](#) para que, teniendo en cuenta las circunstancias personales de muchos empleadores de hogar que pueden verse afectados por la brecha digital, destinase medios suficientes para facilitar el cumplimiento de los trámites ante dicha entidad gestora, en particular, una asistencia técnica para la tramitación del certificado de empresa. En respuesta a esta resolución, el SEPE considera conveniente la admisión del certificado de empresa en formato papel aportado por las personas trabajadoras del hogar familiar junto con su presolicitud o su solicitud de prestaciones por desempleo, siempre que se encuentre debidamente cumplimentado.

### ***Servicio de Información Telefónica del Servicio Público de Empleo Estatal a través del 060***

El SEPE había informado que estaba en estudio una rebaja del coste del número de información telefónica 060. En tanto se lleva a cabo esa modificación, se formuló una [Recomendación](#) para que se advierta correctamente en la página web del SEPE sobre el coste de la llamada, resolución que ha sido aceptada. Al tiempo se ha rebajado el coste de la llamada al 060, que pasa a ser fijo, tarificándose como una llamada de 60 segundos, independientemente de su duración.

### ***Cita previa en las jefaturas provinciales de tráfico***

El importante número de quejas recibidas evidencia que los problemas para la obtención de cita previa en las jefaturas provinciales de tráfico continúan existiendo, a pesar del esfuerzo de la Dirección General de Tráfico para resolverlos, implementando numerosas medidas, algunas de ellas muy novedosas.

El Defensor del Pueblo ha trasladado a la Dirección General de Tráfico su preocupación y la necesidad de reforzar los servicios para atender a la alta demanda que, por su propia naturaleza, vinculada al parque de vehículos y a las necesidades de movilidad, existe en este ámbito. Las medidas más destacables que se han adoptado son:

- Convenios con ayuntamientos para facilitar, en el momento del empadronamiento, el cambio de domicilio en el permiso de conducción y en el de circulación, mediante una simple comunicación a las jefaturas de Tráfico, evitando desplazamientos de los ciudadanos.
- Se han ampliado los trámites a través del teléfono 060: duplicado del permiso de conducción por robo, deterioro o extravío, cambio de domicilio de notificaciones, duplicado del permiso de circulación, duplicado de la ficha técnica electrónica, informe del vehículo, cambio de domicilio fiscal y pago de sanciones, entre otros.
- Proyecto para poder dar servicio remoto en jefaturas —video atención—, en el que se prestará servicio presencial al ciudadano en la propia jefatura, con la particularidad de que el operador que lo atienda no estará físicamente en esa misma jefatura, sino que se encontrará en otra con mayor dotación de recursos humanos (proyecto piloto en la Jefatura de Tráfico de Teruel).
- Ampliación paulatina de nuevos servicios en la app miDGT (durante el último año, se han implantado seis nuevos servicios), así como otros tantos en la sede, que permiten llevar a cabo el trámite directamente, sin necesidad de desplazamiento a jefaturas.

- Nuevo sistema de cita para canje de permisos extranjeros, separando la verificación del trámite en sí. Los ciudadanos, cuando soliciten cita para realizar el canje, ya dispondrán de la verificación del país emisor.
- En Asturias, el Proyecto CEJAE con ayuntamientos de la provincia permite la recogida de documentación para algunos trámites y su envío posterior a la jefatura provincial para su gestión, evitando el desplazamiento del ciudadano.
- Firma del convenio con la Diputación Provincial de Albacete para la implantación de un canal de «telepresencia», con un asistente virtual que permite la realización de trámites administrativos directamente con el ciudadano, con un sistema similar a la videollamada, que permite gestionar trámites desde un puesto habilitado por el ayuntamiento en el propio municipio.

Con la finalidad de que los ciudadanos tengan un mejor conocimiento de las medidas que se van adoptando para paliar este problema, desde el Defensor del Pueblo se les facilita la información actualizada de la que se dispone.

### ***Cita previa en la Administración local***

El Defensor del Pueblo recibió en 2023 numerosas quejas relativas a la exigencia de contar con cita previa para acceder a diferentes corporaciones locales, que han generalizado dicha exigencia tras la crisis sanitaria de la covid-19. El acceso al servicio de padrón de habitantes y a las oficinas de asistencia en materia de registro son los trámites que acumulan mayor número de quejas. En la mayoría de los casos, la ciudadanía no muestra su disconformidad con la exigencia de contar con cita para ser atendido, sino con la demora en obtenerla por los cauces habilitados para ello.

Es, por tanto, en los medios disponibles para la atención a la ciudadanía donde procede poner el acento. Muchas personas ven imposibilitado el acceso a su ayuntamiento durante días o semanas porque no se ofrecen suficientes citas para atender todas las solicitudes en un tiempo razonable. Cuando esto sucede, el sistema de cita previa deja al descubierto las carencias de la Administración para la prestación de un adecuado servicio de atención a la ciudadanía.

El objetivo de dispensar una adecuada atención ciudadana con relación al sistema de cita previa exige la adopción de medidas en cuatro direcciones:

1. El aumento de los recursos humanos disponibles para los trámites que son más solicitados, como las altas padronales. Por ello, la contratación de nuevos efectivos o la reorganización de los existentes puede ser una medida necesaria para dar un servicio adecuado y eficaz a la ciudadanía.

2. La ampliación de los trámites que pueden realizarse, si así lo desea el ciudadano, a través de la sede electrónica puede resultar de utilidad para reducir la demora en la atención a la ciudadanía. Los ayuntamientos pueden favorecer que la generalidad de solicitudes o trámites se realicen sin necesidad de acudir presencialmente a las oficinas, salvo en los supuestos tasados en los que tal presencialidad se recoja en una norma con rango de ley.
3. La habilitación de vías distintas a la electrónica para la obtención de cita previa, como la telefónica o presencial, pues es muy frecuente que solo sea posible su obtención por medios electrónicos. A juicio del Defensor del Pueblo, ello resulta incompatible con el derecho de los interesados a relacionarse con la Administración por medios no electrónicos, que reconoce el artículo 14.1 de la Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Todo ello ha de entenderse sin perjuicio de la obligación de la Administración de prestar la asistencia necesaria para facilitar el acceso de las personas interesadas a los servicios electrónicos por diferentes canales, como el telefónico, el presencial o el correo electrónico, tal y como se recoge en el artículo 4 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.
4. El acceso al registro constituye un derecho que no puede verse mediatizado o postergado por la exigencia de una cita previa cuando no resulte justificado atendiendo al trámite a realizar.

En definitiva, las Administraciones locales deben garantizar que los interesados disponen de la posibilidad de realizar el trámite que precisen con la ayuda del empleado público que les asista tras la obtención de cita previa, o bien directamente presentando la instancia correspondiente en el registro de entrada, sin necesidad de comunicarlo previamente.

En coherencia con estos razonamientos, el Defensor del Pueblo dirigió Recomendaciones a los [Recomendaciones a los ayuntamientos de Madrid](#), [Parla \(Madrid\)](#), [Teror \(Las Palmas\)](#) y [Torrevieja \(Alicante\)](#), adaptando su contenido a los concretos problemas advertidos en cada caso.

### 3 PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA ESCOLAR

La Constitución española, en el artículo 27.2, establece que «la educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales». Acorde con esta finalidad, la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE), proclama la necesidad del esfuerzo compartido de alumnado, familias, administraciones y sociedad en general para garantizar un sistema educativo de calidad y equitativo. Define uno de sus principios inspiradores de la siguiente manera: «La educación para la prevención de conflictos y para la resolución pacífica de los mismos, así como para la no violencia en todos los ámbitos de la vida personal, familiar y social, y en especial en el del acoso escolar con el fin de ayudar al alumnado a reconocer toda forma de violencia y reaccionar frente a ella» (artículo 1.k).

El Defensor del Pueblo se ha ocupado desde hace años de los diversos problemas que se plantean en el ámbito de la convivencia escolar, con especial atención a los que implican cualquier forma de violencia que dé lugar a abuso o acoso contra los miembros de la comunidad educativa.

Esta institución no ha observado respecto del pasado año un aumento significativo en el número de quejas que evidencian conflictos escolares. Sin embargo, lo que sí parece haber aumentado es la gravedad de algunas de estas conductas. Estos casos de extrema gravedad tanto por la conducta denunciada como por la corta edad de las víctimas y los presuntos agresores, han motivado la tramitación de oficio de diversas actuaciones.

La Fiscalía General del Estado, en su última memoria anual correspondiente al ejercicio 2022, ya puso de relieve el incremento de todo tipo de conductas cada vez más violentas cometidas por niños y adolescentes, no solo en el ámbito escolar. Especialmente alarmante es el incremento de agresiones sexuales con autores y víctimas menores de edad. Según la memoria del ministerio público, las agresiones sexuales con autores menores incoadas aquel año ascendieron a 974, lo que supone un ascenso del 45,8 % respecto del ejercicio anterior, y un incremento del 116 % en los últimos cinco años, siendo el porcentaje más alto el de las agresiones sexuales a niñas con menos de 16 años.

A ello se suma una nueva forma de violencia de género, la vinculada a las nuevas tecnologías («violencia de género digital» o «ciberviolencia de género»). En relación con esta tipología penal, la Fiscalía señala que, aun teniendo menos incidencia entre los menores de edad, «resulta preocupante que a tempranas edades ya se exterioricen

ciertos comportamientos despreciativos hacia la mujer, lo que vuelve a evidenciar déficits educacionales».

El centro escolar, como entorno de socialización central en la vida de los niños, niñas y adolescentes, debe conformarse como un entorno protector que permita la participación, garantice el respeto y la igualdad, fomente la comunicación y la resolución pacífica de conflictos. Esta protección debe reforzarse de manera especial en aquellos menores que, por cualquier circunstancia, se encuentran en contextos de riesgo de vulnerabilidad.

Son numerosas las iniciativas, trabajos y estudios realizados en torno a este problema y abundantes también las medidas normativas, organizativas y de gestión abordadas por las administraciones para erradicar los fenómenos de violencia escolar.

Resulta muy ilustrativo el *Estudio estatal sobre la convivencia escolar en centros de Educación Primaria*, publicado en 2023 por el Ministerio de Educación y Formación Profesional, que ha llevado a cabo un exhaustivo análisis sobre la calidad de la convivencia, los obstáculos predominantes en los colegios españoles y las condiciones necesarias para construir la convivencia en los centros educativos. Aunque, afortunadamente, los resultados hallados en este informe muestran que la creciente concienciación social respecto a este fenómeno ha llevado a un aumento del número de intervenciones por parte de los centros docentes y las familias, en sus conclusiones se destaca la necesidad de revisar el abordaje que se está dando desde los centros educativos a las situaciones de acoso escolar y seguir avanzando en una respuesta educativa más contundente a través de medidas específicas, así como también plantea el establecimiento de tiempos y espacios para dialogar sobre convivencia escolar, y mejorar la difusión de los programas de convivencia escolar entre el alumnado.

En esta situación, merece una especial referencia el *Estudio sobre acoso escolar y ciberacoso en España en la infancia y en la adolescencia*, presentado el 2 de noviembre de 2023, realizado por la Unidad de Psicología Preventiva de la Universidad Complutense de Madrid, por impulso de la Fundación ColaCao, en colaboración con las consejerías de educación de quince comunidades autónomas. Se trata de la investigación más completa realizada en España hasta la fecha, con una participación de 20.662 estudiantes de los siete cursos comprendidos entre cuarto de Primaria y cuarto de ESO de las diecisiete comunidades autónomas.

Dicha investigación, confirmando la tendencia observada en estudios anteriores, revela una mayor prevalencia del acoso en cuarto de Primaria. Si bien, con carácter general, no son conductas de extrema gravedad, alcanzan el 9,2 % de víctimas, porcentaje que desciende a 3,8 % en cuarto de secundaria. En la Educación Primaria, el estudio observa una disminución de acosadores a medida que avanzan los cursos y,

por tanto, la edad, pasando de un 2,6 % en cuarto a un 1,3 % en sexto de Primaria. En este caso la diferencia se atribuye al mayor número de actividades contra el acoso escolar llevadas a cabo en los centros en los dos últimos cursos de la etapa de Primaria.

El porcentaje de chicos que se reconoce como acosador es casi el doble que el de chicas, una diferencia que el estudio relaciona con la educación sexista, que asocia el dominio y la violencia con la masculinidad.

Resulta muy relevante, a juicio del Defensor del Pueblo, que un 38,2 % de las víctimas no se lo hayan contado a nadie, siendo el miedo la razón más frecuente. Asimismo, llama la atención que una de cada tres víctimas no lo contase por pensar que no serviría para nada y que una cuarta parte no lo comunicase para «no ser un chivato» o por no saber a quién pedir ayuda.

De igual modo, sorprende que más del 60 % de los alumnos que habían reconocido ejercer acoso escolar haya manifestado que ningún profesor había hablado con ellos sobre su conducta en los dos últimos meses, y que tampoco lo hiciera con ninguna persona adulta de su familia.

### ***Acciones preventivas***

El trabajo realizado en España desde los centros educativos para prevenir el acoso escolar reduce su riesgo. No obstante, los estudios realizados reflejan una importante limitación educativa para detener el acoso escolar desde sus inicios, probablemente relacionada con la dificultad para detectarlo o con la insuficiencia de recursos y habilidades para intervenir con quienes lo llevan a cabo tanto para el profesorado como para las familias.

Un entorno escolar seguro, física y psicológicamente, exige adoptar protocolos preventivos, pues cuando se produce la violencia escolar, incluido el acoso, se habrá llegado tarde.

Por ello, el Defensor del Pueblo, si bien valora como positivo el esfuerzo que vienen realizando los agentes educativos, debe insistir, una vez más, en la necesidad de revisar la efectividad de las acciones preventivas desde una perspectiva proactiva y de género para lograr desterrar en todos los niveles educativos las conductas de ruptura de la convivencia, especialmente las más violentas. Ello requiere la formación del alumnado en competencias digitales para una adecuada utilización de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), así como la adopción de medidas que conciencien a todo el alumnado en la evitación de estas conductas y favorezcan un clima de respeto, de tolerancia, de participación y de libertad para fomentar en los alumnos los valores de la ciudadanía democrática y de la cultura de paz, en colaboración con la familia, como agente socializador y miembro de la comunidad educativa.

El Plan director para la convivencia y mejora de la seguridad en los centros educativos y sus entornos (Instrucción N° 6/2023 de la Secretaría de Estado de Seguridad), que ofrece el Ministerio de Interior a las comunidades autónomas, ha ampliado sus contenidos, con el fin de reforzar las acciones y medidas que ponen especial énfasis en la prevención de los nuevos riesgos que acechan a la seguridad y libertad de la infancia y la adolescencia. Este proyecto, además de facilitar información a los alumnos para que identifiquen situaciones perjudiciales y eviten ser víctimas de cualquier tipo de delito, pretende erradicar las conductas violentas del ámbito escolar y fomentar la denuncia ante la policía en caso de que algún menor se encuentre afectado.

La mencionada Ley Orgánica 2/2006 de Educación, modificada por la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, establece en su artículo 124.5 lo siguiente:

Las Administraciones educativas regularán los protocolos de actuación frente a indicios de acoso escolar, ciberacoso, acoso sexual, violencia de género y cualquier otra manifestación de violencia, así como los requisitos y las funciones que debe desempeñar el coordinador o coordinadora de bienestar y protección, que debe designarse en todos los centros educativos independientemente de su titularidad. Las directoras, directores o titulares de centros educativos se responsabilizarán de que la comunidad educativa esté informada de los protocolos de actuación existentes, así como de la ejecución y el seguimiento de las actuaciones previstas en los mismos.

La Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia (LOPVI), incide en la necesidad de contar con protocolos que sirvan para tales finalidades de prevención y detección precoz, y en la figura del coordinador o coordinadora de bienestar y protección en todos los centros educativos, para garantizar el correcto funcionamiento de dichos protocolos.

En este marco normativo, las comunidades autónomas han desarrollado diferentes sistemas de organización para trabajar de manera coordinada la convivencia escolar en los centros educativos: planes autonómicos de convivencia; normativa para la elaboración de planes de convivencia de centro; observatorios de convivencia escolar; equipos o unidades específicas de convivencia escolar; coordinadores de convivencia en los centros educativos; colaboración con las consejerías o servicios de salud, y protocolos de actuación en materia de prevención y actuación en los centros educativos.

### ***Papel del docente***

La experiencia adquirida en la tramitación de las quejas permite afirmar al Defensor del Pueblo que las medidas normativas son elementales, pero no son el método para reducir este fenómeno social. El primer nivel para encarar las situaciones de violencia escolar debe ser asumido por los docentes en colaboración con las familias, y su tratamiento ha de venir prioritariamente de la mano de la prevención y, una vez detectado, las respuestas deben adoptarse en el ámbito educativo y familiar.

El papel del profesorado es elemental para conseguir un clima de compañerismo y ambiente positivo en el aula. Con relativa frecuencia los docentes son las primeras personas en tener sospechas o conocimiento de una situación de violencia escolar, y en estos casos su adecuada intervención puede ser fundamental para lograr una eficaz atención y resolución.

La inactividad de los centros educativos frente a las demandas y solicitudes de protección de los menores ha sido objeto de algunas de las intervenciones realizadas por el Defensor del Pueblo en 2023. En muchos de estos supuestos resulta reprochable que no se haya detectado de forma temprana, al confundir un episodio de acoso con un hecho aislado.

Cualquier indicio o signo que el alumno exprese, de afectación o malestar, hay que considerarlo sin dilación. No obstante, muchos profesionales de la educación consideran que no tienen la formación suficiente para interpretar determinados comportamientos de los niños y adolescentes, y para prevenir y detectar precozmente situaciones de violencia escolar. Es por ello necesario que los docentes tengan la suficiente información y las herramientas precisas para saber detectar situaciones de violencia y diferenciarlas de un conflicto puntual entre iguales, así como saber actuar desde un primer momento, garantizando la protección e intimidad de la víctima, y la debida coordinación con la familia y el resto de instituciones (Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, servicio de salud y de atención especializada, servicios sociales y Fiscalía de Menores), para evitar la duplicidad de intervenciones.

Aunque el destinatario de las principales y primeras intervenciones ha de ser necesariamente la víctima, no hay que olvidar que toda medida correctora debe estar basada en el interés superior del menor, y que el apoyo terapéutico resulta fundamental para atender tanto a las víctimas como a los agresores. Por ello, al margen de las medidas disciplinarias que puedan llegar a imponerse, en función de lo establecido en el plan de convivencia del centro, es primordial que se ofrezca al alumno agresor la ayuda necesaria para modificar su conducta disfuncional. Si no se presta la debida atención a los agresores se contribuye a fomentar su creencia de que la intimidación, las vejaciones y las faltas de respeto son conductas aceptadas socialmente.

Ha de apuntarse que en muchos casos el ejercicio de la violencia escolar está relacionada con problemas familiares o de salud mental del alumno.

La Organización Mundial de la Salud (OMS), en su Plan Integral de Salud Mental 2013-2030, recuerda que hasta un 50 % de los trastornos mentales que afectan a adultos empiezan antes de los 14 años de edad, por lo que es efectivo emprender en la infancia acciones destinadas a prevenir los trastornos mentales y a proteger y promover la salud mental. Los datos publicados por el Observatorio del Suicidio en España ofrecen un

alarmante incremento de suicidios adolescentes. Si en 2021 preocupaba el alto número de suicidios infantiles (22 menores de 15 años), en 2022 el suicidio adolescente (de 15 a 19 años), especialmente en varones, ha aumentado con 75 suicidios frente a los 53 acaecidos en 2021.

Por ello, el Defensor del Pueblo considera que es esencial seguir incidiendo en la prevención de los problemas de salud mental y conductual en nuestras aulas, y en la formación dirigida tanto al profesorado como a los tutores legales. La acción conjunta y coordinada del centro educativo, realizada fundamentalmente a través del orientador y la persona coordinadora de bienestar y protección de la infancia y la adolescencia, así como las unidades especializadas o específicas de orientación que actúan en aquellos casos que por su complejidad o mayor gravedad requieren de una intervención multidisciplinar, la familia y los servicios sanitarios especializados es imprescindible para un adecuado desarrollo personal del alumnado. Es aquí donde no se encuentran mecanismos de coordinación entre la Administración educativa y sanitaria claramente estructurados.

### ***Bienestar y protección***

En este contexto de medidas preventivas, el Defensor del Pueblo demanda de las Administraciones educativas la puesta en marcha efectiva de la figura del coordinador o coordinadora de bienestar y protección, con la que se pretende reforzar la protección que deben ejercer los docentes en todos los centros educativos, con independencia de su titularidad. Corresponde a esta figura velar por el correcto funcionamiento y maximizar los resultados de los preceptivos protocolos de actuación contra los diferentes tipos de abuso y maltrato como acoso escolar, ciberacoso, acoso sexual, violencia de género, violencia doméstica, suicidio, autolesión, o cualquier otra manifestación de violencia, según los artículos 34 y 35 de la Ley de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia.

Dicha ley enuncia en su artículo 4, como criterio general de interpretación del interés superior del menor, la especialización y capacitación de los profesionales que tienen contacto habitual con los niños y adolescentes, para la detección precoz de posibles situaciones de violencia, e impone sobre las Administraciones Públicas la obligación de promover y garantizar una formación especializada, inicial y continua en materia de derechos fundamentales de la infancia y la adolescencia, definiendo en su artículo 5 el contenido mínimo de dicha formación.

En este marco jurídico, corresponde a las Administraciones educativas de las comunidades autónomas establecer los requisitos y funciones que debe desempeñar el coordinador o coordinadora de bienestar social y los criterios de designación de esta figura en función de las características concretas de sus centros educativos y de las

necesidades que en ellos existan. Esta falta de concreción en la regulación estatal ha provocado que las comunidades autónomas apliquen criterios muy dispares en la implantación de dicha figura, en muchos casos sin definir el perfil y sin una suficiente formación habilitante.

De los datos extraídos del informe *Análisis comparado de aspectos formales de la convivencia escolar en las comunidades autónomas* (actualizado octubre 2022), del Ministerio de Educación y Formación Profesional, se desprende la desigual manera en que las diferentes regiones han incorporado a los coordinadores de bienestar y protección. Así, mientras que en algunas regiones se contempla que una parte del horario del profesorado sea destinado a realizar estas funciones, en otras esta posibilidad está en función de la disponibilidad del centro, y solo una comunidad autónoma ha previsto el abono de una retribución económica específica al coordinador de convivencia.

La falta de implementación real de esta figura en la mayoría de los centros educativos ha sido denunciada por la ONG Educo, en su informe *Coordinador/a de Bienestar y Protección: balance del primer año*, editado en octubre de 2023. En él se pone de relieve el insuficiente y diferente desarrollo normativo en cada comunidad autónoma; la falta de asignación presupuestaria; la necesidad de proporcionar formación para enfrentarse a situaciones complejas como un intento de suicidio o abuso sexual (solo dos comunidades autónomas exigen formación inicial); la escasa o nula disponibilidad horaria para el desarrollo de estas tareas; la excesiva burocracia a la que se enfrentan en cada caso, y la ausencia de redes de apoyo externas.

La creación de esta figura quedará limitada al papel, si el docente designado no dispone de tiempo en su horario ni de una sólida formación especializada para el eficaz desarrollo de sus funciones, lo que hace preciso un mayor impulso por parte de las administraciones competentes en materia de educación.

En atención a las múltiples funciones y responsabilidades que la vigente normativa atribuye a los centros educativos, resulta imprescindible que la figura del coordinador de bienestar y protección se erija como elemento de cohesión entre todos los agentes que participan en el proceso educativo, y que actúe en estrecha colaboración con las familias y el resto de las administraciones que tienen competencia en materia de protección a la infancia y la adolescencia. Debe dar respuesta de una manera satisfactoria a los objetivos ineludibles de procurar una detección temprana, de proporcionar apoyo, protección y seguridad a las víctimas y de mantener una relación de confianza y buena comunicación con las familias afectadas.

#### 4 MENORES EN RÉGIMEN DE PROTECCIÓN: CASOS DE ABUSO Y EXPLOTACIÓN SEXUAL

Los casos de explotación o el abuso sexual en la infancia y adolescencia, y otras formas de violencia sexual, suponen un grave problema que los poderes públicos deben estar en condiciones de afrontar, adoptando medidas efectivas que disminuyan los riesgos para los niños, niñas y adolescentes, al tiempo que palién los efectos que se producen para las víctimas y su entorno social. Esa necesaria intervención de las administraciones y poderes públicos ha de ser exigida particularmente cuando las posibles víctimas son menores que se encuentran en régimen de protección social, particularmente cuando están tutelados por la Administración y viven en centros residenciales o con familias de acogida.

El legislador ya dio un paso adelante en esta materia con la aprobación de la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia (LOPVI). Su objeto es garantizar los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes, en su integridad física, psíquica, psicológica y moral, frente a cualquier forma de violencia, asegurando el libre desarrollo de su personalidad y estableciendo medidas de protección integral.

Esa ley entiende por violencia una amplia variedad de conductas que amenazan la integridad de los menores, incluyendo diversas formas de violencia sexual: el maltrato físico, psicológico o emocional; los castigos físicos, humillantes o denigrantes; el descuido o trato negligente; las amenazas, injurias y calumnias; la explotación, incluyendo la violencia sexual; la corrupción, la pornografía infantil, la prostitución; el acoso escolar, el acoso sexual, el ciberacoso; la violencia de género, la mutilación genital, la trata de seres humanos con cualquier fin; el matrimonio forzado, el matrimonio infantil; el acceso no solicitado a pornografía; la extorsión sexual, la difusión pública de datos privados, así como la presencia de cualquier comportamiento violento en su ámbito familiar.

La ley propone en su artículo 3 un extenso listado de objetivos. A los efectos de la labor que realiza el Defensor del Pueblo, y de la actuación general que aquí se aborda de una manera sintética, interesa particularmente la finalidad referida en la letra g), por la que la ley persigue «fortalecer el marco administrativo para garantizar una mejor tutela administrativa de los niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia».

Afortunadamente, en los últimos años, la preocupación por hacer frente a la problemática asociada a la violencia sexual en la infancia y la adolescencia se viene haciendo patente en el desarrollo de varias iniciativas, proyectos, planes o el

establecimiento de servicios públicos específicos, en el ámbito español e internacional. Muestra de ello son, entre otros, la institucionalización del día 18 de noviembre como el Día Europeo para la Protección de la Infancia frente al Abuso y la Explotación Sexual; la implementación del modelo Barnahus, como prototipo de atención integral a las víctimas menores de edad; la Estrategia del Consejo de Europa para el abordaje de la violencia sexual contra la infancia y la adolescencia 2022-2027; la elaboración de una *Guía común de actuación para la detección, notificación y derivación de casos de explotación sexual contra la infancia en centros residenciales*, encargada por el Ministerio de Igualdad; o la aprobación de un Plan de Acción contra la Explotación Sexual de niñas, niños y adolescentes del sistema de protección a la infancia del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, de 5 de mayo 2022.

Con respecto al marco normativo que aborda esta cuestión a nivel internacional, hay que citar el Convenio del Consejo de Europa para la protección de los niños contra la explotación y el abuso sexual, de 25 de octubre de 2007, conocido como el Convenio de Lanzarote; la Directiva 2011/92/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la lucha contra los abusos sexuales y la explotación sexual de los menores y la pornografía infantil, y la Observación general nº 13 (2011) del Comité de las Naciones Unidas para los derechos del niño, sobre el derecho a no ser objeto de ninguna forma de violencia.

En el informe correspondiente al año 2022 se mencionaba el inicio de una actuación de carácter general con las administraciones competentes en materia de protección de menores, con el fin de conocer la experiencia en cada territorio con relación a los casos de menores que, encontrándose en régimen de protección, han podido ser víctimas de abusos o de explotación sexual. Esa iniciativa partía de la preocupación generada tras conocerse una serie de casos revelados en varias comunidades autónomas (Islas Baleares, Comunidad Valenciana, Comunidad de Madrid), en los que las víctimas eran total o parcialmente menores de edad en régimen de protección pública y, concretamente, acogidos en centros residenciales.

#### ***Datos e información solicitada a las administraciones competentes***

A lo largo de 2023, el Defensor del Pueblo ha seguido recibiendo las respuestas de las diferentes administraciones autonómicas competentes y del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030.

Si bien el contenido de las respuestas recibidas es desigual, al no ajustarse en todos los casos a los puntos incluidos en el cuestionario, la información obtenida hasta el momento permite hacer algunas consideraciones.

La finalidad al recabar estos datos era conocer su correlación con las políticas públicas desarrolladas de carácter preventivo, protector, de persecución del delito o promotor de la coordinación entre los distintos agentes implicados.

Hay que destacar que la información facilitada es irregular y expresiva de que esta problemática, hasta hace bien poco, no estaba adecuadamente atendida o, al menos, no disponía de los instrumentos de análisis necesarios. El principal escollo se encuentra en el dimensionamiento de los casos de abusos y de explotación sexual entre los menores protegidos. Como muestra de esta dificultad, basta tener en cuenta que en una comunidad como la de Navarra, con una población de 120.000 menores de edad (alrededor de 940 en el sistema de protección), todo ello con datos referidos a 2022, se ha informado de 42 casos, en un período de cuatro años. Desde Madrid, cuya población menor de edad se sitúa en 1.182.000 (alrededor de 6.200 en el sistema de protección), se ha informado sobre 21 casos, en un período de cinco años. En Castilla y León, con 330.000 menores de edad (alrededor de 1.470 en el sistema de protección), se da cuenta de 21 casos. Por lo que se refiere a Extremadura, con 168.000 menores de edad (alrededor de 951 en el sistema de protección), se informa de 32 casos, en el período de referencia.

Lo anterior puede estar asociado a que, en varios informes aportados por las administraciones, no se recoge expresamente si los casos de abuso o agresión sexual que refieren se habían producido mientras el menor se encontraba ya en régimen de protección, dato que se había solicitado. Algunas comunidades indican que incluyen casos de menores que habían sido víctimas en un momento anterior a ser declarados en riesgo o en desamparo (cuando tal circunstancia pudo motivar, precisamente, esa declaración).

En definitiva, varias administraciones han aportado los datos globales con los que cuentan, sin extraer de ellos estrictamente los solicitados, lo que no permite una correcta interpretación, al desconocer los criterios utilizados para su configuración (Comunidad Valenciana); en algunos casos ni tan siquiera se aportan datos cuantitativos (como ocurre en las respuestas recibidas de Cataluña, el Consejo Insular de Ibiza, el Consejo Insular de Formentera, la Diputación Foral de Araba/Álava o la Ciudad Autónoma de Melilla).

La falta de homogeneidad de las respuestas afecta también al período temporal objeto de análisis. Es el caso de la Comunidad Foral de Navarra que aportó datos correspondientes al período 2018 a 2022; la Comunidad Valenciana, cuya información iba referida al período de junio 2020 a mayo 2022; o el Consejo Insular de Menorca, con datos de 2019 a junio de 2022. En los casos de Andalucía o de Canarias no se indica el período escogido. La Diputación Foral de Gipuzkoa, por su parte, señaló que, tras la solicitud de información de esta institución, había iniciado la labor de cuantificación, a partir de 2021.

Con los datos facilitados y las anteriores salvaguardas, en este momento se pueden adelantar algunas cuestiones respecto de los distintos aspectos sobre los que se solicitó a cada Administración el detalle de los casos recogidos.

- **Tipo de medida de protección bajo la que se encontraba el menor.** En la mayor parte de los casos detectados y comunicados, el menor se encontraba con una medida de acogimiento residencial. Al mismo tiempo, hay que destacar que la detección de los casos se produce, en un elevado número, por los educadores de los centros y gracias a la confianza que se puede generar entre estos y el menor.
- Como ejemplo, Extremadura detalla que 13 casos se conocieron por el relato del menor en el centro; 3, por el relato de otros menores del centro; y otros por advertencia del educador a partir del comportamiento o manifestación sexualizada no apropiada a la edad. Otra de las comunidades autónomas que desglosa esta información, Castilla-La Mancha, da idea de la variedad de fuentes empleadas en la detección: 15 casos a partir del relato del menor en el centro; 4, en la familia de acogida; 1, por el testimonio a un familiar; 2, tras denuncias en un centro de la mujer; 6, por el relato del menor en otro espacio; 4, en el centro educativo, y 1, en el centro sanitario.
- Según reseñan las administraciones, en muchos casos son precisamente los abusos los que desencadenan la actuación del servicio de protección al tener conocimiento de que se están produciendo en el entorno familiar, pero no se llega a cuantificar la posible prevalencia de estos casos.
- **Tipo de agresión contra la libertad e indemnidad sexual.** En los datos facilitados destacan en número las agresiones y abusos sexuales, si bien se hace mención a un número considerable de casos de explotación sexual, o incluso trata de seres humanos. Otras formas de agresión son indicadas en los informes recabados, como la difusión de videos con contenido sexual y otros contenidos en redes sociales, algún caso de relaciones consentidas con adultos, o el intercambio de bienes materiales por favores sexuales. A modo de ejemplo, Canarias ha denunciado 11 violaciones y Castilla-La Mancha cifra en 8 las violaciones producidas bajo sumisión química, siempre en el período plurianual de referencia.
- **Sexo de la víctima.** De los datos extraídos se observa que en una amplia mayoría de los casos son las niñas las afectadas (81,4 %), aunque el porcentaje de niños no sea desdeñable (18,6 %).
- **Casos de menores con discapacidad.** Aquellas comunidades y territorios que facilitaron datos cuantitativos sí han desagregado los casos en los que los menores padecían alguna discapacidad (Andalucía, Aragón, Canarias,

Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Comunidad de Madrid, Extremadura, La Rioja, Diputación Foral de Bizkaia, Diputación Foral de Gipuzkoa, Principado de Asturias, Región de Murcia y la Ciudad Autónoma de Ceuta). Otras administraciones no lo incluyeron, por lo que parece que no se contempla como hecho especial diferenciador (Comunidad Foral de Navarra, Comunidad Valenciana o el Consejo Insular de Mallorca). El Defensor del Pueblo considera que este aspecto ha de tenerse en cuenta, sin duda, a la hora de definir unos servicios de atención más específicos.

- **Edades de las víctimas cuando se produjeron los hechos.** La horquilla de edad que presenta más frecuencia de casos se sitúa entre los 14 y los 17 años, aunque también se refleja un significativo número de casos en edades inferiores. Atender a este factor puede ayudar a poner el foco en la adaptación de los materiales formativos de los profesionales a las distintas edades o del material divulgativo destinado a los menores, fundamentalmente de carácter preventivo, pero también para una más eficaz detección.
- **Momento en que la víctima relata los hechos.** Se pregunta si lo hacía inmediatamente nada más producirse, o podía tardar meses o años. Sin embargo, este dato solo se ha incluido en un par de informes de las administraciones.
- **Entorno en el que se produjeron los hechos.** Se plantea si en el centro o piso de protección, en el entorno familiar durante el régimen de visitas, en el entorno de la familia de acogida, en el centro educativo, en los espacios de ocio o tiempo libre, durante las fugas, a través de las redes sociales, u otros. En la mayoría de los casos se tiene recogido este extremo, cuestión importante a la hora de establecer más medidas preventivas.

### ***Medidas preventivas***

Dentro del parámetro de la prevención se incluyen aquellos programas, servicios o actuaciones que tienen como objeto la sensibilización (mediante el desarrollo de campañas o la elaboración de guías destinadas a la población infantojuvenil o a los distintos profesionales, con carácter general) y la formación específica a los profesionales que trabajan y atienden a los menores en el sistema de protección.

Hay que tener en cuenta la aprobación y entrada en vigor de la Ley Orgánica 8/2021, de protección integral a la infancia y a la adolescencia frente a la violencia, que marca un punto de inflexión normativo. Por primera vez, se introduce en la legislación española el concepto de entornos protectores y de buen trato, así como la necesidad del desarrollo de actuaciones tendentes a la formación especializada de los profesionales que trabajen

en el ámbito de la infancia y de la adolescencia; actuaciones de sensibilización, de prevención y la detección precoz.

En el informe del Defensor del Pueblo del año 2022 ya se incluía una referencia a las principales iniciativas de carácter preventivo que habían emprendido las comunidades autónomas, estando en marcha la adaptación a las previsiones de la ley orgánica. En un plazo razonable será preciso solicitar, por tanto, más información sobre el desarrollo de esas iniciativas por parte de cada administración autonómica, siendo la prevención un factor clave para hacer frente a esta problemática.

### ***Medidas encaminadas a la protección de las víctimas***

El Convenio de Lanzarote enmarca la protección como todas aquellas medidas de distinto calado que fomenten la comunicación de cualquier sospecha de explotación o abuso sexual; el establecimiento de líneas de asistencia telefónica o internet; el desarrollo de programas para apoyar a las víctimas y a sus familias; la asistencia terapéutica y atención psicológica en casos de crisis; así como el establecimiento de procedimientos judiciales adaptados a la infancia que protejan la seguridad, la privacidad, la identidad y la imagen de la víctima.

De la información remitida por las administraciones se desprende que están habilitados, de una u otra manera, los canales de comunicación con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, a las que se dirigen los servicios de protección del menor, dando traslado, asimismo, a la Fiscalía de Menores y a la autoridad judicial, en su caso.

Por otro lado, en cuanto al establecimiento de líneas de asistencia por teléfono o internet, las comunidades de Andalucía, Aragón, Castilla-La Mancha, Comunidad de Madrid y la Ciudad Autónoma de Melilla han dado cuenta sobre los recursos que tienen habilitados. En el País Vasco, si bien las competencias en materia de protección las asumen las tres diputaciones forales, el Gobierno Vasco cuenta con un teléfono de urgencia y el Servicio de Información y Orientación a la Infancia y a la Adolescencia.

Por otro lado, todas las comunidades autónomas tienen previstos programas de evaluación, diagnóstico y tratamiento, para apoyar a las menores víctimas de explotación y abuso sexual. Una referencia al contenido de estos programas podrá ser detallado, en sus aspectos más reseñables, en el documento complementario sobre esta actuación general que publicará el Defensor del Pueblo.

La protección de las menores víctimas de abuso o explotación sexual ha de abarcar su protección en los propios procesos de investigación de los hechos, promoviendo un entorno de seguridad para la víctima y adaptado a sus características de edad y especial vulnerabilidad. Hay que destacar que en Aragón, Cataluña, Extremadura, Comunidad de Madrid, Comunidad Foral de Navarra, País Vasco y en el Consejo Insular de Ibiza se ha

iniciado el desarrollo del ya mencionado modelo de atención Barnahus. Bajo un mismo techo se agrupan los actores intervinientes (jueces, fiscales, Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, trabajadores sociales, profesionales de la medicina, psicología, y ciencias forenses), con el fin de dar una respuesta coordinada y eficaz, ofreciendo, además, protección y apoyo terapéutico.

Sobre esa misma adaptación de los procesos de investigación a las características de especial vulnerabilidad de los menores, y dentro de este parámetro de protección, ha de referirse el objetivo de especialización de los órganos judiciales de conformidad con lo previsto en la disposición final vigésima de la Ley de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia. El primer juzgado piloto de violencia contra la infancia y adolescencia se encuentra en Las Palmas de Gran Canaria, el Juzgado Instrucción número 3, que funciona desde el 1 de octubre de 2021.

### ***Persecución de los delitos***

Dentro de todas las actuaciones que se enmarcan en la persecución del delito es importante conocer la posición procesal de la entidad pública de protección (como denunciante del hecho constitutivo de delito o querellante y con su personación, o no, en el proceso). También si se han previsto servicios de asesoramiento jurídico, acompañamiento y apoyo psicológico a lo largo del procedimiento judicial.

Al respecto, se encuentran distintas actitudes procesales en el procedimiento penal. En todos los casos, las administraciones denuncian el hecho, bien ante las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, ante el juzgado o mediante comunicación al ministerio fiscal.

En algunos casos adoptan una actitud procesal activa, personándose en el procedimiento, como han informado la Comunidad Autónoma de Andalucía, la Comunidad de Madrid, el Consejo Insular de Mallorca, la Diputación Foral de Gipuzkoa o La Rioja.

En Asturias se han elaborado unas instrucciones con motivo de la aprobación de la mencionada Ley de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia en las que se indica el deber cualificado de comunicación del personal de los centros de protección, la posibilidad de denuncia del niño o de la niña por sí mismos, sin necesidad de representante legal, y se reconoce su derecho a la asistencia jurídica gratuita y al acompañamiento por una persona de su confianza. En Aragón se procede a designar un coordinador del caso que hace un acompañamiento integral durante el proceso. En Castilla-La Mancha se ofrece asesoramiento a los técnicos y guardadores. También la Diputación Foral de Gipuzkoa ha indicado que se acompaña a las víctimas durante el proceso judicial.

### ***Promoción de la cooperación***

El Convenio de Lanzarote se refiere a la promoción de la cooperación nacional e internacional en tanto se adoptan políticas integradas, efectivas, coordinadas e integrales, por lo que cobra especial importancia la información remitida por el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, a tenor de los acuerdos alcanzados en el marco de las conferencias sectoriales en esta materia (Conferencia Sectorial de Infancia y Adolescencia, de 15 de noviembre de 2021, que 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; Conferencia Sectorial extraordinaria, conjunta de Igualdad y de Infancia y Adolescencia, de 5 de mayo de 2022, que aprobó el desarrollo de un Plan de acción contra la explotación sexual de menores tutelados por la Administración).

El Ministerio de Derechos Sociales indicó, asimismo, la elaboración de unas recomendaciones mínimas comunes, homogéneas y armonizadoras que garanticen una atención integral para las víctimas de violencia, que incluiría el diseño de un registro unificado de servicios sociales sobre la violencia contra la infancia. Además, se daba traslado del Proyecto conjunto de la Unión Europea y el Consejo de Europa denominado «Fortalecimiento de la justicia adaptada a la infancia y a la adolescencia a través de una cooperación y coordinación eficaces entre los diferentes servicios del modelo Barnahus en las regiones de España».

### ***Conclusión general***

Sin perjuicio de exponer más detalladamente en un documento separado el resultado de esta actuación general, en el que se concretarán las conclusiones que se puedan extraer y las recomendaciones del Defensor del Pueblo a las administraciones competentes, es posible poner de manifiesto la principal conclusión obtenida, en dos partes.

Por un lado, los casos de agresiones a la libertad e indemnidad sexual de los menores tutelados por la Administración, o en régimen de protección, no parecen haber sido objeto hasta ahora de un tratamiento transparente, ordenado y sistemático, con independencia de que las administraciones destaquen en sus contestaciones, naturalmente, la especial preocupación y la atención que prestan a cada uno de los casos cuando surgen o se manifiestan. Así se desprende de la disparidad o la insuficiencia de datos sobre este problema.

Por otro lado, para lograr una respuesta más adecuada a las circunstancias de vulnerabilidad en que se encuentran los menores que resultan víctimas de estas formas de violencia sexual, y prevenir que sucedan, es conveniente que cada Administración disponga de una información sistematizada y lo más completa posible sobre la realidad a la que se enfrentan. Con ello será posible diseñar las herramientas y procedimientos

de actuación más adecuados para su utilización por los servicios de protección de menores.

El Defensor del Pueblo sigue trabajando al objeto de conocer el desarrollo y los resultados de nuevas medidas o herramientas que se están desarrollando por las distintas Administraciones Públicas.

## 5 HACIA LA GRATUIDAD DEL PRIMER CICLO DE EDUCACIÓN INFANTIL

La Educación Infantil se divide en dos ciclos. El primero comprende hasta los tres años, y el segundo, desde los tres a los seis. Pese a no formar parte de la educación básica, y, por tanto, no venir impuesta constitucionalmente su obligatoriedad y su gratuidad (artículo 27.4 de la Constitución), el legislador estableció la gratuidad del segundo ciclo ya en el año 2006, y su impartición se ha incorporado a los centros de Educación Primaria, de modo que la oferta de plazas por parte de las autoridades educativas permite la continuidad del alumnado escolarizado al inicio de la Educación Primaria, esta sí básica y obligatoria.

En los últimos años se viene subrayando desde distintos ámbitos la importancia del primer ciclo de Educación Infantil, desde la perspectiva del menor como titular del derecho a la educación desde su nacimiento, tal y como han recordado, entre otros, el Comité de los Derechos del Niño.

La escolarización en esta etapa repercute en mejores resultados en las posteriores etapas educativas, disminuyendo las tasas de repetición y mejorando las habilidades sociales. Evidentemente, para alcanzar estos resultados es necesario que dicha educación sea de calidad, inclusiva y que cubra las necesidades de los niños, para lo que es fundamental garantizar el acceso a la educación y cuidados de calidad a aquellos que se encuentran en situación de vulnerabilidad.

El Defensor del Pueblo viene recomendando a las administraciones una oferta suficiente de plazas públicas y la articulación de las medidas necesarias para asegurar que el acceso a esta enseñanza no se vea condicionado por la situación económica de las familias, garantizando la igualdad de oportunidades en el acceso a la educación. Ya en el informe del año 2006 se valoró positivamente el esfuerzo económico que significa la concesión de ayudas de escolarización en este ciclo educativo en centros privados, pero se incidía en que en ningún caso podían considerarse equiparables con la atención de los alumnos en centros sostenidos con fondos públicos, máxime cuando no cubren el coste total de las correspondientes enseñanzas.

En esta misma línea se han pronunciado diversos organismos, nacionales e internacionales, como el Comité de los Derechos del Niño, las Naciones Unidas (que lo ha incluido entre los Objetivos de Desarrollo Sostenible), UNICEF, la Unión Europea, el Alto Comisionado contra la Pobreza Infantil (ACPI) del Gobierno de España o la Federación de Secretariado Gitano.

En concreto, parece oportuno recordar que el Consejo de la Unión Europea, dentro del denominado «Pilar Europeo de Derechos Sociales», adoptó la Recomendación (UE)

2021/1004, de 14 de junio de 2021, por la que se establece una Garantía Infantil Europea, en la que se recomendaba a los Estados miembros que garanticen a los niños necesitados (menores de dieciocho años que se encuentren en riesgo de pobreza o de exclusión social) «un acceso efectivo y gratuito a la educación infantil y atención a la primera infancia de alta calidad», para lo que se deben «detectar y abordar los obstáculos, económicos y de otro tipo, a la participación en la educación infantil y atención a la primera infancia, la educación y las actividades escolares». En esta recomendación se sintetizan los elementos que han hecho focalizar la atención en esta etapa: su carácter educativo y su papel en la posibilidad de conciliación de las familias.

No puede olvidarse que, además, la escolarización en estos primeros años supone la eliminación de obstáculos para la incorporación de la mujer al trabajo. Atendiendo a los datos publicados por el Instituto Nacional de Estadística, las mujeres inactivas que no buscaban empleo «por no haber o no poder costear los servicios adecuados para el cuidado de niños» fue, en 2020, el 37,7 %, frente al 13,3 % de los hombres. En 2021, el porcentaje de mujeres ocupadas a tiempo parcial «por no haber servicios adecuados para cuidado de hijos u otros familiares» era del 11,8 %, ante el 8,4 % de los hombres, y «por no poder costear los servicios de cuidado de hijos u otros familiares» suponía el 17,6 % de las mujeres.

De acuerdo con estas cifras, aumentar el número de plazas de Educación Infantil y que estas sean gratuitas supone una ayuda considerable para que los progenitores puedan incorporarse al trabajo, en especial las mujeres, que, como puede deducirse de estas cifras, siguen siendo las que en mayor medida sacrifican su vida laboral por el cuidado de los hijos.

Aunque no es la única medida que puede adoptarse con este objetivo, la extensión en la gratuidad de las plazas supone la reducción de la brecha de género, tal y como se indica en el considerando 5 de la Recomendación del Consejo de la Unión Europea, de 8 de diciembre de 2022, sobre el acceso a cuidados de larga duración de alta calidad asequibles. Por otra parte, diversos estudios vinculan estas ayudas al fomento de la natalidad.

La actual Ley Orgánica de Educación, tras la reforma operada por la Ley Orgánica 3/2020 (LOMLOE), ha reforzado el carácter educativo (y no asistencial) de la Educación Infantil, previendo que también en el primer ciclo de esta etapa se realice un proyecto pedagógico que incluya la coordinación curricular con el ciclo de Educación Primaria. En este sentido, se ha publicado el Real Decreto 95/2022, de 1 de febrero, por el que se establece la ordenación y las enseñanzas mínimas de la Educación Infantil.

La referida ley determina a las Administraciones educativas la obligación de incrementar la oferta de plazas públicas de este ciclo para atender a las necesidades de

escolarización de la población infantil de cero a tres años y determina que el Gobierno central, en colaboración con las comunidades autónomas, elabore un plan de ocho años de duración que suponga que la oferta pública sea suficiente, garantizando su carácter educativo, y tendiendo a la gratuidad, «priorizando el acceso del alumnado en situación de riesgo de pobreza y exclusión social y la situación de baja tasa de escolarización».

Este, efectivamente, está siendo el destino de una parte de los fondos *Next Generation* que está recibiendo España de la Unión Europea, que están siendo empleados en el Programa para el impulso de escolarización en el primer ciclo de Educación Infantil, con los que las Administraciones educativas están aumentando las plazas escolares públicas de este ciclo educativo.

El Plan de Acción Estatal para la Implementación de la Garantía Infantil Europea (2022-2030) constata que las plazas públicas ofertadas en el primer ciclo de Educación Infantil son insuficientes, por lo que la escolarización en dicho ciclo no está garantizada y el coste económico de esta educación es asumido, mayoritariamente, por las familias. Por otro lado, el estudio evidencia que se encuentran grandes diferencias, en cuanto a extensión y cobertura de dicho ciclo, entre las comunidades autónomas.

En relación con la oferta de plazas, no existe un modelo único de oferta o de afrontar el coste de la prestación de la educación pública en el primer ciclo de Educación Infantil, sino que dependerá de lo decidido tanto por las comunidades autónomas como por los municipios, titulares de muchas de las escuelas infantiles del territorio nacional.

Debe tenerse en cuenta que, hasta hace pocos años, la red de escuelas para menores de cero hasta tres años ha sido municipal, siendo relativamente reciente la creación de escuelas por parte de las comunidades autónomas. Esto ha hecho que algunas comunidades autónomas oferten la escolarización de este ciclo a través de escuelas municipales, careciendo ellas de titularidad de centros para este nivel de enseñanza. Otras, en cambio, compaginan la red autonómica y la municipal. En todo caso, cabe recordar que esta competencia de los municipios ha sido asumida como «competencia impropia» y se extiende tanto por municipios de pocos habitantes como de grandes urbes.

Por otro lado, algunas comunidades autónomas han optado por la incorporación del último curso de este ciclo a los colegios en los que se imparte segundo ciclo de Educación Infantil y Educación Primaria, con las mismas condiciones de universalidad y gratuidad.

En relación con el coste del servicio, también se encuentran importantes diferencias entre administraciones. Por un lado, parece que hay cierta tendencia a la gratuidad, pues cada año va en aumento el número de comunidades autónomas que optan por la

exención de precios por atención educativa en este ciclo. Sin embargo, aún quedan regiones en las que se paga este servicio, que puede llegar a más de 200 euros al mes.

Dentro de estas últimas, también pueden encontrarse diferencias relevantes en relación con las bonificaciones o exenciones de la cuota mensual previstas atendiendo a las situaciones sociofamiliares, que pueden suponer que la exención de precios se reconozca en algunas regiones para las familias que perciben 45.000 euros anuales, mientras que en otras solo si la renta per cápita de las familias es inferior a 0,50 Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM) (3.600 euros anuales).

También hay modelos distintos según el reconocimiento, o no, de subvenciones o becas para las familias cuyos hijos van a centros de titularidad privada que reconocen algunas comunidades autónomas.

A esta diversidad debemos añadir la de los municipios, pues si bien algunos también han apostado por la gratuidad del servicio, no ha sido así en todos los casos, debido a la alta diversidad económica existente entre ellos que, en ocasiones, supone la imposibilidad financiera de hacerse cargo de dichos gastos.

Las quejas recibidas por el Defensor del Pueblo revelan que en pequeños municipios, a diferencia de lo que hemos visto en las comunidades autónomas, no siempre se prevén exenciones, bonificaciones o reducciones de los precios públicos de las escuelas infantiles en atención a la situación socioeconómica de las familias, lo que dificulta el acceso al primer ciclo de Educación Infantil de los más vulnerables, a pesar de que la mencionada recomendación del Consejo de 2021 ya señalaba la necesidad de atender a «las necesidades específicas de los niños en función de zonas urbanas, rurales, remotas y menos favorecidas particulares».

Como ya quedó señalado en el informe anual de 2021, el Defensor del Pueblo considera que resulta prioritario que las administraciones implicadas asuman el compromiso de ampliar la oferta pública de estos servicios educativos en las zonas rurales, en las que el sistema público tiene un mayor peso, debido al retraimiento de la oferta privada. Pero también, como ha quedado apuntado, por la mayor rigidez financiera de dichos municipios, derivada de la escasez de ingresos o recursos propios para la financiación.

En relación con las escuelas de zonas rurales en las que puede haber cierta dispersión, no parece irrelevante señalar que la oferta efectiva y asequible de plazas requerirá la previsión de transporte escolar y su gratuidad, al menos para las familias cuya situación económica lo haga necesario.

El Defensor del Pueblo considera que el avance de las Administraciones educativas para la cobertura de las necesidades de escolarización en este ciclo formativo mediante plazas públicas suficientes con el objetivo, además, de extender su gratuidad, debe

realizarse garantizando el acceso del alumnado en condiciones de igualdad en todo el territorio nacional y, en todo caso, la gratuidad del alumnado en condiciones socioeconómicas desfavorables.

Por otro lado, una correcta planificación de la oferta exige la coordinación y colaboración de las administraciones implicadas. De la información analizada por esta institución se desprende que la escolarización en este ciclo educativo no necesariamente se realiza mediante un único procedimiento de admisión de alumnos gestionado por la Administración educativa autonómica, lo que dificulta la obtención de datos fidedignos sobre las necesidades reales y la cobertura de la escolarización del primer ciclo de Educación Infantil a través de las redes públicas que convivan en su territorio que, como se ha visto, en la mayoría de los casos van mucho más allá de las plazas ofertadas por la Administración autonómica.

Además, la garantía de gratuidad en los supuestos que se determinen supone que debe atenderse a las necesidades financieras de los municipios, de modo que sus diversas capacidades económicas no impidan el reconocimiento de dicha gratuidad para los menores vulnerables.

El Defensor del Pueblo continuará prestando una especial atención a las medidas que adopten las administraciones competentes para avanzar en la universalidad y la gratuidad en este ciclo formativo, al objeto de favorecer la efectividad del derecho a la educación que reconoce el artículo 27 de la Constitución.

## 6 NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES NO ACOMPAÑADOS LLEGADOS A CANARIAS

Durante 2023, según los datos facilitados por el Ministerio del Interior, 56.582 personas llegaron a España de manera irregular. De ellas, 39.910 lo hicieron a Canarias. El incremento de llegadas a las islas con respecto al año 2022 asciende a 24.000 personas.

Las medidas adoptadas en el año 2021 por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones con la puesta en marcha del denominado Plan Canarias, permitieron la adecuación de infraestructuras para la acogida en Tenerife, Gran Canaria y Fuerteventura. Sin embargo, el cambio de las rutas ha puesto de manifiesto la necesidad de reforzar y ampliar las instalaciones en El Hierro y Lanzarote, islas que han recibido a más personas en esta ocasión.

El aumento de las llegadas también ha supuesto un reto para el sistema de protección de menores canario, ya que, según los últimos datos facilitados por la Consejería de Bienestar Social, Igualdad, Juventud, Infancia y Familias del Gobierno de Canarias, 4.700 niñas y niños no acompañados se encontraban, al finalizar el año 2023, bajo su guarda o tutela en una red de 66 dispositivos de acogida inmediata que ya venía soportando una gran presión.

Para hacer frente a dicho reto se cuenta como marco de referencia con la Estrategia Estatal de Derechos de la Infancia y la Adolescencia 2023-2030, que prevé, entre otras cuestiones, la construcción de un marco común de protección para la infancia y adolescencia migrante. Allí se recuerda que España tiene la obligación jurídica de proteger a cada niño, niña y adolescente que se encuentre en su territorio, independientemente de cuál sea su situación migratoria o el modo en que haya entrado a España.

Continúa indicándose en el mencionado marco de referencia que toda actuación de identificación, acogida, atención, y protección de la infancia se realiza en interés superior del menor, por lo que su determinación debe guiar siempre la toma de decisiones. Para 2025 se establecen tres metas: un nuevo procedimiento de determinación de la edad, una evaluación de contingencias en crisis migratorias y un plan específico de formación para profesionales.

Por otro lado, a finales de 2022, la Conferencia Sectorial de Infancia y Adolescencia, impulsada por el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, aprobó el modelo de gestión de contingencias migratorias para la infancia y adolescencia no acompañada, con el fin de abordar las situaciones de emergencia en crisis migratorias. Dicho modelo

está basado en la corresponsabilidad, cooperación y solidaridad entre comunidades autónomas, que permita la derivación e integración de los niños a ellos.

Igualmente, se aprobó en el marco de dicha conferencia la activación del Plan de respuesta ante crisis migratorias para menores migrantes 2022-2023 y la distribución territorial del crédito destinado a apoyar a las comunidades autónomas en la acogida, a lo largo de los años 2022 y 2023, de 682 menores llegados a Canarias.

Todos estos avances suponen, a juicio del Defensor del Pueblo, una indudable mejora respecto de la situación anterior. Asimismo, a la vista del exponencial aumento de llegadas, resulta preciso reconocer el esfuerzo realizado por todas las administraciones y por la población local, en particular, en la isla de El Hierro donde han llegado más de 15.000 personas y en la de Lanzarote con más de 9.000. Al mismo tiempo resulta preciso urgir la adopción de medidas complementarias urgentes que se centren en paliar la situación de emergencia en la que se encuentra el sistema de protección de menores canario.

En 2023 el Defensor del Pueblo ha realizado dos nuevas visitas a Canarias, durante las cuales visitó centros de protección de menores y mantuvo entrevistas con todos los actores implicados. Tras ellas, se identificaron varios retos, que se detallan a continuación.

***Necesidad de dotar de infraestructuras adecuadas y de personal especializado en las llegadas para la identificación, acogida e integración de los menores***

La situación vivida en El Hierro durante los últimos meses de 2023 muestra bien la necesidad de mejorar el protocolo de identificación y derivación de menores de edad cuando se produce un repunte en las llegadas.

La isla de El Hierro no cuenta con un lugar destinado de manera permanente a la acogida de las personas migrantes. Es la autoridad gubernativa de la isla la que dispone el uso de un recurso u otro para la acogida, a través de cesiones temporales de espacios por parte de otras administraciones.

En octubre de 2023 la institución visitó el polideportivo de San Andrés, cedido para este fin. Se trataba de un pabellón con camas plegables, siendo las mujeres y los menores alojados en una carpa dentro del mismo que hacía las funciones de separación. Además, dado el volumen de llegadas que de manera sostenida padeció la isla durante varias semanas, los menores de edad permanecían en esas instalaciones más tiempo del deseable, ya que debían ser recogidos por personal del servicio de protección de menores canario que se encontraba a su vez desbordado, puesto que recibía una media de 100 menores al día.

Una vez identificados, los menores eran puestos a disposición de los servicios de protección y alojados en recursos de emergencia en la isla. Son unos recursos que, durante gran parte del año, han sufrido una sobreocupación constante que ha dificultado el trabajo educativo y de protección de los niños, niñas y adolescentes acogidos.

A la inadecuación de las infraestructuras policiales y de protección de menores se suma la ausencia de personal especializado, con formación específica en infancia, y de intérpretes.

La situación anteriormente descrita, que se ha prolongado durante meses, ha provocado que numerosas personas sin documentación hayan sido trasladadas a centros de acogida para adultos, cuando eran menores de edad, y que personas mayores de edad hayan sido acogidas en centros de protección de menores.

Del mismo modo, la falta de recursos y de personal especializado se refleja en el número de expedientes de determinación de la edad que, en septiembre de 2023, estaban pendientes de tramitación. Según se indicó por la Fiscalía y por la entidad de protección de menores, eran unas 2.000 las personas que se encontraban en centros, cuya minoría de edad no había sido aún determinada por el ministerio fiscal.

A finales de octubre, la Consejería de Bienestar Social, Igualdad, Juventud, Infancia y Familias del Gobierno de Canarias y la Fiscalía Superior de Canarias acordaron un protocolo para acelerar los expedientes que se encontraban pendientes.

Los últimos datos aportados por el ministerio fiscal señalaban que en la provincia de Las Palmas se incoaron a lo largo del año 2023 un total de 1.061 expedientes, de los cuales se habían resuelto 444 al cierre del año y 299 iniciados en el año anterior.

Por lo que respecta a la provincia de Santa Cruz de Tenerife, se incoaron 2.410 expedientes, de los que, a 31 de diciembre, se habían resuelto 1.832. Estas cifras suponen un incremento exponencial, puesto que en 2022 los expedientes incoados fueron 175.

***Revisión del protocolo para la derivación de personas sin documentos, cuya minoría de edad pueda resultar dudosa, al recurso adecuado***

El 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 (en adelante Ley de Extranjería), establece que en los supuestos en que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado localicen a una persona extranjera sin documentación cuya minoría de edad no pueda ser establecida con seguridad, se le dará, por los servicios competentes de protección de menores, la atención urgente que precise, de acuerdo con lo establecido en la legislación de protección jurídica del menor. Este hecho se pondrá en conocimiento inmediato del ministerio fiscal, que dispondrá la determinación de su edad, para lo que

colaborarán las instituciones sanitarias oportunas que, con carácter prioritario, realizarán las pruebas necesarias.

El citado precepto prevé la intervención de cuatro organismos diferentes, otorgando a cada uno de ellos una función. Así, a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado les corresponde, en caso de localizar a una persona extranjera sin documentación, cuya minoría de edad no pueda ser establecida con seguridad, la comunicación y traslado a los servicios de protección de menores. A estos les corresponde prestar la atención inmediata que el presunto menor precise y al ministerio fiscal disponer lo necesario para que, en colaboración con el cuarto organismo, las instituciones sanitarias, se proceda a determinar la edad de la persona extranjera.

Esa atribución de competencias suscita numerosos problemas en la práctica a pesar del desarrollo reglamentario (artículo 190) y del Protocolo Marco sobre determinadas actuaciones en relación con los Menores Extranjeros No Acompañados, del año 2014. A la vista de las quejas recibidas y de las visitas realizadas por el Defensor del Pueblo, resulta urgente aclarar y unificar varios aspectos de este procedimiento, ya que se ha constatado que existen significativas diferencias en su aplicación en función de la provincia de llegada.

En el caso de Canarias se aprecia una cierta confusión en cuanto a la interpretación del inciso del citado artículo 35.3, «cuya minoría de edad no pueda ser establecida con seguridad». Parece necesario que los funcionarios policiales que realizan una primera identificación en costas reciban instrucciones precisas sobre el alcance de esta cuestión y, a su vez, que estén asistidos de intérpretes y personal especializado en infancia que les permita poder tomar una primera decisión.

A juicio del Defensor del Pueblo, resulta igualmente urgente que los equipos de respuesta inmediata en emergencias de ayuda humanitaria a inmigrantes llegados por costa incluyan entre sus funciones la detección e identificación de menores de edad, cuenten con los medios materiales y personales necesarios y se coordinen de manera eficaz con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, los servicios sanitarios y de protección de menores autonómicos.

La otra cuestión que es preciso revisar se refiere al alcance de la obligación legal que compete a los servicios de protección de menores autonómicos, de prestar la atención inmediata que precise al presunto menor. La inmediatez que la situación requiere resulta de imposible cumplimiento práctico si, como ocurre en la actualidad, en las llegadas a las costas no se cuenta con personal de los servicios de protección de menores. En consecuencia, parece necesario que se establezca un protocolo de coordinación entre la Administración General del Estado y la entidad de protección de menores autonómica, adaptado a la realidad de cada una de las islas, que permita la

activación inmediata del personal especializado en infancia para prestar la atención urgente a los presuntos menores.

La intervención del ministerio fiscal para la determinación de la edad, se limita a aquellos casos en los que se haya detectado por parte de los funcionarios policiales la presencia de una persona sin documentación, cuya minoría de edad pueda resultar dudosa. No se deberá iniciar, por tanto, este procedimiento en aquellos casos en los que la minoría de edad no resulte dudosa, ni tampoco en aquellos supuestos en los que la persona no esté indocumentada.

En su última memoria anual, la Fiscalía General del Estado considera que la única solución a los problemas que se plantean en torno a esta cuestión 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 indicó 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. Añadía también una referencia a 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*.

Hasta tanto la citada norma sea una realidad, la jurisprudencia del Tribunal Supremo en esta materia mantiene el criterio de que si la persona interesada aporta un acta de nacimiento o un pasaporte que no han sido impugnados, no es razonable considerarla indocumentada, a efectos del citado artículo 35.3. A pesar de ello, el Defensor del Pueblo recibe numerosas quejas en las que se pone de manifiesto que este criterio jurisprudencial no siempre se aplica.

A juicio del Defensor del Pueblo, resulta preciso aclarar esta cuestión, ya que se ha constatado que en algunas provincias se inician procedimientos de determinación de la edad a todos los menores sin documentos, aunque su minoría de edad no resulte dudosa y también en aquellos supuestos en los que la persona, que llega indocumentada a las costas, aporta después documentación que acredita su minoría de edad.

Por último, en la colaboración de las instituciones sanitarias a requerimiento del fiscal se aprecian igualmente notables diferencias en función de la provincia. La gestión eficaz de los recursos públicos en situaciones de emergencia humanitaria, como las que se han vivido en varias ocasiones durante 2023 en El Hierro, debe llevar a priorizar las actuaciones sanitarias propiamente dichas respecto a la realización de pruebas de determinación de la edad. La prioridad ha de ser preservar la capacidad asistencial de

las urgencias médicas que las personas recién llegadas en pateras precisan, tras largas y penosas travesías, y que es igualmente necesaria para atender a la población local.

La adecuada coordinación con las instituciones sanitarias para la realización de las pruebas de determinación de la edad, atendiendo a los medios materiales y personales con los que cuentan los hospitales de las llamadas islas menores es, por tanto, primordial.

***Identificación y derivación a recursos adecuados de menores con necesidades de protección internacional o víctimas de trata de seres humanos***

Los dispositivos para la acogida de emergencia de menores extranjeros en la práctica, están funcionando como centros de protección estables. El Decreto-ley de Canarias 23/2020, de 23 de diciembre, modificó la normativa de atención a la infancia para adaptar los centros de atención inmediata como dispositivos de emergencia para acogimiento de menores extranjeros no acompañados, autorizando el uso de espacios residenciales sin más limitación en su capacidad que la que determinen sus instalaciones y el personal vinculado a ellos.

En 2023, por Orden de 27 de septiembre, se declaró de emergencia social y atención prioritaria la situación de los menores extranjeros no acompañados que permanecían en los recursos alojativos designados por el Gobierno de Canarias. Como justificación a esta declaración las autoridades autonómicas reconocieron que su capacidad de respuesta se encontraba al límite, y añadían:

La situación, lejos de amainar, continúa agravándose, se prolonga, y crece con el paso del tiempo, así cabe en este punto significar, a título de ejemplo que, entre el pasado mes de agosto y los días transcurridos de septiembre, son 1.112 las llegadas que se han producido.

En este contexto, el Gobierno de Canarias se vio obligado a habilitar recursos excepcionales para la atención a estos menores, toda vez que las redes insulares de acogimiento residencial no estaban preparadas para asumir este número de menores en sus recursos. La Dirección General de Protección a la Infancia y las Familias, a través de entidades del tercer sector, continúa abriendo recursos en las diferentes islas.

En esta situación de emergencia resulta difícil conjugar la atención inmediata que estos menores precisan con la detección de necesidades de protección internacional o de indicadores de trata de seres humanos, que requieren de un personal altamente especializado y de la presencia de un número suficiente de intérpretes en los centros.

Parece claro, que la dotación presupuestaria suficiente para abordar estas dos cuestiones va mucho más allá del ejercicio de las labores ordinarias por parte de las entidades de protección de menores autonómicas y ha de ser abordada desde la Administración General del Estado. Por lo anterior, el Defensor del Pueblo ha solicitado

a la Secretaría de Estado de Derechos Sociales que, en el próximo programa estratégico plurianual nacional del Fondo Europeo de Asilo, Migración e Integración, se establezca como línea de actuación preferente la dirigida a la identificación, acogida e integración de las niñas, niños y adolescentes no acompañados en general y, en particular, para la identificación y protección especializada de aquellos que tengan necesidades de protección internacional o presenten indicios de trata.

### ***Puesta en marcha del mecanismo previsto en el artículo 35.11 de la Ley de Extranjería***

La necesidad de encontrar soluciones duraderas y ampliar el abanico de alternativas a la institucionalización de estos niños y niñas es tarea de todas las Administraciones Públicas. Por ello, sería conveniente promover, en coordinación con la Comunidad Autónoma de Canarias, la previsión legal referida a la posibilidad de realizar convenios con organizaciones no gubernamentales, fundaciones y entidades dedicadas a la protección de menores, con el fin de atribuirles la tutela ordinaria de estos y descongestionar los servicios de protección más tensionados.

La experiencia acumulada tras la conocida como crisis de los cayucos, que comenzó en el año 2006, permite afirmar que no es posible que la entidad de protección de menores canaria asuma en solitario la acogida inmediata y la posterior integración de todos estos niños y niñas.

En la anterior crisis, los menores llegaron en un plazo de tiempo más dilatado y, sin la existencia de un protocolo, se fue trasladando a la península a buena parte de ellos. Tanto la entidad de protección de menores canaria como las comunidades autónomas que los recibieron, con la colaboración de numerosas asociaciones, hicieron cuanto estuvo en sus manos para su integración sociolaboral. Sin embargo, según pudo comprobar el Defensor del Pueblo a través de las numerosas quejas que recibió, hubo serios obstáculos para la documentación de su residencia legal, la financiación de las plazas de acogida o la efectiva supervisión de su situación.

Esta experiencia fue tenida en cuenta, en la reforma operada por la Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, en la Ley de Extranjería. Son tres las herramientas que la citada reforma legal facilita para la consecución de ese objetivo: la elaboración de un plan estratégico plurianual para la integración de los menores extranjeros no acompañados, impulsado por la Administración General del Estado; el reparto entre las comunidades autónomas de los menores que han llegado a Canarias, y la firma de convenios con fundaciones y otras entidades para la asunción de la tutela ordinaria.

Esta misma reforma estableció medidas que permiten que las comunidades autónomas que, como la canaria, vean incrementado el número de menores extranjeros, soliciten la colaboración de otras entidades públicas o privadas. Se prevé que las

comunidades autónomas puedan llegar a acuerdos con aquellas otras donde se encuentren estos menores para asumir su tutela y custodia, con el fin de garantizarles unas mejores condiciones de integración.

La situación actual exige que, sin más demora, se exploren todas estas vías. La Secretaría de Estado de Derechos Sociales ha informado de la creación de un grupo de trabajo para ello. Su objetivo es la elaboración de un documento técnico sobre la búsqueda de familiares, los cuidados alternativos a la institucionalización, el acogimiento residencial y las posibilidades de desarrollar la tutela ordinaria. En el momento de elaboración del presente informe se ha solicitado a la citada secretaría información sobre el estado de estos trabajos.

La puesta en marcha de todas o, al menos, de algunas de las medidas aludidas permitirían descongestionar la sobreocupación de los recursos de emergencia en Canarias, identificar los perfiles más vulnerables y agilizar la inserción sociolaboral de los que alcanzan la mayoría de edad utilizando las posibilidades que brinda la legislación de extranjería, tras la reforma promovida por Real Decreto 903/2021, de 19 de octubre, por el que se modifica el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

***Informe monográfico de la institución sobre niños y niñas solos o acompañados***

El Defensor del Pueblo sigue con especial atención la situación de los niños, niñas y adolescentes extranjeros no acompañados y considera la oportunidad de efectuar un examen integral desde la experiencia acumulada y de extraer de dicho examen lecciones para el futuro. Con este objetivo, en 2023 ha iniciado los trabajos para la elaboración de un informe monográfico dedicado a esta realidad, que será remitido a las Cortes Generales y publicado a lo largo del año 2024.

## 7 LA ACREDITACIÓN DE LA CONDICIÓN DE VÍCTIMA DE VIOLENCIA DE GÉNERO

Todo el sistema de protección integral a la mujer víctima de violencia de género previsto en la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre (de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género), y el reconocimiento de derechos para las mujeres víctimas de esta forma de violencia establecido en las distintas legislaciones sectoriales y autonómicas, pivota alrededor del concepto de víctima. Por eso, la propia legislación exige un sistema de acreditación administrativa que autentifique y confirme la concurrencia de dicha condición, ya que de ello depende el ejercicio de los derechos y el acceso a los servicios públicos reconocidos a estas víctimas en condiciones de equidad y justicia. Es una forma de evitar el mal uso o el abuso injustificado de los recursos públicos.

Sin embargo, tal y como han venido poniendo de manifiesto los informes anuales del Defensor del Pueblo desde el año 2019, se lleva trabajando años en dar contenido a esa condición, para incorporar plenamente a la legislación española la definición de víctima de violencia contra la mujer establecida en los convenios internacionales vinculantes para España. En concreto, se trata de reconocer la condición de víctima de violencia de género de acuerdo con la definición del Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica, de 11 de mayo de 2011, conocido como Convenio de Estambul. Y así, en consecuencia, se considera la necesidad de establecer un régimen de protección y asistencia para todas aquellas mujeres que reúnan la condición de víctima de acuerdo con la legislación internacional.

En este sentido, dos son los asuntos de interés que han ocupado muchas de las quejas de este año: la especificación de la legislación española para atender a los distintos tipos de violencia de género y la diversificación de los sistemas autonómicos de acreditación.

### ***La diversificación del tratamiento de las distintas formas de violencia contra la mujer***

La mencionada Ley Orgánica 1/2004 establece un concepto de violencia contra la mujer muy específico que incluye cualquier acto de violencia física y psicológica, comprendidas las agresiones a la libertad sexual, las amenazas, las coacciones o la privación arbitraria de libertad, ejercido sobre ella por parte de quien sea o haya sido su cónyuge o de quien esté o haya estado ligado a ella por relaciones similares de afectividad, aun sin convivencia. Esto excluye del ámbito de protección de la ley a las mujeres víctimas de

violencia sexual adultas sin relación sentimental con el agresor; a las mujeres víctimas de actos machistas de violencia física o psicológica, incluidas las amenazas, las coacciones o la privación arbitraria de libertad no relacionadas sentimentalmente con los agresores; a las víctimas de violencia a niños, niñas y adolescentes, todas ellas incluidas en el concepto de víctima de violencia contra la mujer por el Convenio de Estambul.

El Ministerio de Igualdad no aceptó este año la recomendación formulada en 2022, en la que el Defensor del Pueblo proponía que se valorase introducir una modificación en la Ley Orgánica 1/2004, de manera que se incluyeran en la definición del artículo 1 de la ley a todas las víctimas definidas como tales por el Convenio de Estambul, porque la opción mayoritariamente preferida por los firmantes del pacto de Estado contra la violencia de género no fue la de ampliar el ámbito de aplicación de esa ley orgánica, sino la de elaborar leyes específicas para las otras formas de violencia no cubiertas por ella.

De este modo, la Administración, además de reconocer la especificidad de la Ley Orgánica 1/2004 para abordar exclusivamente la violencia contra las mujeres en el ámbito de las relaciones de afectividad, avala la diversificación del tratamiento de las víctimas dependiendo del tipo de violencia del que sean objeto y de la relación que mantengan con el agresor. Se trata de una opción del legislador que, de hecho, ya ha sido plasmada en leyes específicas como la Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre, de garantía integral de la libertad sexual; la Ley Orgánica 1/2023, de 28 de febrero, de salud sexual y reproductiva y de la interrupción voluntaria del embarazo, a través de las modificaciones de la Ley 35/1995, de 11 de diciembre, de ayuda y asistencia a las víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual; o la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia.

La consecuencia es el establecimiento de cuatro regímenes de asistencia y protección a las víctimas de violencia contra las mujeres, con cuatro desarrollos legislativos distintos. Así, dependiendo de la ley aplicable hay distintos derechos, distintos plazos para la tramitación de ayudas, distintas cuantías y distintos criterios administrativos de aplicación y de prestación de los servicios.

El Defensor del Pueblo no cuestiona las opciones del legislador, pero se debe asegurar de que estas diferencias de tratamiento entre unas y otras víctimas, dependiendo de la ley que las ampare, sean razonables, estén justificadas y se correspondan con medidas proporcionales respecto del objetivo perseguido, evitando toda forma de discriminación entre mujeres que sufren la misma violación de sus derechos humanos, como expresión de la discriminación, la situación de desigualdad y las relaciones de poder que los hombres manifiestan sobre ellas.

Hay que tener en cuenta que el Convenio de Estambul de 2011 establece en su artículo 7 que «las partes adoptarán las medidas legislativas y de otro tipo necesarias

para adoptar y poner en práctica políticas nacionales efectivas, globales y coordinadas, incluyendo todas las medidas pertinentes para prevenir y combatir todas las formas de violencia incluidas en el ámbito de aplicación del presente convenio y ofrecer una respuesta global a la violencia contra la mujer». Además, dispone en su artículo 18.4 que la prestación de servicios «no debe depender de la voluntad de las víctimas de emprender acciones legales ni de testimoniar contra cualquier autor de delito».

Desde el punto de vista de la ciudadanía no se ha explicado suficientemente que, dependiendo del tipo de violencia que se padezca, se produce un distinto tratamiento por parte del Estado, se adopta un distinto sistema de acreditación de la condición de víctima y se produce un distinto acceso a las ayudas y medidas de atención pública. Esto es especialmente relevante en relación con las víctimas de violencia sexual y con las víctimas menores de edad, que en muchos casos son, además, víctimas de violencia vicaria ocultas.

Los tratamientos diferenciados por el tipo de víctima también afectan a los juzgados que conocen de unas y otras formas de violencia sobre la mujer; a los equipos psicosociales que intervienen en los procedimientos penales y civiles subsidiarios en estos casos, o a la falta de formación y especialización en violencia de género de los abogados, jueces y fiscales que intervienen en estos asuntos. Y son una de las razones que explica la diversificación de servicios públicos y de recursos a disposición de las mujeres víctimas y los problemas de gestión y de coordinación a los que se enfrentan los servicios sociales de atención a la mujer autonómicos y locales, que generan descontento entre las usuarias.

### ***Diferentes mecanismos de acreditación***

Los tratamientos diferenciados por el tipo de víctima son también una de las causas que explica el descontento generado por las dificultades del sistema administrativo de acreditación de la condición de víctima.

Se han recibido quejas que denuncian estos problemas, que suponen una victimización secundaria, porque se les obliga a pasar una y otra vez por las entrevistas y los procesos administrativos que requieren este tipo de certificaciones. El proceso para solicitar ayuda se convierte en una carrera de obstáculos, con distintas instancias administrativas interviniendo a la vez o sucesivamente, y las víctimas entienden que no las escuchan, no las creen o no las atienden.

Hay que tener en cuenta que, con carácter general, la situación de violencia de género que da lugar al reconocimiento de los derechos correspondientes se acredita mediante una sentencia condenatoria por un delito de violencia de género, una orden de protección o cualquier otra resolución judicial que acuerde una medida cautelar a favor de la víctima, o bien por el informe del ministerio fiscal que indique la existencia de

indicios de que la demandante es víctima de violencia de género. La situación de violencia de género también podrá acreditarse mediante informe de los servicios sociales, de los servicios especializados, o de los servicios de acogida destinados a víctimas de violencia de género de la Administración Pública competente, o por cualquier otro título, siempre que ello esté previsto en las disposiciones normativas de carácter sectorial que regulen el acceso a cada uno de los derechos y recursos. Aunque esta regulación solo se contempla en la Ley Orgánica 1/2004 y, por lo tanto, solo afecta a las víctimas relacionadas afectivamente con el agresor.

Para evitar una diversidad de modelos de acreditación administrativa, la Conferencia Sectorial de Igualdad, celebrada el 11 de noviembre de 2021, aprobó un Acuerdo general sobre el «modelo común de acreditación y sobre los procedimientos básicos para la acreditación de las situaciones de violencia de género», aplicable en todas las comunidades autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla, cuyo objetivo era precisamente evitar la doble victimización.

El sistema común resultante solo exigía que las acreditaciones fueran realizadas por aquellas autoridades identificadas por cada comunidad autónoma como «organismos acreditadores», pero no exigía un informe previo de los servicios sociales locales o autonómicos de asistencia, ni una evaluación psicológica o psicosocial de la interesada.

Lo cierto es que muchas comunidades autónomas contaban con esta exigencia en sus legislaciones autonómicas, y por ello, incorporaron estos otros «requisitos» como parte del expediente, lo que ha supuesto, en algunos territorios, ralentizar el acceso a las ayudas públicas y al sistema de reparación y de resocialización de las víctimas. En otros casos, dependiendo de los recursos disponibles para realizar estos informes, ha tenido como consecuencia el colapso de los servicios sociales de atención a la mujer.

Hay que tener en cuenta que se aplican protocolos de atención a las víctimas de violencia de género exigentes, que requieren informes complejos, tiempos amplios de atención e intervención de distintos profesionales, lo que amplía aún más el tiempo de elaboración. En algunas ocasiones, se han confundido los informes previos de los servicios sociales con las acreditaciones administrativas de la condición de víctima propiamente dicha, lo que ha generado una importante disfunción en la tramitación administrativa de las ayudas públicas, sistemáticamente denegadas por inadecuación de la acreditación.

Algunas comunidades autónomas, incluso, no aplican el régimen común, porque cada tipo de ayuda o servicio que se ofrece a las víctimas demanda un tipo de acreditación y porque las acreditaciones se diferencian en función del tipo de víctima de violencia de género. Se interpreta que el sistema común de acreditación solo se aplica a las víctimas amparadas por la Ley Orgánica 1/2004, que son las que tienen el nivel

más alto de protección y la mayor oferta de ayudas a su disposición. Las víctimas de violencia sexual adultas sin relación sentimental con el agresor que están amparadas en la Ley 35/1995; las víctimas de delitos violentos que están amparadas por el Estatuto de la víctima del delito (Ley 4/2015), y los niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia sexual amparados por la Ley 8/2021, no tienen un sistema de acreditación común y cada comunidad autónoma, cada ayuntamiento, o cada departamento de la Administración General del Estado que gestione la ayuda o el servicio público al que se accede puede aplicar el sistema de acreditación que considere conveniente. Se utilizan acreditaciones finalistas y sometidas a plazos, por lo que cada vez que se pide una nueva ayuda o un nuevo servicio, la interesada necesita volver a iniciar el proceso de acreditación, con el correspondiente informe psicosocial.

### ***Mejoras en el sistema común de acreditación***

En relación concretamente con el sistema común de acreditación de la condición de víctima para la Ley Orgánica 1/2004, las quejas recibidas por el Defensor del Pueblo ponen de manifiesto un importante ámbito de mejora.

Por ejemplo, se puede dar el caso de que los servicios sociales que deben emitir los informes para los órganos acreditadores reconocidos están desbordados por el importante incremento de solicitantes. Los centros de atención primaria (centros de la mujer locales o dependientes de los ayuntamientos) no pueden realizar los informes, ni acreditar directamente porque no están reconocidos como órganos acreditadores, a pesar de que realizan las intervenciones directas más habituales con las mujeres afectadas, viéndose obligados a enviar los casos a los centros especializados que son los servicios homologados para emitir dichos informes. Este doble paso exige que la víctima cuente su situación dos o tres veces, contribuyendo a la revictimización.

En algunas comunidades autónomas, las oficinas de atención a las víctimas de los juzgados también pueden ayudar con la acreditación, siempre que haya denuncia, o un proceso judicial iniciado, aunque este sea un proceso civil de familia por separación o divorcio, aun sin denuncia. En otras, los servicios sociales de los ayuntamientos también están reconocidos como acreditadores administrativos lo que facilita la comunicación con los servicios psicosociales que emiten los informes previos y reduce el número de pasos para acceder a la acreditación.

Los fiscales, que también tienen reconocida por ley la capacidad de acreditar la condición de víctima, no realizan por lo general esta función.

### ***Acreditación de la condición de víctima para acceso a la renta activa de inserción (RAI)***

El Defensor del Pueblo ha detectado problemas en la acreditación de la condición de víctima en relación con el acceso a la renta activa de inserción (RAI) en el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE), porque se exigen certificados de violencia de género específicos, incluyendo un certificado de no convivencia, que suele requerir la baja del agresor pareja o ex pareja del padrón municipal, lo que requiere una actuación a voluntad del agresor, que es el que se tiene que dar de baja. Además, en el caso de mujeres separadas y divorciadas, se tiene que presentar la sentencia, lo que impide que se solicite la RAI durante la tramitación del proceso de familia, a pesar de que, teniendo en cuenta la situación de pendencia actual, estos procedimientos pueden durar mucho tiempo.

Los problemas con el Servicio Público de Empleo Estatal son comunes en distintas comunidades autónomas, aunque se agravan dependiendo del funcionamiento de los servicios sociales autonómicos y locales, de si se exige o no el informe psicosocial previo y del sistema de comunicación entre servicios sociales y órganos acreditadores para la elaboración de los expedientes.

### ***Recomendaciones en relación con la acreditación de la condición de víctima de violencia de género***

Las actuaciones del Defensor del Pueblo han culminado en Recomendaciones formuladas a lo largo del año 2023 con el objetivo de mejorar los sistemas de acreditación para facilitar el acceso de todas las víctimas de violencia de género a los recursos que el Estado pone a su disposición, de manera que sea posible ejercer adecuadamente los derechos que la legislación les reconoce.

En concreto, el Defensor del Pueblo ha [recomendado al Ministerio de Igualdad](#) que se homogenicen los sistemas de acreditación para los servicios municipales; que se permitan los informes de acreditación de víctimas cuando son asistidas por entidades privadas para aliviar la presión sobre los servicios públicos cuando la víctima está siendo tratada por un servicio privado (servicio médico y/o psicológico) acreditado; y reconocer la validez de cualquier documento oficial de acreditación de la condición de víctima de violencia de género para proceder al cambio de apellidos en el registro civil.

## 8 MUJERES EN PRISIÓN

Las mujeres privadas de libertad son, en comparación al resto de la población penitenciaria, un colectivo cuantitativamente pequeño, con unas características y unas necesidades muy concretas que deben ser valoradas y estudiadas en su especificidad.

Además, existen muchos aspectos de la vida de una mujer en prisión que pueden convertirse en factores que aumenten su vulnerabilidad: el desarraigo familiar que implica su ingreso en alguna de las pocas cárceles exclusivamente femeninas o la escasa preparación de las instalaciones penitenciarias respecto a sus singularidades.

En las visitas llevadas a cabo por el Mecanismo Nacional de Prevención se ha detectado que la falta de funcionarias disponibles en los módulos provoca una discriminación en el trato a las mujeres presas, al impedir su separación interior, su estancia en enfermería o en el departamento de ingresos. La [Recomendación a la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias](#) para la adopción de acciones positivas para aumentar su número no fue aceptada.

### ***Infraestructuras penitenciarias***

Tradicionalmente, el sistema penitenciario ha sido ideado y configurado para acoger a población mayoritariamente masculina, por lo que las infraestructuras penitenciarias adolecen de toda forma de adaptación a las mujeres. El menor peso cuantitativo del colectivo de mujeres privadas de libertad en comparación al de hombres (las mujeres presas, en torno a un 7 %), hace que ellas sean destinadas a departamentos mucho más reducidos en tamaño o que no disponen de todos los servicios exigidos en la normativa penitenciaria para un módulo residencial.

El Defensor del Pueblo considera que se deben tener en cuenta las necesidades específicas de las mujeres tanto en la planificación y construcción de nuevas infraestructuras penitenciarias como en las instalaciones existentes.

### ***Conducciones de las mujeres privadas de libertad***

La normativa vigente en materia de traslados y conducciones resalta la conveniencia de que los desplazamientos de las mujeres se efectúen contando con algún profesional del sexo femenino, en aras a garantizar el derecho a su intimidad y dignidad.

El Defensor del Pueblo, tras conocer que esta máxima no siempre se cumple, recomendó al Ministerio del Interior que se comuniquen las conducciones de las personas privadas de libertad al organismo que deba efectuarlas con la mayor antelación posible –siempre que sea factible–, a fin de conseguir una adecuada organización de los

servicios que permita el cumplimiento de la normativa sobre la conveniencia del acompañamiento de las personas conducidas por profesionales de su mismo sexo.

### ***Violencia contra las mujeres en prisión***

Es obligación de todas las administraciones adoptar cuantas acciones sean necesarias para eliminar cualquier atisbo de violencia contra las mujeres privadas de libertad.

Por ello, la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias se comprometió a constituir un grupo de trabajo multidisciplinar destinado a la creación de un protocolo específico de detección y prevención de conductas de violencia sexual en el ámbito penitenciario, siguiendo lo establecido en la Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre, de garantía integral de la libertad sexual, como consecuencia de la [Recomendación](#) formulada, en este sentido, por el Defensor del Pueblo.

### ***Mujeres con discapacidad***

La atención a la discapacidad es una cuestión central que debe ser abordada de manera integral, incidiendo en todos aquellos aspectos que, de alguna manera, puedan influir y tener relevancia en el bienestar de la persona en cuestión.

En prisión, también podemos encontrar a personas con discapacidad cumpliendo condena privativa de libertad, y constituye todo un reto el brindarles un espacio adecuado a sus características y a sus específicas necesidades. La dificultad de esta cuestión aumenta cuando, además, esa persona es una mujer, pues los recursos destinados a su tratamiento son más limitados, y confluyen en ella numerosos factores que pueden obstaculizar su reinserción social: estar privada de libertad, ser mujer, tener problemas de salud mental y tener una discapacidad.

Tras recibir una queja sobre la grave situación de una mujer con discapacidad auditiva y problemas de salud mental en el Centro Penitenciario de Brieva (Ávila), que se encontraba en primer grado de tratamiento penitenciario sin participar en ningún tipo de actividad terapéutica, el Defensor del Pueblo formuló una [Sugerencia](#) para que se estudiara, desde un punto de vista médico, la conveniencia de que la persona afectada continuara o no cumpliendo condena en el régimen de vida cerrado propio del primer grado, habida cuenta de las características de aislamiento y soledad que dicho régimen comporta y considerando sus circunstancias personales, sanitarias y psicosociales.

En el año 2023 la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias aceptó dos Recomendaciones del Mecanismo Nacional de Prevención de dotar de perspectiva de género a [la respuesta del tratamiento de la salud mental](#) y a los casos relativos a [internas con discapacidad](#).

### ***Madres en prisión***

El Defensor del Pueblo reiteró la [Recomendación](#) formulada en 2022 a la Dirección General de la Policía relativa a la necesidad de 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 durante los momentos del alumbramiento. En su respuesta la Administración concernida señaló que la custodia policial preceptiva se hace desde una habitación anexa al paritorio y nunca en la misma sala de partos.

La Secretaría General de Instituciones Penitenciarias aceptó la [Recomendación](#) del Mecanismo Nacional de Prevención de elaborar un Protocolo de Atención a las mujeres embarazadas. Asimismo, a partir de otra [Recomendación](#) del mecanismo, la misma secretaría general está realizando obras de acondicionamiento para que haya instalaciones adecuadas en el archipiélago canario para el cumplimiento de la condena de madres con sus hijos menores de tres años en prisión.

### ***Módulo familiar***

La posibilidad de que los dos miembros del núcleo familiar cumplan condena en el mismo módulo junto con sus hijos menores de tres años solo puede darse en el Centro Penitenciario Madrid VI (Aranjuez), único módulo familiar que existe en todo el panorama penitenciario nacional. A este módulo también son destinadas las mujeres embarazadas y las madres con menores de tres años, aunque no convivan con su pareja.

En la exclusividad de este módulo radica su importancia, razón por la cual el Defensor del Pueblo formuló una [Recomendación](#) para que se procurara la uniformidad de criterios en la valoración de las personas para el ingreso en él, información que debe incluir el número de plazas disponibles y que debe ser dada a conocer de forma periódica al resto de centros penitenciarios dependientes de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias.

El hecho de que exista un solo departamento con las características indicadas hace imprescindible que la Administración penitenciaria controle no solo el número de plazas disponibles, sino también las características de dichas plazas y de aquellas personas que, previsiblemente, las ocuparán, a fin de observar su adecuación a los requisitos exigidos. Todo ello no haría sino evitar traslados innecesarios, siendo fundamental, a criterio del Defensor del Pueblo, extremar las precauciones, teniendo en cuenta las disfunciones que dichos cambios provocan en las personas privadas de libertad que son madres de menores de tres años o están embarazadas.

Por otra parte, la crianza de los hijos en una unidad de madres apenas posibilita la implicación del padre, situación muy distante de los estándares deseables, que, además, limita la vinculación de menores y padres. Por ello, el Mecanismo Nacional de

Prevención realizó una [Recomendación](#) a este respecto La Secretaría General de Instituciones Penitenciarias contestó indicando que se lleva a cabo individualmente el estudio de cada caso, sin regular medidas que garanticen dicha implicación.

## 9 LA GESTIÓN DIGITAL AL SERVICIO DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD: LAS FIGURAS DEL CURADOR JUDICIAL Y DEL GUARDADOR DE HECHO

El Defensor del Pueblo ha recibido quejas en los últimos años relacionadas con la dificultad que tienen quienes son designados, en virtud de resolución judicial, como curadores de una persona con discapacidad, para poder llevar a cabo ante una Administración Pública, mediante medios digitales, la tramitación de gestiones en beneficio de dicha persona.

Esta dificultad se agrava más aún cuando la persona que ejerce el apoyo de la persona con discapacidad es un guardador de hecho, figura que se impulsa y ha quedado como la preferente tras la reforma llevada a cabo por 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 el ejercicio de su capacidad jurídica, pues en ese caso no existe ningún acto formal que sea preciso para asumir la condición de guardador de hecho, lo que dificulta la acreditación de dicha condición.

La relación con las Administraciones Públicas a través de medios electrónicos es una modalidad que permite facilitar la vida al ciudadano. En ocasiones se hace prácticamente indispensable para poder acceder a determinadas gestiones.

Es un deber de las Administraciones Públicas asegurar un marco normativo estable y adaptado a las necesidades de los ciudadanos, lo que implica facilitar el acceso a los servicios públicos, en especial a las personas con discapacidad.

### ***Dificultades del curador para actuar en beneficio de la persona con necesidad de apoyos ante las Administraciones Públicas***

Las quejas recibidas por el Defensor del Pueblo parten de la constatación de que las personas a las que se ha atribuido por resolución judicial la curatela de una persona con necesidad de apoyos en el ejercicio de su capacidad jurídica no cuentan con una solución adecuada para la tramitación de gestiones en beneficio de las personas con discapacidad, en concreto cuando se tienen que hacer dichas gestiones mediante medios digitales.

Los curadores suelen ser familiares de la persona con discapacidad, que de forma altruista prestan su apoyo, lo que implica dedicar parte de su tiempo a las gestiones que aquella no puede llevar a cabo. La dificultad de poder realizar gestiones por medios electrónicos supone un verdadero problema en su labor.

En el año 2020, el Defensor del Pueblo inició actuaciones para conocer si era posible la expedición de certificados digitales que pudieran solventar la dificultad señalada. Las

actuaciones concluyeron con la respuesta de la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre, que señaló que, por razones de seguridad jurídica, no era posible proporcionar certificados digitales a los representantes de personas con discapacidad para poder realizar gestiones en su nombre.

En 2023, el Defensor del Pueblo solicitó al Ministerio de Hacienda y Función Pública información sobre si es posible, para los curadores o guardadores de hecho, relacionarse con la Administración mediante certificados digitales para poder llevar a cabo trámites y gestiones en nombre de las personas con discapacidad y, de no ser así, si existía algún proyecto en ese sentido.

En la respuesta recibida se indicó, de nuevo, que no existe la posibilidad de expedir un certificado digital para que una persona física represente a otra persona física.

No obstante, el mismo Defensor señaló que la normativa vigente regula muchas formas válidas para acreditar la representación. Concretamente, para las relaciones con las Administraciones Públicas, el artículo 5.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, señala que la representación podrá acreditarse por cualquier medio válido en derecho que deje constancia fidedigna de su existencia. En particular, el ministerio destacó algunos de esos medios, como los apoderamientos *apud acta* efectuados por comparecencia personal o comparecencia electrónica en la correspondiente sede electrónica, o a través de la acreditación en el registro electrónico de apoderamientos de la Administración Pública competente.

### **Registro electrónico de apoderamientos**

Este último medio se materializa, en el ámbito de la Administración General del Estado, en el Registro Electrónico de Apoderamientos (REA-AGE), que se configura como un registro electrónico que permite inscribir las representaciones que las personas interesadas otorguen a otras personas para actuar en su nombre, de forma electrónica o presencial, ante la Administración General del Estado y sus organismos públicos y entidades de derecho público dependientes o vinculados adheridas. Se incluye, además, un tipo de poder general que permite realizar un apoderamiento para poder realizar cualquier actuación frente a cualquier Administración Pública.

El Registro Electrónico de Apoderamientos únicamente contempla la inscripción de poderes, por lo que se tendría que modificar su regulación para que puedan incluirse las otras medidas que el Código Civil prevé para ejercer apoyos a personas con discapacidad cuando así proceda.

El Defensor del Pueblo considera que el Registro Electrónico de Apoderamientos (REA-AGE) podría ser un instrumento adecuado para dar una solución efectiva al

problema planteado por los curadores que han de prestar apoyo a personas con discapacidad en sus gestiones ante la Administración General del Estado.

Sería preciso un ajuste normativo para que se prevea que la acreditación no solo pueda llevarse a cabo mediante la presentación de un poder, sino también mediante la presentación de la resolución judicial, puesto que las funciones de apoyo que pueden realizar los curadores se determinan en una resolución judicial.

Por ello, el Defensor del Pueblo remitió al Ministerio de Hacienda y Función Pública una [Recomendación](#) para que se modifique la regulación vigente del Registro Electrónico de Apoderamientos, y puedan acceder al mismo las resoluciones judiciales que establezcan los actos, para los que la persona con discapacidad requiere asistencia del curador en el ejercicio de su capacidad jurídica ante las Administraciones Públicas, de manera que se facilite la tramitación de gestiones, en beneficio de las personas con discapacidad, a través de medios electrónicos.

#### ***Problema que se plantea con los guardadores de hecho***

Para el caso de la guarda de hecho, figura que, como se ha dicho anteriormente, se impulsa y ha quedado como la preferente tras la reforma llevada a cabo por la citada Ley 8/2021, se hace preciso un estudio previo, para que quede garantizada la correcta identificación de la persona que presta el apoyo y su capacidad para actuar en nombre de la persona con discapacidad.

Debe tenerse en cuenta que el guardador de hecho puede actuar como apoyo de la persona sin necesidad de ninguna formalidad, salvo las actuaciones de relevancia para las que el Código Civil exige la correspondiente autorización judicial. En ese sentido, el artículo 264 del Código Civil establece lo siguiente:

No será necesaria autorización judicial cuando el guardador solicite una prestación económica a favor de la persona con discapacidad, siempre que esta no suponga un cambio significativo en la forma de vida de la persona, o realice actos jurídicos sobre bienes de esta que tengan escasa relevancia económica y carezcan de especial significado personal o familiar.

Dicho estudio, por tanto, es particularmente necesario para aclarar cuáles serán las medidas que no requieren de pronunciamiento judicial previo, así como la forma de acreditar la condición de guardador de hecho ante la Administración.

Por ello, el Defensor del Pueblo formuló una [Recomendación a la Secretaría de Estado de Justicia](#) para que asuma el estudio previo, dadas sus competencias en materia de desarrollo del ordenamiento jurídico concerniente al derecho civil y que fue el extinto Ministerio de Justicia el que impulsó la citada la Ley 8/2021. Igualmente recomendó que, tras una fase inicial en ese centro directivo, se constituya un grupo de

trabajo interdepartamental que pueda acordar la concreta adaptación normativa que sea precisa para que los guardadores de hecho puedan relacionarse con la Administración mediante medios electrónicos que puedan facilitar su labor de apoyo a las personas con discapacidad.

En conclusión, es conveniente iniciar la reforma normativa que permita acreditar a los curadores en el Registro Electrónico de Apoderamientos (REA-AGE), pues esta modificación no debería entrañar una especial dificultad y permitiría facilitar las gestiones al menos a los curadores que por resolución judicial tienen encomendado el apoyo de personas con discapacidad en sus gestiones ante las Administraciones Públicas.

Esta medida sería un punto de partida, pues la realidad muestra que los guardadores de hecho también necesitan de un instrumento que les permita poder actuar en el mismo sentido, pero que, al tratarse de una figura sin investidura formal, requiere de un estudio previo que no debería detener la primera medida indicada.

## 10 PACIENTES ELECTRODEPENDIENTES

La Organización Mundial de la Salud viene llamando la atención sobre la relevancia del suministro eléctrico como requisito para una buena salud. Pero esa dependencia, que cabe considerar como general, se convierte en determinadas circunstancias en una necesidad vital para personas concretas.

Así, el Defensor del Pueblo, con carácter recurrente, recibe quejas en las que se alude a la situación de personas para las que el suministro eléctrico que asegura el funcionamiento de determinados dispositivos médicos o terapéuticos resulta vital. Los problemas que este colectivo plantea se refieren, en lo esencial, a dos cuestiones principales: su dificultad para hacer frente a las facturaciones por los suministros eléctricos en sus domicilios y el absoluto desconocimiento sobre a qué Administración o entidad deben acudir ante los avisos de suspensión del suministro.

También el Defensor del Pueblo Andaluz se dirigió a esta institución para transmitir su preocupación por las dificultades de buena parte de la ciudadanía con electrodependencia para afrontar el incremento de los costes derivados de su consumo intensivo de energía y, por otro lado, por la carencia de procedimientos para solventar los problemas prácticos vinculados a cortes e interrupciones del suministro.

Sobre esta segunda cuestión ya habían llamado la atención la Sociedad Española de Medicina de Familia y Comunitaria (SEMFYC) y la Sociedad Española de Salud Pública, al referirse a algunas zonas en diversos puntos del territorio nacional con problemas estructurales de acceso a la electricidad en las condiciones adecuadas.

### ***Concepto de persona electrodependiente por razones médicas***

La Directiva (UE) 2019/944 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se modifica la Directiva 2012/27/UE, establece, en su artículo 28, la obligación para los Estados miembros de adoptar las medidas oportunas para proteger a los usuarios y, en particular, garantizar una protección adecuada de los usuarios vulnerables. Sin embargo, la directiva no contiene una definición de usuario vulnerable, sino que confía tal tarea a los Estados miembros, la cual podrá determinar según los niveles de renta, la eficiencia energética de los hogares o la dependencia crítica de los equipamientos eléctricos por motivos de salud, entre otras cosas.

Tanto el artículo 45 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, como el Real Decreto 897/2017, de 6 de octubre –por el que se regula la figura del consumidor vulnerable, el bono social y otras medidas de protección para los consumidores

domésticos de energía eléctrica–, circunscriben la condición de consumidor vulnerable al cumplimiento de una serie de características sociales, de consumo y poder adquisitivo que obvian la realidad de los pacientes electrodependientes.

Dentro de la normativa de aplicación en materia eléctrica, la única protección específica que ampara a los pacientes electrodependientes se encuentra en el artículo 52.4 de la referida Ley 24/2013, en virtud del cual no se puede suspender el suministro, bajo ninguna circunstancia, a aquellas personas que estén en posición de demostrar, con el correspondiente documento formalizado por personal médico, que precisan de la conexión a un dispositivo –alimentado eléctricamente– para mantener su vida. Sin embargo, esta previsión no tiene aparejada la concesión de la condición de consumidor vulnerable que permitiría, entre otras circunstancias, la aplicación de un descuento en el importe de la correspondiente factura.

Sucede así que una circunstancia objetiva, como es la mayor necesidad de consumo de energía eléctrica por razones de salud, no es considerada como un supuesto merecedor de especial tutela y protección. Y ello a pesar de que el consumo eléctrico que realizan los equipos médicos instalados en los domicilios de las personas electrodependientes supone un correlativo ahorro en el gasto sanitario que de otro modo debería ser asumido por el Sistema Nacional de Salud.

El Defensor del Pueblo estudió el tratamiento previsto para los pacientes electrodependientes en otros países y ha analizado la respuesta que las legislaciones más avanzadas dan en estas situaciones.

Uno de los aspectos coincidentes en los textos estudiados es que la definición de paciente electrodependiente está vinculada necesariamente a dos elementos: a la existencia de una patología grave que precisa de tratamiento para evitar un deterioro funcional de carácter vital para la persona afectada, y a que ese tratamiento se articule a través de la conexión física a un dispositivo que precise de suministro eléctrico para su correcta operación.

En este ámbito cabe incluir, sin perjuicio de la necesaria especificación médica, una serie de patologías relacionadas con insuficiencias pulmonares (habituales en enfermedades neurodegenerativas, como la esclerosis lateral amiotrófica); insuficiencias renales (frecuentes en pacientes con diabetes e hipertensión o que precisen de tratamiento de diálisis); e insuficiencias cardíacas (propias de pacientes con enfermedades cardiovasculares, enfermedades neuromusculares, obesidad y alto colesterol).

Por lo que respecta a los tipos de dispositivos que se pueden emplear en un ámbito de tratamiento domiciliario, se trata, a título ilustrativo, de aparatos para dar respuesta a necesidades vinculadas con la ventilación (invasiva o no) del paciente, el tratamiento de

diálisis o la administración de nutrientes o fármacos directamente a la sangre del paciente, a través de bomba de infusión continua o de alimentación parenteral. El impacto en la factura de mantener operativos estos equipos, aunque lógicamente varía en función de la pauta de utilización, se estima que puede suponer un sobrecoste de entre 30 y 60 euros mensuales.

El Defensor del Pueblo considera acertadas estas aproximaciones que configuran una descripción perfectamente trasladable a la realidad española, puesto que contempla de manera adecuada las circunstancias críticas que precisan de monitorización eficaz y que, a su vez, por el estado de la evolución tecnológica, cuentan con posibilidad de tratamiento domiciliario.

### ***Registro de pacientes electrodependientes***

Según los datos publicados por la Sociedad Española de Hospitalización a Domicilio (SEHAD), en España se atienden cada año por esta fórmula entre 90.000 y 120.000 personas. También afirma que este tipo de tratamiento mejora la calidad de vida del paciente, libera camas en hospitales y resulta un 40 % menos costoso que la hospitalización tradicional.

Sin embargo, el impacto entre la población ha de ser necesariamente mucho mayor, puesto que han de contemplarse las personas que requieren de un determinado aparato para poder normalizar su vida, pero no están recibiendo propiamente una hospitalización a domicilio. Estimaciones realizadas a partir de la información facilitada por las asociaciones de pacientes con patologías que cuentan con aparatos utilizables en domicilios particulares sin supervisión constante de personal sanitario, señalan que el número potencial de afectados estaría en el entorno de los tres millones.

Ante esta situación, el establecimiento de un mecanismo para conocer las personas que requieren de una especial seguridad en la recepción del fluido eléctrico en el lugar en el que viven se apoya en dos tipos de motivos: el de buscar un sistema que facilite la identificación de estas personas y el lugar en el que deben recibir el servicio, así como el de disponer de la base cuantitativa imprescindible para efectuar una mejor planificación de las políticas públicas en este ámbito.

La creación de registros de personas electrodependientes por motivos sanitarios aparece como la opción más adecuada para gestionar el conocimiento de esta situación por las empresas comercializadoras y distribuidoras y por las Administraciones Públicas para quienes dicha información resulte relevante de acuerdo con sus competencias.

La primera cuestión a dilucidar es la entidad que debería ser responsable de la gestión de ese registro.

El tratamiento que aplican a esta cuestión las legislaciones de otros países no es uniforme. Así, mientras unos sistemas atribuyen al Ministerio de Salud las tareas vinculadas al registro y la gestión de solicitudes, otros confían esta labor a la empresa distribuidora de la zona en la que se encuentre la vivienda habitual del paciente.

A juicio del Defensor del Pueblo, tomando como referencia los bienes y derechos implicados, el reparto territorial de competencias, principalmente en materia sanitaria y de servicios sociales, así como el despliegue territorial de las empresas distribuidoras y comercializadoras de energía, lo más razonable es que dichos registros estén bajo la responsabilidad de las Administraciones autonómicas, sin perjuicio de que se establezcan líneas de cooperación para facilitar la movilidad entre territorios.

El tratamiento de los datos que dicho registro debería contener queda amparado por las previsiones del artículo 9.2, apartados a) y h) del Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, conocido como Reglamento general de protección de datos, si bien también hay que tener en cuenta lo previsto en el artículo 9.2, pero en este caso de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, sobre la reserva de ley sobre una regulación que, como el que aquí se plantea, afecta al ámbito de la salud.

Otra cuestión que debe ser objeto de valoración es determinar el cauce que resulta más lógico para la inclusión de los pacientes electrodependientes en este registro. Las normativas analizadas construyen un proceso en el que la inscripción se produce a partir de una solicitud formulada por la persona interesada, auxiliada en caso de urgencia o de necesidad por los servicios sociales hospitalarios. Dicha solicitud tendría que tramitarse por un procedimiento con un plazo de resolución breve, atendido el hecho de que su principal función es ofrecer una garantía de la continuidad del suministro.

Además de los datos personales, y muy especialmente los datos de contacto para los casos de interrupciones programadas que afecten la continuidad de suministro en el domicilio del paciente, estas solicitudes deberían prever la aportación del Código Unificado de Punto de Suministro (CUPS) vinculado al mismo (no necesariamente en el que la persona interesada figure como titular, siempre que se cuente con su conformidad) y un certificado elaborado por personal médico en ejercicio que indique tanto la necesidad de hospitalización domiciliaria, así como si existe algún requerimiento especial (potencia, horas mínimas de conexión, duración previsible del tratamiento, etc.) que deba ser tenido en cuenta a la hora de preservar la calidad y continuidad del suministro eléctrico.

### ***Derechos asociados a la condición de persona electrodependiente***

De lo hasta aquí dicho puede inferirse que el primer derecho que debería estar asegurado para este colectivo es el de acceso al suministro en condiciones de calidad. Por el momento, dicho derecho solo está parcialmente contemplado en virtud de lo previsto en el apartado i) del artículo 52.4 de la Ley del Sector Eléctrico, que atribuye el carácter esencial a los suministros de ámbito doméstico en una vivienda habitual en la que esté instalado un equipo médico «que resulte imprescindible para mantener con vida a una persona».

Sin embargo, no existe previsión alguna con relación a los sobrecostes que esta situación puede suponer para la factura eléctrica de los afectados. Es cierto que el ordenamiento jurídico establece situaciones merecedoras de una bonificación de las tarifas, pero estas solo afectan a consumidores vulnerables y se aplican en función del grado de vulnerabilidad reconocida al beneficiario.

A su vez, las normativas que amparan de forma específica la realidad de los pacientes electrodependientes ofrecen respuestas diferenciadas para estos supuestos. Mientras unas establecen la gratuidad con determinados límites, mientras que otras ofrecen descuentos en la facturación.

Una vez ponderadas las alternativas, el Defensor del Pueblo estima que resultaría razonable que los pacientes electrodependientes estuvieran amparados por unas bonificaciones en el precio de sus facturas similares a las que tienen acceso los consumidores vulnerables, bien por la vía del bono social eléctrico, bien por la de una línea de descuentos que neutralice el sobrecoste que el uso de estos aparatos supone para la economía doméstica. De hecho, en el año 2018, la Comisión de Sanidad del Congreso de los Diputados aprobó por unanimidad una proposición no de ley que apuntaba a ambas opciones (XII legislatura, iniciativa 161/003511).

Debe también considerarse a este respecto la predisposición que el acervo comunitario ha mostrado, a fin de atribuir a los pacientes electrodependientes la condición de vulnerables, según ya se ha expuesto al inicio de estas páginas.

La otra cuestión a abordar en el ámbito de los derechos es la de disponer de herramientas que garanticen a los pacientes electrodependientes la continuidad del suministro en casos de cortes programados, desplazamientos temporales o coyunturas imprevisibles.

La experiencia de derecho comparado a la que acudir prevé la entrega temporal o permanente de dispositivos que permitan garantizar a este colectivo una continuidad del suministro. Los costes de estos dispositivos y de su funcionamiento corresponden por lo general a las empresas distribuidoras.

En España, aunque el capítulo II del título VIII de la Ley del Sector Eléctrico regula la calidad del suministro y prevé un régimen jurídico para su suspensión, no contempla qué actuaciones deben desarrollar las empresas del sector, a fin de garantizar una estabilidad en el abastecimiento de caudal eléctrico en supuestos como los aquí contemplados.

Por ello, parece necesario regular normativamente para situaciones de interrupción del suministro la necesidad de facilitar a los pacientes electrodependientes aquellos equipos electrógenos o sistemas de alimentación ininterrumpida (SAI) que garanticen su continuidad ante circunstancias tanto programables como fortuitas.

***Recomendación para el desarrollo normativo***

Tomando en consideración lo indicado, el Defensor del Pueblo tramitó una actuación de oficio con la [Secretaría de Estado de Energía](#), a quien le trasladó las antedichas consideraciones, a fin de que puedan servir de orientación para la configuración de una propuesta normativa que aborde esta realidad en sus distintos aspectos y le dé una regulación mejor articulada y más coherente.

## 11 PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES EN LOS PROCEDIMIENTOS DE RECLAMACIÓN EN LOS SECTORES ENERGÉTICOS

El Defensor del Pueblo atiende un elevado volumen de quejas de la ciudadanía que se refieren a actuaciones de compañías que intervienen en el suministro de gas y de electricidad.

Se trata de servicios de carácter esencial que se encuentran sujetos a una intensa regulación administrativa. No obstante, el hecho de que estos suministros se gestionen por empresas privadas limita la posibilidad de actuación del Defensor del Pueblo en las quejas que recibe, puesto que su actividad se circunscribe a la supervisión de la tarea que compete realizar a las Administraciones Públicas para dar una solución a los problemas que sufren los consumidores y, en particular, para procurar la adecuada tramitación y resolución de sus reclamaciones.

Las actividades que se desarrollan en los sectores energéticos conllevan una dificultad añadida, propiciada no solo por la participación de diferentes actores (singularmente, empresas distribuidoras y comercializadoras de energía eléctrica y de gas natural, cada una con unas tareas y responsabilidades diferenciadas), sino también por los distintos tipos de contratos existentes, sea libre o regulado. De manera que si el objeto de la discrepancia que motiva la reclamación tiene por origen la calidad del suministro (responsabilidad de la distribuidora), la aplicación de un descuento en la facturación (responsabilidad de la comercializadora) o cuestiones relativas al bono social eléctrico o térmico, la competencia para su estudio puede variar entre distintas administraciones.

En línea con lo anterior, también hay que tener en consideración que las consejerías autonómicas responsables en materia de energía son competentes para conocer las discrepancias surgidas en el marco de las reclamaciones energéticas; pudiendo serlo también, en función de su tipología, los organismos de consumo (a través de las oficinas municipales de información al consumidor –OMIC– o de las juntas arbitrales), las administraciones autonómicas responsables de cuestiones relativas a asuntos sociales o incluso la Secretaría de Estado de Energía del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.

Estas circunstancias provocan que, en un gran número de ocasiones, los consumidores no sepan muy bien a qué órgano o Administración tienen que acudir para resolver sus reclamaciones.

La situación resulta aún más intrincada para el consumidor si se tiene en cuenta que las reclamaciones ante la Administración las debe plantear después de haber agotado

el cauce de reclamación ante los servicios de atención al cliente de las empresas, que es donde sus alegaciones ya han sido anteriormente rechazadas.

***La dificultad de encontrar la vía de reclamación idónea***

En consonancia con lo indicado, el Defensor del Pueblo ha detectado un incremento significativo de las quejas que recibe en materia energética, en las que los ciudadanos no han acudido con carácter previo a los organismos competentes de su comunidad autónoma o municipio, lo cual tiene como consecuencia necesaria su inadmisión a trámite.

Esta situación motivó que, en 2022, el Defensor del Pueblo iniciara actuaciones de oficio ante las administraciones autonómicas, a fin de recabar información sobre las acciones realizadas por ellas para difundir adecuadamente las posibilidades que tienen los ciudadanos de acudir a esas instancias y denunciar los distintos problemas en materia energética que puedan sufrir.

Todas las administraciones facilitaron la información requerida, si bien su alcance y concreción resultaba más disímil. Mientras que en algunos casos dieron traslado de un conocimiento muy exhaustivo sobre sus atribuciones competenciales, en otros las administraciones omitieron aspectos esenciales relativos a estas cuestiones tanto en la documentación remitida a esta institución como en la información reflejada en sus páginas web.

Una de las conclusiones más llamativas que el Defensor del Pueblo ha podido extraer de la información obtenida en esta investigación es que no existe un criterio uniforme entre las propias administraciones acerca del tipo de discrepancias que deben ser resueltas por los órganos con competencias en materia energética y las que deben serlo por los órganos de consumo o por las juntas arbitrales de consumo.

Tanto el artículo 98 del Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre –por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica– como el artículo 61 del Real Decreto 1434/2002, de 27 de diciembre –por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de gas natural– hacen referencia exclusivamente a las discrepancias que se susciten con el contrato de suministro a tarifa.

El hecho de que ambas normas se refieran únicamente a este tipo de contrato –equivalente a los actuales contratos regulados de suministro– no permite a las instancias administrativas resolver las reclamaciones sobre la mayoría de contratos que se conciertan en el denominado mercado libre, en los que la mayoría de las condiciones son objeto de pacto con las empresas comercializadoras.

Así, la regulación actual propicia una situación en la que el órgano competente en energía de la comunidad autónoma, en cuyo territorio se efectúa el suministro, solo puede atender las reclamaciones que se suscitan sobre el contrato o sobre la facturación relacionados con el suministro a Precio Voluntario para el Pequeño Consumidor (PVPC) en electricidad, o sobre la Tarifa Último Recurso (TUR) en el suministro de gas.

Más en particular, son competentes para resolver sobre las siguientes cuestiones: la seguridad industrial e instaladores; la calidad del servicio; los contratos de acceso y los peajes de acceso; la contratación y la facturación de precios regulados con las comercializadoras de referencia; la suspensión de suministro, excepto por impago en un contrato de suministro de mercado libre); la suspensión sin previo aviso y las suspensiones por fraude o por instalación peligrosa, así como lo concerniente a los equipos de medida y de control.

Para poder dilucidar a quién corresponde la competencia para conocer las discrepancias surgidas en el marco de un contrato de suministro en mercado libre hay que acudir a lo establecido en el artículo 44 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico,

En el citado artículo se establece que los consumidores tienen, entre otros, el derecho a disponer de procedimientos para tramitar sus reclamaciones, de acuerdo a lo indicado en dicha ley y en la demás normativa aplicable sobre atención al consumidor. Por ello, considerando que tanto los antedichos reales decretos 1955/2000 y 1434/2022 se centran exclusivamente en los contratos del mercado regulado, es a la normativa de protección de los consumidores a la que se debe acudir para resolver las controversias en el mercado libre.

### ***Especial incidencia en los bonos sociales eléctrico y térmico***

Las actuaciones desarrolladas por el Defensor del Pueblo han permitido constatar que el aspecto menos atendido por las administraciones consultadas en las respuestas facilitadas a esta institución concierne a las cuestiones propias del bono social eléctrico y el bono social térmico.

El Real Decreto 897/2017, de 6 de octubre, por el que se regula la figura del consumidor vulnerable, el bono social y otras medidas de protección para los consumidores domésticos de energía eléctrica, establece que el consumidor al que se le haya denegado el derecho al bono social eléctrico, o no esté de acuerdo con la aplicación del mismo, podrán reclamar ante los servicios de consumo.

A su vez, el Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores, creó el bono social térmico para complementar la ayuda percibida por los beneficiarios del bono social eléctrico, con

la finalidad de amortiguar el coste que destinan las familias en situación más vulnerable a calefacción, agua caliente sanitaria o cocina, independientemente de cuál sea la fuente utilizada.

La redacción original de la norma establecía que el bono social térmico se constituía como una ayuda estatal, gestionada por las comunidades autónomas, las cuales debían realizar el pago atendiendo a criterios de vulnerabilidad y de zonificación climática, a aquellos beneficiarios del bono social eléctrico a 31 de diciembre del año anterior.

Ni el Real Decreto-ley 15/2018 ni ninguna norma de desarrollo hacen referencia a qué organismo es el competente para conocer las reclamaciones que se deriven del bono social térmico. Esto ha supuesto que, en la mayoría de los casos, las propias consejerías o departamentos con la encomienda de gestión del pago del bono térmico estén atendiendo las consultas y reclamaciones de los interesados. Sin embargo, no se trata de una práctica homogénea en todo el territorio español.

De todo lo expuesto cabe deducir que la complejidad regulatoria del suministro energético en España exige que las Administraciones públicas lleven a cabo una labor constante y detallada de asesoramiento y orientación en el momento en el que reciben una reclamación formulada por una persona consumidora frente a las actuaciones de estas compañías, que es un hecho que en muchos casos no se produce. Y ello con el fin de evitar que los ciudadanos se vean obligados a iniciar un incierto peregrinaje de reclamaciones ante distintos órganos e instituciones, para acabar recibiendo, tiempo después, una contestación insatisfactoria que concluya que la Administración elegida no es la competente.

### ***Procedimientos de resolución de conflictos pendientes de regulación***

Otro aspecto reseñable extraído de las investigaciones a las que se viene aludiendo es el impacto de la falta de desarrollo normativo del procedimiento de resolución de conflictos establecido en el artículo 43.5 de la Ley del Sector Eléctrico.

Este precepto exige, en primer término, el establecimiento de sistemas propios de tramitación de reclamaciones por parte de los prestadores del servicio de suministro energético. En segundo término, prevé la posibilidad de acudir al sistema arbitral de consumo y demás entidades de resolución alternativa de litigios en materia de consumo para la resolución de las reclamaciones que no hayan sido resueltas adecuadamente por las empresas prestatarias. Y, por último, indica que los usuarios finales podrán someter sus controversias al ministerio competente en materia de energía, conforme al procedimiento que se establezca.

También indica que el referido procedimiento para resolver administrativamente las controversias que se encuentren reguladas en la normativa de protección específica de

los usuarios finales de energía eléctrica deberá ser transparente, sencillo y gratuito. Igualmente establece que «será aplicable a todas las modalidades de suministro» previstas en la ley sectorial básica, y que su resolución podrá ordenar la devolución de los importes indebidamente facturados y, en general, disponer cuantas medidas tiendan a restituir al interesado en sus derechos e intereses legítimos, incluyendo la posibilidad de reembolso y compensación por los gastos y perjuicios que se hubieran podido generar.

Sin embargo, dicho procedimiento no ha sido aprobado aún por una orden ministerial, a pesar de haber transcurrido prácticamente una década desde la entrada en vigor de la ley. Este hecho propicia una situación en la que actualmente no es posible resolver administrativamente todas las reclamaciones de los consumidores relacionadas con el suministro de energía eléctrica, con independencia de su modalidad y el tipo de empresa comercializadora con la que se haya contratado.

Ante esta inacción regulatoria hay que tener en cuenta que, en materia de redes digitales, existen ejemplos de éxito de desarrollos normativos efectivos similares al aquí aludido, tales como el reflejado en el artículo 27 del Real Decreto 899/2009, de 22 de mayo –por el que se aprueba la carta de derechos del usuario de los servicios de comunicaciones electrónicas–, en virtud del cual, en consonancia con la Directiva 2002/22/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, se establece un procedimiento, de carácter vinculante, de resolución de controversias entre usuarios finales y operadores que está encomendado a la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones.

### ***La vía arbitral de consumo como alternativa***

Dentro del régimen de derechos que las leyes sectoriales en materia de energía garantizan a los consumidores, hay uno que resulta capital y que es frecuentemente omitido por las administraciones en sus escritos: la posibilidad de someter las controversias que se susciten entre las partes a un arbitraje de consumo, con efectos vinculantes.

El artículo 46.1.n) de la Ley del Sector Eléctrico, establece lo siguiente para las empresas comercializadoras:

Informar a sus clientes sobre sus derechos respecto de las vías de solución de conflictos de que disponen en caso de litigio. A estos efectos las empresas comercializadoras deberán ofrecer a sus consumidores, la posibilidad de solucionar sus conflictos a través de una entidad de resolución alternativa de litigios en materia de consumo, que cumpla los requisitos establecidos por la Directiva 2013/11/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013 y en las disposiciones nacionales de transposición. Dichas entidades habrán de ser acreditadas como tales por la autoridad competente.

En términos similares se expresa el artículo 57 bis j) de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos, respecto de los conflictos que surjan en el suministro del gas natural.

Por consiguiente, las personas consumidoras tienen derecho a que, una vez hayan visto desestimadas sus reclamaciones por las comercializadoras, planteen su discrepancia a través de los mecanismos de resolución extrajudicial de litigios en materia de consumo.

Sin embargo, el Defensor del Pueblo ha detectado que los órganos de consumo no informan adecuadamente a la ciudadanía acerca de las diferencias existentes entre la vía de la mediación (de ejecución voluntaria) y la vía del arbitraje (de ejecución obligatoria).

De hecho, en el ámbito que ahora interesa, la primera de las vías –la de la mediación entre usuarios y empresas que desarrollan las oficinas municipales de información al consumidor (OMIC)– resulta, en la gran mayoría de los casos, escasamente eficaz para los consumidores. Ello es así por su falta de carácter vinculante, pero, sobre todo, por la necesidad de que exista una auténtica voluntad negociadora por parte de las empresas energéticas.

Adicionalmente, se han detectado casos en los que la vía del arbitraje planteada por los consumidores tampoco ha resultado efectiva, al considerar erróneamente las autoridades de consumo que la empresa comercializadora no se encontraba adherida a tal sistema, a pesar de tratarse de una obligación impuesta por las leyes sectoriales y de figurar expresamente en los contratos y en las facturas.

Un supuesto como el indicado ha motivado que en 2023 el Defensor del Pueblo dirigiera varias [Recomendaciones y una Sugerencia a la Consejería de Salud y Consumo de la Junta de Andalucía](#), a fin de que, ante una queja o reclamación presentada por un consumidor en materia de energía, verifique si la empresa contra la que dirige se encuentra adherida a alguna entidad de resolución alternativa de litigios en materia de consumo para, en tal caso, proceder conforme a dicho procedimiento.

Todas las circunstancias que se han apuntado revelan la necesidad de simplificar la compleja y confusa regulación en materia de reclamaciones en los ámbitos de las energías y para mejorar los canales de información y orientación a los consumidores. Se hace necesario apostar por mecanismos transparentes y eficaces que redunden en una mejor protección de los derechos de los consumidores.

## 12 EL INGRESO MÍNIMO VITAL

El año 2023 ha sido el tercer ejercicio completo de vigencia de la prestación de ingreso mínimo vital (IMV) que vio la luz, de urgencia, en el contexto de la pandemia por covid-19, en mayo del 2020. Transcurrido este período de tiempo, con la presumible adquisición de experiencia por parte de la Administración llamada a realizar su gestión (el Instituto Nacional de la Seguridad Social, INSS), cabía esperar un progresivo descenso en el número de quejas recibidas sobre esta materia. Sin embargo, dichas quejas se han incrementado con respecto a años anteriores, aproximándose a las mil.

Esas quejas, en su gran mayoría, se tramitan ante el citado Instituto Nacional de la Seguridad Social, o en algunos casos ante los ayuntamientos, cuyos servicios sociales se encargan de emitir los certificados de convivencia o de riesgo social, ante la Agencia Estatal de Administración Tributaria, o bien ante el órgano correspondiente en las dos comunidades autónomas que han asumido la gestión de la prestación en el año 2023, País Vasco y Navarra, según lo previsto en la ley de referencia (Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital).

Conviene considerar que la gestión del ingreso mínimo vital es uno de los factores que ha lastrado la actividad de la Seguridad Social en estos últimos años, como han informado en diferentes ocasiones sus órganos directivos, sin olvidar los otros factores fundamentales referidos a la escasez de medios personales y el proceso de transición plena hacia la Administración electrónica, que propulsó la propia pandemia. Ese efecto indeseado que ha producido el IMV no debería atribuirse tanto a su aspecto cuantitativo, por el volumen de expedientes a tramitar, teniendo en cuenta la amplia experiencia de los servicios de la Seguridad Social a la hora de gestionar millones de prestaciones cada año. Parece más lógico atribuir ese impacto a las propias características de la definición legal y su ámbito de aplicación práctica, mucho más próximo a las exigencias de la asistencia social.

El Defensor del Pueblo ha compartido siempre la necesidad de contar con un sistema de garantía de ingresos mínimos para hacer frente a las situaciones de pobreza y riesgo de exclusión social, con unas bases y criterios comunes para todo el Estado (artículos 41 y 149.1.1 de la Constitución), sin perjuicio de las posibilidades de mejora en las distintas comunidades autónomas, en el ejercicio de sus competencias propias. El ingreso mínimo vital se sitúa claramente en ese objetivo, como herramienta para hacer efectivo y equitativo el derecho a la protección social de todos los ciudadanos. Pero la experiencia en su implantación apunta a la conveniencia de introducir cambios,

organizativos y también legislativos, que garanticen que la prestación llegue a todos los que la necesitan en términos de justicia social.

En el informe correspondiente a 2022 se destacaron varias cuestiones referidas a la gestión del ingreso mínimo vital, cuyo tratamiento, sustancialmente, no ha cambiado en 2023 y sigue dando lugar a un número importante de quejas:

- Conformación de las unidades de convivencia: la acreditación de las personas que conviven depende de manera en exceso preponderante de los datos disponibles en el padrón de población, a cuya información se atiende el INSS en sus resoluciones. Por aplicación directa de la ley, se limita la aceptación de otros elementos de prueba válidos en derecho.
- La ponderación de la situación de vulnerabilidad económica de los solicitantes o los beneficiarios del ingreso mínimo: en reiteradas contestaciones, el INSS declara encontrarse sujeto a lo previsto expresamente en la Ley 19/2021, que dispone como fuente de información sobre la situación económica los datos que han de comunicar la Agencia Tributaria y las haciendas forales.
- Actualización anual de la prestación: en 2023, no se ha solucionado la tardanza en efectuar la revisión de la cuantía que reciben los beneficiarios, que no se produce hasta los meses de noviembre y diciembre, pero con efectos retroactivos desde el 1 de enero.

Algunos de los aspectos que, a criterio de esta institución, podrían ser objeto de una revisión normativa se comentan en las siguientes páginas. Aunque hay que indicar que no se trata de un examen exhaustivo del articulado de la Ley 19/2021 y de todas las posibilidades de mejora que desde el Defensor del Pueblo se podrían apreciar. Tal habrá de ser, sin duda, la tarea de aquellos llamados a ejercer la iniciativa legislativa y, por supuesto, de las cámaras legislativas. Solo se incluyen las cuestiones controvertidas que han podido comprobarse de forma más directa en el estudio de las quejas recibidas y aquellas tramitadas ante la Administración durante 2023.

### ***Beneficiarios: la conformación de las unidades de convivencia***

El esfuerzo, en cierta medida totalizador, de la Ley de ingreso mínimo vital, desde su primera redacción hasta el texto vigente de diciembre de 2021, por recoger minuciosamente los tipos de unidades de convivencia que pueden ser beneficiarias no consigue dar respuesta a toda la casuística presente en la sociedad. Se dejan de lado, con ello, algunas situaciones de vulnerabilidad que, dada su naturaleza, habrían de ser igualmente cubiertas por esta herramienta básica asistencial.

Esa extensa predeterminación casuística de la propia ley conlleva una rigidez en su aplicación que, en más de una ocasión, choca con la propia finalidad de la prestación.

Por ejemplo, puede quedar amparada la situación de una unidad de convivencia en la que se quiere incluir a un menor de edad en régimen de guarda de hecho y acogimiento voluntario, por el hecho de que el lazo de parentesco que le une con los adultos responsables sea de tercer grado (podrían darse casos también sin ningún lazo de parentesco, por razones de guarda de hecho de menores o de mera beneficencia entre particulares). La actual redacción de la ley no deja margen en casos así a la entidad gestora para que reconozca adecuadamente la prestación y aboca a buscar soluciones ilógicas, como que la familia solicite la prestación excluyendo de la unidad de convivencia al menor que se encuentra en acogida, y siendo necesario, además, sacarle del empadronamiento en el domicilio.

Precisamente, la Ley de ingreso mínimo vital, y con ella el Instituto Nacional de la Seguridad Social, otorga una presunción muy cualificada de prueba del domicilio de las unidades de convivencia, y de los solicitantes individuales, a la información obrante en el padrón municipal. En su defecto, o como prueba en contrario, solo está habilitado expresamente el certificado que puedan emitir los servicios sociales municipales, cuando el domicilio real de una unidad de convivencia es otro. La emisión de los certificados de servicios sociales acarrea varias dificultades, que se mencionan más adelante.

En cuanto al valor de prueba del empadronamiento, y de acuerdo con las quejas investigadas, el INSS no aplica la valoración de otros medios de prueba admitidos en derecho, según la regla general del procedimiento administrativo que contiene el artículo 77.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Como resultado de esta rigidez que se desprende de la propia regulación del ingreso mínimo vital se producen situaciones irrazonables y hasta injustas.

En los casos de divorcio, cuando la sentencia correspondiente puede atribuir el uso exclusivo de la vivienda familiar a uno de los cónyuges, el otro puede decidir no empadronarse en su nuevo domicilio, imposibilitando la solicitud del ingreso mínimo hasta que no se produzca la regularización de oficio del empadronamiento, lo que puede demorar meses.

Otra situación singular es la que puede darse cuando consta empadronado en el domicilio de la unidad de convivencia un miembro de la familia que no reside en él, por encontrarse cumpliendo condena en prisión (los internos en prisión tienen derecho a mantener el empadronamiento en su domicilio familiar). Lo mismo ocurre cuando se trata de un miembro mayor de la familia que se ha trasladado a una residencia, sin haber gestionado a tiempo el empadronamiento en dicho centro.

Otro resultado paradójico se puede producir en los supuestos de parejas de hecho, no registradas o formalizadas, en el caso de que, a ambos integrantes, por separado,

los servicios sociales les certificaran su situación de riesgo de exclusión social al solicitar por separado el IMV, pudiendo reconocerse con ello, incluso, dos prestaciones individuales. La regulación de las parejas de hecho no queda bien resuelta en los artículos 6.1 (delimitación de las unidades de convivencia) y 21.4 (acreditación de los vínculos entre convivientes) de la Ley 19/2021. Los servicios sociales municipales pueden encontrar serias dificultades si se pretende que certifiquen, por ejemplo, la inexistencia de vínculos entre dos convivientes cuando, en el ejercicio de su margen de apreciación y en la instrucción de otros expedientes sociales, han podido certificar en el pasado la existencia de un vínculo de afectividad análogo al matrimonial y ejercido de forma notoria durante años.

En definitiva, se trata de una pluralidad de circunstancias sociales que la ley tiene difícil poder abarcar y que requiere que los órganos llamados a gestionar la prestación dispongan de un mayor margen de interpretación y aplicación normativa. Siempre garantizando la seguridad jurídica y la correcta gestión de los recursos públicos.

Sobre estas mismas cuestiones, hay que resaltar los efectos indeseados que se producen ante los cambios sobrevenidos en las unidades de convivencia. En los casos de nacimiento o fallecimiento, cuando una unidad de convivencia es beneficiaria de la prestación, esa modificación da lugar a la baja del expediente y el alta de uno nuevo, recalculando el importe. Por dificultades operativas, según ha informado el Instituto Nacional de la Seguridad Social, puede producirse la interrupción de cobro de la prestación en una o varias mensualidades, aun conservando el derecho. Esto genera muchas dificultades a los hogares que se encuentran en una acreditada situación de vulnerabilidad económica, aunque luego se regularicen los atrasos generados, o se compensen las cantidades correspondientes.

### ***La emisión de certificados por los servicios sociales municipales***

Como ya se ha indicado, la Ley 19/2021 contempla la emisión de un certificado social a cargo del ayuntamiento o la entidad local correspondiente para acreditar determinadas situaciones fácticas, entre otras, el domicilio real de una unidad de convivencia, la inexistencia de vínculos de parentesco entre convivientes o la situación de riesgo de exclusión social de un solicitante que convive en el mismo domicilio con terceros.

El Defensor del Pueblo ha recibido quejas de ciudadanos a quienes les resultaba imposible aportar ese certificado de servicios sociales por la negativa del ayuntamiento a emitirlo, a pesar de asegurar que cumplían los requisitos para acceder a la prestación. Los servicios sociales alegan que, en muchas ocasiones, no tienen acceso a elementos probatorios, existiendo por tanto una evidente dificultad para certificar la veracidad de lo declarado. No hay constancia del tipo de vínculo que mantienen los convivientes ni si se encontraban en situación de exclusión social, cuando no hay un expediente abierto en

servicios sociales. Ofrecen como alternativa que sean los convivientes quienes realicen una declaración responsable, que los profesionales recojan así en el certificado, procedimiento seguido para otras prestaciones como las pensiones no contributivas.

Planteada esta cuestión, el Instituto Nacional de la Seguridad Social manifestó al Defensor del Pueblo, una vez más, que no tiene competencias para establecer ni los requisitos determinantes del derecho a las prestaciones, ni unos medios de acreditación de dichos requisitos que sean distintos o alternativos a los que ordena una disposición legal, en este caso, la mencionada Ley 19/2021.

Al cierre de este informe, el Defensor del Pueblo había trasladado esta dificultad en la emisión de certificados sociales a la Secretaría de Estado de la Seguridad Social y Pensiones, solicitando igualmente información a la Federación Española de Municipios y Provincias, entidad que, junto con el Instituto Nacional de la Seguridad Social, estaría trabajando en la suscripción de un convenio marco de colaboración al que podrían adherirse los ayuntamientos. Se trataría de generalizar una práctica que han seguido algunas direcciones provinciales del INSS con algunos municipios de mayor tamaño, por la que se refuerza el intercambio documental entre ambas administraciones, gestionando directamente con la entidad local el certificado social que precisan los solicitantes del ingreso mínimo vital.

### ***Plazos de resolución***

La demora del Instituto Nacional de la Seguridad Social en resolver los expedientes relacionados con el ingreso mínimo vital ha sido el motivo más frecuente de queja durante el ejercicio de 2023, porque la entidad gestora excede el plazo de resolución inicial de seis meses que tiene conferido por el artículo 28.3 de la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital. Los retrasos pueden ser aún mayores, según la dirección provincial responsable, para la resolución de las reclamaciones previas a la vía jurisdiccional social que presentan los interesados cuando se deniegan sus solicitudes, reclamaciones que legalmente habrían de resolverse en el plazo de 45 días hábiles.

Esa dilación de los tiempos de resolución genera muchas distorsiones, provocadas por el solapamiento de expedientes, porque es frecuente que los interesados, acuciados por su situación de vulnerabilidad, planteen sucesivas reclamaciones y nuevas peticiones de prestación. El Defensor del Pueblo ha llegado incluso a señalar al Instituto Nacional de la Seguridad Social la necesidad de indicar correctamente en sus resoluciones la fecha de las solicitudes o reclamaciones a las que está dando respuesta en cada ocasión.

Otro efecto negativo a destacar de esa dilación excesiva conecta con la exigencia por parte de algunas comunidades autónomas de que los solicitantes de una renta

autonómica de inclusión acrediten que les ha sido denegado previamente el ingreso mínimo vital. Según la dinámica propia de cada prestación autonómica, ese requisito puede resultar casi insalvable, perdiendo los interesados en muchos casos la oportunidad de percibir alguna de las dos prestaciones durante meses, pese a la vulnerabilidad económica en que se encuentran.

Con relación al plazo dispuesto en la ley para la resolución de las solicitudes iniciales del ingreso mínimo vital, conviene recordar que, aun cumpliéndose el de seis meses previsto, se trata de un período de tiempo excesivamente amplio. Una prestación asistencial de estas características, destinada a ofrecer condiciones de subsistencia a las personas y hogares, debería ser objeto del procedimiento más ágil posible. Se habría de recuperar, y respetar, el plazo inicial de tres meses que ya recogiera en su primera redacción el real decreto ley de mayo de 2020.

Respecto a los retrasos de tramitación, hay que tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 10.4 de la Ley 19/2021. Establece la norma que los requisitos para acceder al ingreso mínimo vital deberán cumplirse en el momento de presentación de la solicitud o al tiempo de solicitar su revisión, y mantenerse al dictarse la resolución y durante el tiempo de percepción de su ingreso. El Instituto Nacional de la Seguridad Social, aunque se demore más de seis meses en resolver la solicitud, viene denegando la prestación aun cuando las personas solicitantes cumplan todos los requisitos para acceder a ella a la fecha de presentación de la solicitud y durante el plazo de seis meses que tiene otorgado para resolver, cuando transcurrido el mismo se modifican las circunstancias personales del interesado, antes de haberse resuelto su expediente y deja de acreditar alguno de los requisitos exigidos.

### ***La situación de vulnerabilidad económica. El proceso de revisión y actualización de la prestación***

El elemento central de la prestación de ingreso mínimo vital es dar respuesta a la situación de vulnerabilidad económica de las personas y los hogares. Para determinar la concurrencia de esa situación la ley dispone que el Instituto Nacional de la Seguridad Social, o el órgano correspondiente, debe emplear, casi exclusivamente, la información de que disponen la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) y las haciendas forales.

El artículo 11 de la ley es el que establece el modo de cálculo de esa situación de vulnerabilidad, en aplicación de los baremos económicos fijados para cada circunstancia. La apreciación de la vulnerabilidad económica, referida al solicitante individual o al conjunto de la unidad de convivencia, condiciona, por tanto, la admisión a trámite de la solicitud y la posterior resolución de aprobación, y ha de mantenerse en todo momento.

En el caso de las resoluciones que inadmiten o deniegan la prestación, porque los ingresos del solicitante o unidad de convivencia superan el tope de renta garantizada, no se ha conseguido que en ellas se detallen más precisamente los datos tributarios tenidos en cuenta. Desde el suministro de información por la Hacienda competente y después en las resoluciones del Instituto Nacional de la Seguridad Social, debiera incluirse información tributaria más pormenorizada, para garantizar, en primer lugar, el derecho de alegación y defensa en el procedimiento. El interesado o interesados han de conocer qué rentas se les imputan en un determinado año, los elementos patrimoniales al margen de la vivienda habitual cuya titularidad se atribuye, o el hecho de que algún solicitante conste como administrador de una entidad mercantil, entidad que, aun no disuelta, ha cesado en la actividad. En tales casos, aun cuando los interesados puedan disponer de medios para acreditar que la información es errónea, la entidad gestora solo acepta que la rectificación de datos se tramite antes por el propio interesado ante Hacienda.

En cuanto al procedimiento por el que se revisa y actualiza anualmente el importe de la prestación (artículo 16 de la Ley 19/2021), en los informes anteriores ya se ha señalado la necesidad de adelantar el momento en que se incorpora la información tributaria de quienes ya perciben el ingreso mínimo vital. Pero esto no se ha conseguido, generándose miles de expedientes de reintegro de prestaciones cuyas cuantías, al menos, podrían ser muy inferiores y más fácilmente compensables en el caso de que el beneficiario mantuviese el derecho a cobrar el ingreso en una cuantía reducida.

Los beneficiarios están obligados a presentar declaración por el impuesto sobre la renta (IRPF). Esto quiere decir que durante el primer semestre del año (la campaña de la renta comienza en abril y finaliza el 30 de junio) han declarado formalmente los ingresos del ejercicio anterior. Pero no es hasta noviembre o diciembre cuando el Instituto Nacional de la Seguridad Social revisa el importe de su prestación, por la tardanza en incorporar los datos que Hacienda comunica desde el 1 de julio. Y la revisión se realiza con efectos retroactivos desde el 1 de enero. Si esa misma información, que los beneficiarios incluyen en su autodeclaración anual de la renta, es la que emplea después la entidad gestora para efectuar la revisión, y así resulta de lo que ha informado al Defensor del Pueblo la Agencia Estatal de Administración Tributaria, no es razonable que se dejen transcurrir hasta siete meses percibiendo una cuantía inadecuada, ya sea por exceso o por defecto, incrementándose mucho la deuda cuando el cobro ha resultado indebido.

Sin ir más lejos, el modelo de gestión de las pensiones no contributivas de la Seguridad Social, que asumen las Administraciones sociales autonómicas, también incluye una revisión anual del requisito de vulnerabilidad económica y, por tanto, de las rentas obtenidas por el beneficiario en el ejercicio anterior. Pero para esas prestaciones

asistenciales está previsto que los beneficiarios hagan una declaración responsable de sus ingresos en el primer trimestre del año. En el caso del ingreso mínimo vital, teniendo en cuenta el deber de los beneficiarios de hacer declaración por el IRPF, la ley bien podría contemplar que la revisión se efectuase directamente con esa declaración fiscal y desde el momento de presentarse, todo ello sin perjuicio del margen de comprobación posterior tanto por parte de la Administración tributaria como por el Instituto Nacional de la Seguridad Social, o la entidad gestora competente.

### ***Cooperación de las administraciones en la gestión del ingreso mínimo vital***

Según la modificación operada por el artículo 81.1 del Real Decreto-ley 8/2023, de 27 de diciembre, por el que se adoptan medidas para afrontar las consecuencias económicas y sociales derivadas de los conflictos en Ucrania y Oriente Próximo, así como para paliar los efectos de la sequía, la Ley de ingreso mínimo vital ya contempla en su articulado la posibilidad de que las Administraciones autonómicas de régimen fiscal común asuman la gestión del ingreso, y ello no debe afectar al carácter unitario del régimen económico de la Seguridad Social y al principio de solidaridad.

Esta decisión legislativa, que amplía las posibilidades de gestión administrativa de la prestación, es, desde el punto de vista del Defensor del Pueblo, un acertado paso hacia adelante para consolidar la eficacia de este ingreso como instrumento que haga frente a las situaciones de pobreza o riesgo de exclusión.

Las Administraciones autonómicas responsables de la política social asumen ya la gestión de las pensiones no contributivas (PNC), además de sus propias rentas de inclusión social. Incorporando la gestión del ingreso mínimo vital estatal, estarían en disposición de ofrecer a los ciudadanos en situación de vulnerabilidad una respuesta integral y más eficaz, que, entre otras cosas, eliminara gran parte de las disfunciones que produce el solapamiento de prestaciones.

Es cierto que lo anterior, entre otros aspectos, pasa por un refuerzo de los medios humanos y materiales destinados en cada comunidad autónoma a la gestión de estas prestaciones, porque, lamentablemente, las quejas en el Defensor del Pueblo revelan también muchos problemas de retraso en la tramitación autonómica de las PNC y las rentas de inclusión.

Pero, aun con las dificultades de orden práctico que se hayan de plantear y resolver mediante un mecanismo de cooperación reforzada (incluidos los sistemas de información), lo que resulta imprescindible es avanzar cuanto antes hacia un modelo de gestión del sistema de garantía de ingresos mínimos centrado en la persona, y mucho menos en el reparto de tareas y funciones entre unas y otras Administraciones sociales.

### 13 PREVENCIÓN Y EXTINCIÓN DE INCENDIOS FORESTALES

Los montes y los bosques son necesarios para la conservación de la biodiversidad, para la regulación del clima y del ciclo hidrológico, para la depuración del aire y la captura de dióxido de carbono y para la estabilización del suelo. Son, además, fuente de alimentos, medicinas y materiales. Por lo tanto, deben protegerse, recuperarse y gestionarse de forma sostenible.

Los incendios forestales, además de suponer una amenaza para la vida de las personas y sus bienes, son un factor muy relevante de degradación de los ecosistemas naturales y uno de los principales problemas medioambientales en España. Destruyen los hábitats, la flora y la fauna, erosionan gravemente el suelo, generan contaminación atmosférica, gases de efecto invernadero y dejan tras de sí un paisaje devastado. También impactan negativamente en las infraestructuras.

Los efectos del cambio climático, sobre todo el ascenso de las temperaturas, las sequías y las olas de calor cada vez más frecuentes, intensas y duraderas, incluso extemporáneas, aumentan el riesgo de inicio y propagación del fuego.

En España, los incendios forestales son recurrentes. No obstante, 2021 y 2022 fueron años particularmente alarmantes por la virulencia, extensión y efectos de los que se produjeron.

Por esta razón, el Defensor del Pueblo culminó en 2023 una actuación de oficio iniciada a finales de 2022, con las consejerías competentes de todas las comunidades autónomas, las diputaciones forales, las dos ciudades autónomas y la Secretaría de Estado de Medio Ambiente, cuyo fin era comprobar el grado de cumplimiento y coordinación de las medidas previstas en el Real Decreto-ley 15/2022, de 1 de agosto, por el que se adoptan medidas urgentes en materia de incendios forestales, aprobado como respuesta a los graves incendios acaecidos en la primavera y el verano de ese año. Esta institución tuvo en cuenta también los resultados de otras actuaciones seguidas en quejas presentadas por los ciudadanos.

Entre las conclusiones alcanzadas destaca, por un lado, la necesidad de reforzar las medidas relacionadas con la prevención de los incendios forestales, en particular las orientadas a favorecer la gestión forestal sostenible, la resiliencia de los montes frente al fuego y una correcta ordenación de los usos del suelo. Por otro, cabe mencionar la necesidad de intensificar la coordinación administrativa y la coherencia entre las políticas públicas relacionadas.

***Prevención de los incendios forestales mediante la gestión forestal sostenible y la mejora de la resiliencia de los montes frente al fuego***

Ante una situación condicionada por el aumento de las temperaturas, la disminución de las precipitaciones y la sequía, las Administraciones públicas deben asumir el aumento de recursos públicos que van a ser necesarios para atender las labores de extinción y acometer la restauración de los montes. Pero solo eso no será suficiente. La prevención de los incendios y la minimización de sus impactos, desde un enfoque ambiental y sostenible, han de convertirse en elementos centrales de la gestión forestal.

Es preciso avanzar en la gestión forestal sostenible y en la ordenación de los montes conforme al principio de multifuncionalidad.

La gestión de los montes dispone de instrumentos específicos de planificación, los denominados planes de ordenación de los recursos forestales. Estos se aprueban por las comunidades autónomas de acuerdo con la legislación básica estatal y contienen, entre otros elementos, la zonificación del territorio forestal y las directrices de ordenación y aprovechamiento de los recursos que albergan.

En la zonificación del terreno forestal y en la regulación de los aprovechamientos forestales, las Administraciones públicas deben cumplir con el mandato del artículo 45 de la Constitución, que obliga a todos los poderes públicos a preservar y proteger el medio ambiente y velar por el uso racional de los recursos naturales. También deben respetar el principio legal de multifuncionalidad de los montes, dirigido a asegurar el equilibrio entre sus valores ambientales, económicos y sociales (artículo 3 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, en adelante «Ley de Montes»).

El uso racional y el cumplimiento equilibrado de la multifuncionalidad de los montes conduce necesariamente a afirmar que los aspectos ambientales, económicos y sociales deben tenerse presentes en su planificación, ordenación y gestión para que puedan calificarse de sostenibles. No obstante, no siempre todos los aspectos ambientales, económicos y sociales han de tener el mismo peso en las decisiones que se adopten, pues en cada monte puede prevalecer, racionalmente, una de esas funciones.

Así, hay montes destinados fundamentalmente a ser preservados bien por la diversidad biológica que albergan, por su singularidad, por su fragilidad, por la belleza del paisaje o por su interés ecológico y, por ello, pasan a formar parte de los espacios naturales protegidos.

En estos casos, la función ambiental del monte prevalece sobre las demás a la hora de determinar las medidas de uso y gestión que se adopten, que están subordinadas a la conservación. Esto no quiere decir que el aspecto económico o el social no se tengan en cuenta, solo que se encuentran subordinados a un fin de interés general que debe prevalecer, que es el de su conservación. Está por tanto justificado que, de acuerdo con

la función social de la propiedad, en las normas reguladoras del espacio se establezcan limitaciones, o incluso prohibiciones, de uso y de explotación de los recursos, de forma proporcionada a los valores a proteger.

En otros montes, las actividades económicas y los aprovechamientos forestales tienen menos limitaciones, aunque no por ello pueden obviarse sus funciones ambientales ni su gestión sostenible.

Como recoge de manera expresiva la Ley de Montes, estos, independientemente de su titularidad, desempeñan una función social relevante tanto como fuente de recursos naturales y sustento de actividades económicas como por ser lugares donde se producen importantes funciones ambientales, entre ellas, de protección del suelo y del ciclo hidrológico, de fijación del carbono atmosférico, de espacio para la diversidad biológica y como elementos fundamentales de la conectividad ecológica y del paisaje. El reconocimiento de estas funciones biológicas, de las que toda la sociedad se beneficia, obliga a las Administraciones públicas a velar en todos los casos por su conservación, protección, restauración, mejora y ordenado aprovechamiento.

En conexión con lo anterior, los expertos apuestan por lograr montes con mejor resiliencia ante el fuego, es decir, con capacidad de recuperación tras un incendio, para lo que aconsejan fomentar bosques biodiversos. Un bosque mixto tiene más opciones de recuperación frente a un incendio que uno monoespecífico, porque tiene mayor número de opciones para adaptarse y regenerarse. La mezcla de especies autóctonas aumenta la biodiversidad y genera masas forestales multifuncionales, de mayor resiliencia frente a nuevos incendios.

La consideración de la función de los montes como corredores ecológicos, la selección y adaptación de las especies al cambio climático, la creación de paisajes mosaico de distinta intensidad vegetal (por ejemplo, la combinación de áreas boscosas con otras de pasto), la atención a la cantidad y estructura de la biomasa y el impulso de la sanidad forestal contra las plagas son medidas que también contribuyen a alcanzar ese objetivo.

### ***Preservación del suelo forestal frente a la urbanización e integración de previsiones orientadas a evitar los incendios forestales en la planificación territorial y urbanística***

A lo ya expuesto en el apartado anterior, ha de sumarse la preservación del uso forestal del suelo frente a la urbanización y su protección mediante la aplicación efectiva de los principios básicos contenidos en el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (TRLRDU), aprobado mediante el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, que contiene directrices claras de ordenación. Allí se establece que las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo

tienen como fin común su utilización conforme al interés general y según el principio de desarrollo sostenible.

En virtud de este principio, las políticas públicas han de propiciar el uso racional de los recursos y la protección del medio ambiente. También ha de contribuirse a la prevención de riesgos y peligros para la seguridad y la salud públicas, a la eliminación efectiva de las perturbaciones de ambas y a la prevención y minimización, en la mayor medida posible, de la contaminación del aire, el agua, el suelo y el subsuelo (artículo 3 del TRLS).

Por otro lado, en la consideración del principio de prevención de riesgos naturales y accidentes graves en la ordenación de los usos del suelo, el citado texto normativo obliga a tener presente, los riesgos derivados del cambio climático, entre ellos, el de incendios, con especial atención a la interfaz urbano-forestal y entre las infraestructuras y las zonas forestales (artículo 20.1 c) del TRLS).

Así, resulta determinante que la planificación territorial y urbanística preserve el uso del suelo forestal de la urbanización e integre previsiones orientadas a evitar los incendios forestales.

Un planeamiento que integre adecuadamente la prevención de incendios debe evitar el contacto directo entre el monte y la urbanización, y definir espacios intermedios que actúen como zonas de protección. Las normas autonómicas en materia de incendios forestales suelen establecer perímetros de seguridad en torno a las viviendas y a las infraestructuras, que deben tenerse en cuenta al planificar el suelo. En esas fajas perimetrales, las leyes establecen obligaciones para los propietarios del suelo respecto a la gestión de la biomasa.

Paralelamente, los municipios deben ejercer con rigor las potestades de restablecimiento de la legalidad urbanística con el fin de evitar que se consoliden en suelo forestal construcciones irregulares. Deben asimismo exigir a los propietarios del suelo en zonas de protección, en particular, en la interfaz urbano-forestal, el cumplimiento de sus obligaciones de gestión de la biomasa o de conservación del suelo, ejecutando las labores de control de la vegetación a costa del obligado, si este no cumple tras ser requerido. Las Administraciones locales son las competentes para ejercer estas potestades, pero las Administraciones autonómicas también deben velar por que se ejerzan, y ambas administraciones deben coordinarse entre sí.

El Defensor del Pueblo comprueba a través de sus actuaciones que dichas funciones no siempre se llevan a cabo cuando es necesario, ni con la diligencia y determinación que exigen las normas. Por ello, frecuentemente sugiere a las entidades locales que ejerzan dichas funciones, que son de carácter reglado e inexcusable.

En el caso de los montes de dominio público, como los montes catalogados, o de otros bienes demaniales, el ejercicio de estas potestades no prescribe. Tampoco lo hace la potestad de recuperación de oficio (artículo 55 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas). Además, la legislación autonómica suele prever el ejercicio de potestades de restablecimiento de la legalidad urbanística, incluida la sancionadora, sin someterlas a plazo, cuando las infracciones urbanísticas afectan a suelo no urbanizable de protección, zonas verdes y espacios libres.

No obstante, hay otros casos en los que, al no haberse ejercido debidamente las potestades de restablecimiento de la legalidad por parte del municipio, las viviendas irregularmente construidas en un monte pasan a un régimen de fuera de ordenación y ya no se pueden demoler, de manera que pervive un uso residencial en un lugar donde no corresponde y donde las vidas y los bienes pueden verse amenazadas en caso de incendio.

En estos supuestos, las Administraciones públicas han de intensificar la supervisión de la interfaz residencial-forestal, además de exigir a los propietarios el cumplimiento estricto de su deber de conservación del terreno en buen estado, cualquiera que sea su clasificación urbanística y el uso del suelo, en condiciones que contribuyan a prevenir o evitar los incendios.

### ***Refuerzo de la organización y la coordinación administrativas***

Desde el punto de vista de la organización y la coordinación administrativas, debe partirse de la base de que todas las Administraciones –estatal, autonómica y local– tienen competencias en materia de protección de los montes y de incendios forestales (prevención, extinción y restauración de los espacios quemados) y que la materia guarda estrecha relación con otras, singularmente la protección civil y el urbanismo.

En ese contexto competencial, España dispone de un protocolo de actuación que regula la intervención de las Administraciones públicas en la extinción de incendios forestales. A grandes rasgos se diseña en el artículo 46 de la Ley de Montes y en el Real Decreto 893/2013, de 15 de noviembre, por el que se aprueba la Directriz básica de planificación de protección civil de emergencia por incendios forestales, junto con los planes especiales de protección civil autonómicos. En ellos se establece la clasificación de los incendios en función de su gravedad potencial y se determinan los protocolos de intervención asociados a cada nivel.

Este mecanismo funciona razonablemente bien, por lo que las Administraciones públicas a lo que deben aspirar es a mejorar la coordinación del sistema y a hacer más eficiente la actuación.

El Defensor del Pueblo considera que es posible mejorar la coordinación entre órganos de una misma Administración Pública, ya que es frecuente que exista una división entre las funciones de gestión forestal (incluidas las medidas de prevención de incendios), que se atribuyen a un órgano competente en materia de montes (que, a su vez, puede estar incluido en la consejería autonómica con competencias de medio ambiente o de agricultura) y las funciones de extinción, que pueden ubicarse en las consejerías con competencias en materia de montes o en las de protección civil e interior. En esta estructura organizativa, la comunicación entre órganos no siempre es fluida y los órganos ambientales tienden a declinar su competencia cuando las funciones de prevención y extinción se han atribuido a una consejería distinta.

Las administraciones deben dotarse de equipos multidisciplinares, convenientemente formados y capaces de coordinarse e intervenir no solo en las acciones de extinción, sino también en la adopción y evaluación de las medidas de gestión a aplicar a cada lugar.

El fuego no conoce fronteras ni competencias. Por tanto, debe asumirse que, cualquiera que sea el modelo organizativo, la estructura y la división de funciones y competencias entre las distintas administraciones, órganos y equipos que intervienen en la extinción de incendios forestales, siempre va a resultar necesario disponer de un marco común que permita coordinar la actuación de todos los intervinientes. Su eficacia depende en gran medida de que ese marco de actuación se adopte de forma consensuada.

Lo anterior es también aplicable a la mejora en la coordinación entre distintas Administraciones públicas. Así, respecto a los nuevos planes anuales para la prevención, vigilancia y extinción de incendios, previstos en el Real Decreto-ley 15/2022, la mayor parte de las comunidades autónomas pusieron de manifiesto que el Ministerio para la Transición Ecológica no había aprobado las directrices comunes que debían servir de base para su elaboración. Algunas de ellas justificaron en esta circunstancia el retraso en su adopción.

La aprobación de las directrices debía haber sido el primer paso para asegurar una homogeneidad técnica de los distintos planes. No obstante, la posibilidad de divergencias o incompatibilidades entre los distintos planes pudo minimizarse por el hecho de que el Comité de Lucha contra Incendios Forestales –el órgano técnico para la coordinación interadministrativa en materia de incendios forestales, adscrito a la Comisión Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad– consensuó con suficiente antelación un documento que fue objeto de información pública.

Los plazos señalados en el Real Decreto-ley 5/2022 para aprobar los planes eran exigentes (cinco meses) y así lo pusieron de manifiesto casi todas las Administraciones

autonómicas. Si bien ello incentivó la actuación, también pudo dar lugar a algunas ineficiencias. En todo caso, aunque algunas Administraciones autonómicas se escudaron en la falta de aprobación de las directrices comunes por el mencionado ministerio y en la premura de los plazos, casi todas avanzaron en la elaboración de los planes, en cumplimiento de la norma estatal.

En este sentido, y desde el punto de vista organizativo, la ampliación del marco temporal y territorial de la actuación de los dispositivos de intervención que exige el real decreto-ley (los planes deben de aplicarse de manera continua durante todo el año y en la totalidad del territorio de cada comunidad autónoma) fue acertada, porque los incendios forestales –incluso, en ocasiones, los grandes incendios– comienzan a producirse fuera de la campaña de verano.

Otro aspecto que debe tenerse en cuenta desde el punto de vista de la organización y la coordinación es el previsible incremento de recursos que va a ser necesario destinar a las tareas de extinción y a las ayudas para compensar los daños y para la restauración de los montes por la subida de temperaturas, la disminución de precipitaciones y la sequía. Todos estos efectos se vinculan con el cambio climático y vaticinan un incremento del número y gravedad de incendios forestales.

Por otro lado, hay varios aspectos que requieren una regulación consensuada para superar disparidades o deficiencias que impiden una más eficaz actuación conjunta de las distintas Administraciones estatal y autonómicas implicadas: la calificación de las unidades de extinción por sus capacidades operativas, de acuerdo con las diferentes certificaciones profesionales existentes; un protocolo de coordinación común en materia de medios aéreos; la adopción de indicativos de radio unívocos; la simbología común para la elaboración de mapas operativos; las condiciones mínimas de seguridad de las dotaciones y los equipos de protección individual de los que deberá disponer el personal que participe en labores de prevención y extinción de incendios forestales, de conformidad con la normativa de prevención de riesgos laborales.

### ***Mejora de la coherencia entre los objetivos de las distintas políticas públicas, en relación con los incendios forestales***

El Defensor del Pueblo también detectó un margen de mejora en la coordinación de políticas públicas, es decir, en la coherencia de los objetivos que se persiguen con el diseño y ejecución de distintas políticas públicas con incidencia en la prevención de incendios forestales.

Combatir eficazmente los incendios forestales requiere que la legislación y la ejecución de políticas públicas con incidencia en dichos fenómenos persigan objetivos coherentes entre sí. De poco sirve establecer un régimen de protección de los montes si las Administraciones públicas no destinan medios para asegurarse de que se cumplen

las normas que regulan el uso del fuego; ni regular el uso público de los montes si el fomento del turismo en espacios naturales se sobredimensiona (zonas de acampada, campamentos turísticos o viviendas rurales aisladas), obviando la necesidad de reducir los riesgos de incendio que ello suscita; ni tampoco prohibir la quema de residuos agrícolas en determinadas condiciones, si no se habilitan otras formas alternativas de gestionar esos residuos.

El análisis de todos aquellos sectores que pueden incidir en los incendios excedía la actuación de oficio de referencia. No obstante, el Defensor del Pueblo hizo hincapié ante las administraciones en la prohibición del cambio de uso forestal de terrenos tras un incendio y en el control de la aplicación de la normativa del uso del fuego.

En el primer aspecto, la legislación básica estatal en materia de montes ha ido ampliando los supuestos en los que las comunidades autónomas pueden levantar la prohibición de cambiar el uso forestal de los suelos quemados, por otro como puede ser el ganadero, el agrícola o el urbanístico, y el deber de las comunidades autónomas de garantizar las condiciones de la restauración de la vegetación. La aplicación restrictiva de estos supuestos junto con una justificación suficiente, tal y como ha exigido el Tribunal Constitucional, se considera crucial para asegurar la coherencia entre la política forestal y las políticas urbanística y agropecuaria.

En definitiva, la evolución legal ilustra cómo una norma, cuya finalidad es la de disuadir los incendios intencionados para dar usos distintos a los montes (desde habilitar nuevas superficies de pastos o permitir el desarrollo urbanístico) puede desvirtuarse progresivamente hasta perder parte de su eficacia. Una prohibición total suele plantear dificultades prácticas o dar lugar a situaciones irrazonables o injustas, pero el recurso a conceptos jurídicos indeterminados para definir supuestos que permitan levantar una prohibición, en lugar de acotar los supuestos de hecho en los que procede la aplicación, sin duda desvirtúa la eficacia del precepto legal.

Por lo que se refiere a la aplicación de las normas sobre usos del fuego, con frecuencia resulta conflictiva, pues suelen consistir en limitaciones que se imponen a la circulación de vehículos, al acceso público y a la realización de actividades en el monte (quema de residuos agrícolas, uso de barbacoas o maquinaria). Las finalidades que se persiguen no siempre resultan coherentes entre sí, porque las declaradas no siempre coinciden con las reales y suelen destinarse medios insuficientes para asegurar el cumplimiento de las limitaciones impuestas.

La disponibilidad de medios para supervisar la correcta quema de residuos agrícolas –que se efectúe en período autorizado o que no se realice en condiciones de viento o sequía– es determinante. Asimismo, deben tramitarse con agilidad las autorizaciones solicitadas para evitar que las quemas se realicen fuera del ámbito de supervisión de la

Administración. Esa agilidad, no obstante, no puede obtenerse a costa de obviar las garantías establecidas con carácter mínimo en el ordenamiento jurídico (ser otorgadas por un órgano incompetente, por ejemplo).

Ante este problema, la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, establece, en su artículo 27.3, que, con carácter general, no está permitida la quema de residuos vegetales generados en el entorno agrario o silvícola. Se exceptúan las pequeñas explotaciones agrarias y los supuestos en los que lo autorice la comunidad autónoma bien por razones de carácter fitosanitario (si se motiva adecuadamente que no existen otros medios para evitar la propagación de la plaga), bien con el objeto de prevenir incendios. Ello debería reducir significativamente el número de quemas y, por tanto, el riesgo de incendio forestal por esta causa, siempre que se destinen medios suficientes para supervisar su cumplimiento.

### ***Recordatorios de deberes legales***

El resultado de las actuaciones del Defensor del Pueblo se plasmó en una serie de Recordatorios de deberes legales que fueron dirigidos a las [consejerías competentes de Andalucía, Aragón, Asturias, Cataluña, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Galicia, Illes Balears, Navarra, Comunidad de Madrid, Región de Murcia, La Rioja, Comunitat Valenciana, País Vasco](#) y a las [diputaciones forales de Bizkaia, Gipuzkoa y Araba/Álava](#), a las [ciudades autónomas de Ceuta y Melilla](#) y la [Secretaría de Estado de Medio Ambiente](#):

- De acuerdo con el principio constitucional de uso racional de los recursos naturales y el principio legal de multifuncionalidad de los montes, las Administraciones públicas deben tener presentes los aspectos ambientales, económicos y sociales en la conservación, planificación, ordenación y gestión de los montes (artículo 3 de la Ley de Montes).
- El reconocimiento de los recursos y beneficios que aportan los montes y los bosques, de los que toda la sociedad puede disfrutar, obliga a las Administraciones públicas a velar en todos los casos por su conservación, protección, restauración, mejora y ordenado aprovechamiento (artículo 4 de la Ley de Montes).
- El aumento de los incendios forestales asociado a la subida de las temperaturas y a la sequía que lleva aparejadas el cambio climático, y el mandato constitucional a todas las Administraciones públicas de restaurar y defender el medio ambiente, determina su deber de reforzar las medidas de prevención de incendios forestales y, entre ellas, la resiliencia de los montes frente al fuego (artículo 3 k) de la Ley de Montes).

- Las Administraciones públicas deben asegurar, en sus respectivos ámbitos de competencias, que los instrumentos de ordenación del territorio y los de planificación preserven el suelo forestal de su transformación mediante la urbanización; y que integren previsiones orientadas a evitar los incendios forestales (artículos 3 del TRLS y 39 de la Ley de Montes).
- Asimismo, las Administraciones autonómicas deben velar por que las Administraciones locales ejerzan las potestades de restablecimiento de la legalidad urbanística para impedir la consolidación de edificaciones irregulares en los montes, de acuerdo con la normativa urbanística autonómica.
- Las Administraciones autonómicas deben exigir a los titulares de los terrenos forestales o ubicados en la interfaz urbano-forestal, así como aquellos ubicados en zonas de protección, que adopten las medidas de prevención en los casos previstos en la legislación autonómica o, en su defecto, han de velar por que los municipios exijan a los propietarios el cumplimiento de su deber de conservación. También deben interpretar restrictivamente las excepciones de cambio de uso de terrenos forestales incendiados (artículo 50 de la Ley de Montes).
- En la extinción de incendios forestales, las Administraciones públicas deben disponer de un marco común que garantice la eficacia de las comunicaciones y el despliegue de los medios disponibles, asegurando la coordinación de los distintos órganos y equipos y los principios de asistencia recíproca y utilización conjunta de los medios personales y materiales disponibles (artículo 43 de la Ley de Montes).
- En particular, debe consensuarse la regulación referida a la calificación de las unidades de extinción por sus capacidades operativas, a la coordinación de los medios aéreos, a la adopción de indicativos de radio unívocos, simbología común para la elaboración de mapas operativos y condiciones mínimas de seguridad de las dotaciones y los equipos de protección del personal (artículo 2 del Real Decreto-ley 15/2022).
- Las Administraciones públicas deben dotarse de los medios económicos, materiales y humanos necesarios para ejercer sus competencias en materia de prevención y extinción de incendios forestales, de acuerdo con los principios de suficiencia y eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos (letras i) y j) del artículo 3 de la Ley 40/2015).

## 14 DECLARACIÓN Y RECUPERACIÓN DE LOS SUELOS CONTAMINADOS

El suelo es un recurso natural valioso, frágil y no renovable. Desempeña funciones clave para la supervivencia de los seres humanos y de los ecosistemas, pues sobre él se desarrollan actividades económicas (producción de alimentos, suministro de recursos y materias primas, actividades industriales, viviendas) y, a la vez, constituye el sustrato de hábitats y especies de flora y fauna, se vincula con el ciclo del agua y el de los nutrientes, funciona como depósito de material genético y actúa como sumidero de carbono, crucial para la mitigación del cambio climático.

### ***Definición y declaración de suelo contaminado. Medidas de descontaminación y recuperación***

El ordenamiento jurídico define el suelo contaminado como aquel cuyas características han sido alteradas negativamente por la presencia de componentes químicos de carácter peligroso de origen humano, en concentración tal que comporte un riesgo inaceptable para la salud humana o el medio ambiente de acuerdo con los criterios y estándares que se determinen reglamentariamente (artículo 2 de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, en adelante LRSC).

El Real Decreto 9/2005, de 14 de enero, aprobó el reglamento que establece la relación de actividades potencialmente contaminantes del suelo y los criterios y estándares que permiten decidir si un suelo está o no contaminado, incluyendo los requisitos técnicos que deberán ser tenidos en cuenta para la correspondiente declaración. Asimismo, regula en la forma y contenido del informe preliminar de situación que deben presentar a las comunidades autónomas los titulares de las actividades potencialmente contaminantes y los propietarios de los suelos que las han soportado en el pasado.

El parámetro básico que se utiliza para la evaluación de la contaminación del suelo es el de los niveles genéricos de referencia de determinadas sustancias, que se agrupan en razón de su peligrosidad para la salud humana y para los ecosistemas. El criterio general para juzgar el grado de contaminación del suelo, así como las posibles medidas de recuperación ambiental, descansa en la valoración de los riesgos ambientales ligados a la existencia de los contaminantes.

Aplicando estos estándares, las comunidades autónomas deben declarar y delimitar mediante resolución expresa los suelos contaminados, en los que el sujeto responsable habrá de ejecutar las actuaciones necesarias para proceder a su descontaminación y recuperación (artículos 99 a 103 LRSC).

De estos preceptos normativos, interpretados a la luz del artículo 45 de la Constitución, se pueden extraer varias conclusiones.

La primera de ellas es que la obligación de descontaminar nace por un hecho físico: la presencia de sustancias contaminantes en concentraciones que generan riesgos inaceptables para la salud humana o el medio ambiente.

La segunda conclusión es que la obligación de limpiar la contaminación corresponde a quien la generó, según el principio de que quien contamina paga, contemplado en los artículos 45.3 de la Constitución y 191.2 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, lo cual incluye adoptar las medidas necesarias para corregir la contaminación y sufragar su coste.

Hay, además, una tercera obligación que corresponde a la Administración, la de exigir al responsable de la contaminación que cumpla con la obligación de descontaminar, si no lo hace voluntariamente. Para ello, la ley establece un procedimiento que se inicia cuando se detecta la presencia de contaminantes que generan riesgos inadmisibles para la salud o el medio ambiente y que concluye con la declaración administrativa de suelo contaminado y el establecimiento de las medidas de descontaminación.

Tal resolución administrativa debe establecer las medidas de limpieza y recuperación, en la forma y plazo que determinen las respectivas comunidades autónomas. Dicho plazo no superará, con carácter general, los tres años, salvo que por razones técnicas asociadas al proceso de descontaminación se requiera de un plazo mayor. El alcance y ejecución de estas medidas debe garantizar que la contaminación se traduzca en niveles de riesgo aceptables de acuerdo con el uso del suelo.

#### ***Suelos contaminados en la isla de Monti, municipio de Hinojedo (Suances, Cantabria)***

El Defensor del Pueblo en 2023 analizó la aplicación de estas normas en relación con los suelos contaminados en la isla de Monti, unos terrenos enclavados en el río Saja que se utilizaron durante décadas para realizar vertidos de sustancias residuales de la actividad química industrial.

Con ocasión de un proyecto promovido por la Dirección General del Agua para construir una depuradora, la Administración estatal estudió como alternativa ubicarla en los terrenos de la isla. Esta opción fue descartada tras un informe de análisis cuantitativo de los riesgos para la salud humana que encargó la Confederación Hidrográfica del Cantábrico.

Según este informe, los resultados analíticos realizados no resultan conformes respecto a las concentraciones de diversas sustancias tóxicas (hidrocarburos, metales

y organoclorados). La presencia de estos contaminantes en el terreno alcanza unas concentraciones que supondrían un riesgo inadmisibles para la salud de las personas que trabajaran en la fase de construcción de la depuradora que se preveía instalar y para los trabajadores de la depuradora cuando entrara en funcionamiento. La Confederación Hidrográfica del Cantábrico resolvió emplazar la depuradora en otro lugar para lo que estaba en proceso de evaluación ambiental de las distintas alternativas.

Sin embargo, a pesar de este informe, la Consejería de Fomento, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Cantabria consideró que no era necesario declarar los terrenos como suelo contaminado, cuestión que le compete.

La consejería manifestó que en la isla no se realiza actividad alguna, por lo que consideraba que no existía riesgo para la salud humana ni para el medio ambiente, y que no había razón para realizar dicha declaración ni exigir al responsable de la contaminación, o al poseedor del suelo, su limpieza.

También sostuvo que cuando se produjo la contaminación no había normativa ambiental aplicable y que después de muchas décadas no se puede exigir a quien la produjo entonces que la corrija ahora. Es decir, según este criterio de la consejería, los terrenos pueden dejarse sin descontaminar.

Esta interpretación no es la más favorable al reconocimiento del derecho protegido por el artículo 45 de la Constitución, el cual informa la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos en sus tres vertientes:

- El derecho de todos a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo.
- El mandato a los poderes públicos de velar por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.
- El mandato al legislador de establecer un régimen sancionador penal o administrativo y la obligación de reparar el daño causado, y, consecuentemente, de la Administración de aplicar ese régimen sancionador y exigir la reparación a quien corresponda.

#### ***Declaración del suelo contaminado para un determinado uso***

El artículo 4 del Real Decreto 9/2005 dispone que las comunidades autónomas, tomando en consideración la información recibida del titular de la actividad contaminante, así como de otras fuentes de información disponibles, deben declarar un suelo como contaminado para los correspondientes usos, atendiendo a los criterios expuestos en el anexo III del reglamento. La valoración de esta información ha de realizarse teniendo en

cuenta el objeto de protección en cada caso, bien sea la salud humana, bien sean los ecosistemas.

De aquí se desprende que si el suelo está contaminado de hecho para un determinado uso –en el caso que se analiza cualquiera que suponga realizar obras o el funcionamiento de una instalación–, debe declararse por la consejería el suelo contaminado para ese uso concreto.

Sin embargo, la Consejería de Fomento de Cantabria sostuvo que dicha declaración no resultaba precisa en el caso de la Isla de Monti porque el uso en el que se pondría en riesgo la salud humana no se realiza. Ello no responde a los preceptos legales y reglamentarios expuestos ni atiende a un uso racional del suelo, porque, al tolerar el mantenimiento de la contaminación, se están impidiendo otros usos actuales o futuros.

Permitir los niveles de contaminación actualmente existentes supone despojar a ese suelo de sus características propias como recurso natural e impedir el disfrute de sus valores o el desarrollo de otros usos, pues en tanto no se descontamine no es posible ningún uso que implique el movimiento de tierras o la presencia habitual de personas.

En todo caso, debe dejarse constancia de esa relación entre contaminación, uso del suelo y calificación urbanística, pues las resoluciones de descontaminación y recuperación del suelo deben notificarse a los ayuntamientos y en ellas se deben indicar los usos del suelo para los que se realizó esa declaración «a efectos, entre otros, de su coordinación y coherencia con la regulación urbanística actual o futura de los usos del suelo» (artículo 99.5 LRSC).

Por otra parte, si se diera por bueno el planteamiento de la consejería de dejar el suelo como está y tolerar la contaminación (pese a que afecta a prácticamente cualquier uso, dado que no cabe ninguno que no precise de movimiento de tierras o de la presencia habitual de personas), habría que cuestionarse si ello no constituye un incentivo al mantenimiento de actitudes laxas de prevención y eliminación de la contaminación, a la vista de que tal actitud carecería de consecuencias para quien así actuase.

Si quien contamina es además propietario del suelo asume una pérdida del valor económico del terreno consecuencia de dicha contaminación, pero al no estar declarada como tal por la Administración «se ahorra» los costes de limpiarlo y de devolverlo a una situación de riesgo aceptable para la salud y el medio ambiente.

De esta forma, el recurso natural no solo se expulsa del tráfico económico, sino que también se inhabilita su posible uso o disfrute social.

### ***Adaptación de las actividades contaminantes a las nuevas normas ambientales***

Por otra parte, en los asuntos de contaminación del medio ambiente en los que el Defensor del Pueblo interviene, es frecuente que las Administraciones públicas sostengan, como argumento para no exigir responsabilidades a los titulares de las instalaciones contaminantes, que cuando se produjo la contaminación –en casi todos los casos hace décadas– no había normativa ambiental aplicable. Así lo ha defendido la consejería respecto al asunto expuesto. Ello es tanto como decir que en el pasado se podía contaminar libremente, lo cual no puede sostenerse.

En las décadas de los 50 y 60 del siglo pasado podría no existir normativa ambiental en el sentido en el que ahora se emplea este término, es decir, como una rama del ordenamiento jurídico administrativo que tiene como objeto la protección del medio ambiente. Pero esto no significa que las normas ampararan entonces la producción de contaminación de forma ilimitada (ruido, vertidos, residuos) ni tampoco que no existieran normas con finalidad ambiental.

El Defensor del Pueblo suele recordar que el artículo 590 del Código Civil prohíbe realizar obras molestas o nocivas para el vecino y establece la correspondiente obligación de corregir el peligro o las molestias con las necesarias medidas. Es decir, a través de la aplicación de las reglas del Derecho común, ya antes de promulgarse la Constitución, cualquier actividad susceptible de causar molestias, daños o perjuicios era objeto de ponderación de sus efectos previsibles y determinación de las medidas correctoras.

Lo que ha cambiado con el paso del tiempo son las técnicas jurídicas que, a través de la evolución legislativa, se han ido ampliando y reforzando y permiten actuar administrativa y judicialmente con mayores garantías y exigencias, así como importantes avances en el conocimiento científico que ponen al descubierto los efectos negativos de la contaminación y, con ello, la percepción social y jurídica del hecho contaminante. Pero esto es algo muy distinto de la afirmación de que el ordenamiento jurídico amparaba en el pasado la posibilidad de contaminar de forma ilimitada.

En cualquier caso, en el ordenamiento jurídico español existe un deber de los operadores y titulares de actividades contaminantes de adaptarse a las nuevas normas ambientales que se van aprobando.

En algunos casos, las normas otorgan expresamente un plazo para que las instalaciones que existían antes de su entrada en vigor puedan cumplir sus nuevas obligaciones en un período razonable. Estas obligaciones pueden consistir en la obtención de una autorización en la que la Administración fije los valores límite de emisiones y vertidos o la implantación de determinadas mejoras en las instalaciones que permitan reducir la contaminación.

Ejemplos de ello se contienen en el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas de 1961 (que establecía la obligación de quienes vinieran ejercitando actividades molestas, insalubres, nocivas o peligrosas solicitaran la licencia ambiental en el plazo de dos meses desde su entrada en vigor); en la disposición transitoria primera de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación, que daba un plazo a las instalaciones existentes para que obtuvieran la autorización ambiental integrada y se adaptaran a las nuevas exigencias; y también en el texto refundido de la ley hoy vigente en esta materia, aprobada por el Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre, que contiene una previsión similar respecto a la actualización de las autorizaciones existentes.

En otros casos, las normas guardan silencio sobre la obligación de adaptación, pero de ello no debe inferirse que las instalaciones existentes estén exentas de este deber, sino tan solo que no disponen de un plazo concreto para ello.

Lo contrario, es decir, considerar que instalaciones contaminantes podrían funcionar sin adoptar las medidas correctoras que sí se exigen a las nuevas instalaciones, además de ser poco equitativo, no resulta acorde con el mandato constitucional recogido en el artículo 45 de la Constitución ni con las reglas de Derecho común ya expuestas.

### ***Mandato constitucional de no dejar los suelos sin descontaminar***

La consejería cántabra hizo también hincapié en que el informe encargado solo se centró en el análisis de los riesgos de la contaminación para la salud de los trabajadores que tuvieran que desempeñar su labor para construir o hacer funcionar la depuradora, lo cual significaba que no se evaluaron los riesgos para el medio ambiente derivados de esa contaminación.

A este respecto, el Defensor del Pueblo recordó a la consejería que los terrenos contaminados se encuentran en medio de un río, el Saja, y cerca de la Ría de San Martín.

En el informe técnico no se dice si los terrenos contaminados pueden verse alterados por fenómenos naturales de forma análoga (o más grave) a lo que ocurriría con un movimiento de tierras provocado por unas obras, o si pueden existir vertidos indirectos a las aguas y qué efectos tendría esa contaminación sobre el medio ambiente, en un contexto de fenómenos meteorológicos cada vez más extremos.

No obstante, el informe contiene algunas referencias indirectas, al considerar la posible transmisión de la contaminación a través del agua en relación con la exposición de los receptores fuera del emplazamiento (los llamados receptores *off-site*), es decir, no vinculados a la actividad, pero siempre en relación con la salud humana, no con el medio ambiente.

En todo caso, el informe reconoce que no se ha considerado que exista lixiviación del suelo al agua subterránea, porque si se hiciera «se dispararían los niveles de riesgo a los que se ven expuestos los receptores residenciales *off-site*». A continuación, el propio informe reduce la posibilidad de que se produzca lixiviación, pues ello solo ocurriría si los contaminantes se hallaran por encima de la capacidad de retención del suelo o bien la fuente de contaminación se encontrara activa.

Aunque dichas circunstancias efectivamente no se estén produciendo, el Defensor del Pueblo considera que el mandato constitucional de conservar y restaurar el medio ambiente impide dejar los suelos sin descontaminar, pues se trata de unos terrenos en contacto y relación con otros recursos naturales sobre los que no se ha realizado una valoración concluyente de riesgos ambientales.

### ***Inventario de suelos contaminados y seguridad jurídica***

Por último, el Defensor del Pueblo considera que la declaración de suelo contaminado cumple, según la Ley de Residuos y Suelos Contaminados para una economía circular, dos funciones adicionales que se ignoran si ante un suelo contaminado la Administración autonómica no lo declara como tal:

- Inventariar los suelos contaminados en todo el territorio y suministrar información pública sobre esta cuestión. Desde la anterior Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos, existe el mandato legal de realizar este inventario que, salvo error por parte de esta institución, aún no se ha elaborado.
- Proporcionar seguridad jurídica en el mercado del suelo. Y ello porque el inicio del procedimiento y la declaración de suelo contaminado deben ser objeto de inscripción mediante una nota marginal en el Registro de la Propiedad, la cual se cancela cuando la limpieza se completa (artículo 99 LRSC).

Así, el potencial comprador de un terreno puede conocer si está contaminado, qué usos no son posibles por los riesgos que conlleva para la salud humana o el medio ambiente y, en definitiva, qué limitaciones o cargas recaen sobre ese recurso. Todo lo cual incide en su valor económico.

### ***Quien contamina debe reparar el daño***

Como conclusión, no puede considerarse acorde con el ordenamiento jurídico una actuación administrativa que permita un uso de los recursos naturales sin corrección de los impactos negativos por parte de quien los causó.

Quien contamina debe reparar el daño. La existencia de un hecho físico como es la contaminación, con efectos medibles sobre la salud de las personas y el medio

ambiente, exige encontrar, de acuerdo con nuestro marco constitucional y legal, al responsable de la contaminación y exigirle una reparación.

Si no descontamina quien lo hizo, la Administración puede ser, en última instancia, quien deba proceder a ello con cargo a los presupuestos públicos, lo cual no parece un reparto equitativo de cargas ni la solución buscada en principio por nuestro ordenamiento jurídico.

El alcance de las medidas de descontaminación que deben de exigirse a quien provocó el daño ha de ser aquel que devuelva el suelo, al menos, a la situación en que se encontraba cuando se produjo la contaminación, como se desprende del artículo 100.4 de la citada Ley de Residuos y Suelos Contaminados.

Según el informe técnico, el origen de las sustancias contaminantes presentes en los terrenos de la isla se asocia a la actividad de industria química que ha existido en la zona. Además, la titularidad y posesión de los terrenos corresponde a la sociedad mercantil que viene desarrollando dicha actividad. Así, la persona jurídica que debe encargarse de descontaminar, según los datos de los que se dispone, parece suficientemente identificada, al menos a efectos de iniciar el correspondiente procedimiento.

De acuerdo con todo lo razonado, esta institución dirigió dos [Sugerencias a la Consejería de Fomento, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Cantabria](#), para que inicie y resuelva el procedimiento de declaración de suelo contaminado y establezca en dicha declaración las medidas obligatorias para el responsable que sean necesarias para proceder a la descontaminación y recuperación de los terrenos.



III

---

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



## 1 ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

La Justicia como servicio público —con pleno respeto al ejercicio de la potestad jurisdiccional— es objeto de actuaciones del Defensor del Pueblo, en el marco de los artículos 13 y 17.2 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril. Por otra parte, el artículo 28.2 permite al Defensor del Pueblo proponer la modificación de normas para intentar evitar «situaciones injustas o perjudiciales para los administrados». Este aspecto de la misión institucional ha sido ejercitado en 2023.

### 1.1 REFORMAS NORMATIVAS

#### ***Prescripción de los delitos contra la libertad cometidos contra menores: reforma del artículo 132 del Código Penal***

El Defensor del Pueblo realizó una [Recomendación a la Secretaría de Estado de Justicia](#) para que, en el ejercicio de las atribuciones que corresponden al Ministerio de Justicia en materia de legislación penal, adoptara las iniciativas conducentes a la reforma del artículo 132 del Código Penal para resolver la contradicción que existía entre los párrafos segundo y tercero del número 1 de dicho artículo, en lo que se refiere al inicio del cómputo de los plazos previstos para la prescripción de los delitos contra la libertad cometidos contra menores, y que la reforma lo sea en el sentido más favorable posible a la posición procesal de la víctima y demás partes acusadoras en el proceso penal, sin perjuicio de que puedan ofrecerse soluciones distintas, a tenor de la diferente gravedad de los delitos contra la libertad tipificados en los artículos 163 a 172 quater del Código Penal.

Esta propuesta de reforma, formulada el 16 de febrero de 2023, encontró una rápida y favorable acogida, dando lugar a la Ley Orgánica 4/2023, de 27 de abril, para la modificación de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, en los delitos contra la libertad sexual, la Ley de Enjuiciamiento Criminal y la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores.

El párrafo tercero del artículo 132.1 del Código Penal dice ahora:

En los delitos de tentativa de homicidio, de lesiones de los artículos 149 y 150, en el delito de maltrato habitual previsto en el artículo 173.2, en los delitos contra la libertad sexual y en los delitos de trata de seres humanos, cuando la víctima fuere una persona menor de dieciocho años, los términos se computarán desde que la víctima cumpla los treinta y cinco años de edad, y si falleciere antes de alcanzar esa edad, a partir de la fecha del fallecimiento.

### ***Asistencia jurídica gratuita***

El Defensor del Pueblo reiteró en 2023 la [Recomendación efectuada al Ministerio de Justicia](#) en el año 2022, y que fue aceptada, aunque no materializada, para llevar a cabo, en el ámbito de la iniciativa legislativa que le corresponde, el estudio y análisis oportuno que permitan acometer la reforma del apartado 3 del artículo 36 de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita.

El Defensor del Pueblo considera preciso delimitar el alcance de la citada previsión, que permite exigir al beneficiario de la justicia gratuita el abono de honorarios al abogado cuando vence en el juicio, determinando a qué tipo de procedimientos y cuantías mínimas no les será de aplicación. Con ello se evitarían situaciones injustas denunciadas ante esta institución, tales como la exigencia de honorarios por haber vencido tras la interposición de una demanda para el cobro del ingreso mínimo vital.

### ***Protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social***

El Defensor del Pueblo [Recomendó al Ministerio de Justicia](#) que, de acuerdo con las competencias que le corresponden en materia legislativa, y para garantizar una mejor protección de la vivienda habitual de las personas mayores que son avalistas de las hipotecas de sus hijos y que se encuentran en una situación de especial debilidad, se considere la conveniencia de reformar el artículo 1 de la Ley 1/2013, de 14 de mayo (de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social). De esta forma, les podrían ser aplicables las medidas de protección que prevé dicha norma cuando concurren en ellos los requisitos de vulnerabilidad establecidos para la suspensión del lanzamiento de vivienda habitual.

### ***Fondo de Garantía del Pago de Alimento***

El Defensor del Pueblo [Recomendó al Ministerio de Justicia](#) que, de acuerdo con sus competencias, elabore y desarrolle las normas, las actuaciones, o adopte las medidas necesarias para modificar el Real Decreto 1618/2007, de 7 de diciembre, sobre organización y funcionamiento del Fondo de Garantía del Pago de Alimentos, mejorando su accesibilidad, su eficacia y su dotación económica.

### ***Registro Electrónico de Apoderamientos (REA)***

El Defensor del Pueblo [Recomendó al Ministerio de Justicia](#) que se modifique la normativa que actualmente regula el Registro Electrónico de Apoderamientos de la Administración General del Estado (REA), para que puedan acceder a él las resoluciones judiciales que establezcan los actos para los que la persona con discapacidad requiere asistencia del curador en el ejercicio de su capacidad jurídica ante

las Administraciones Públicas, de manera que se facilite la tramitación de gestiones, en beneficio de las personas con discapacidad, a través de medios electrónicos.

Igualmente, Recomendó que se cree un grupo de trabajo interdepartamental que proceda a estudiar la forma de facilitar a las personas que ejercen apoyos de personas con discapacidad la realización de las gestiones y trámites mediante medios electrónicos con todas las Administraciones Públicas, de manera que no tengan que volver a acreditar su condición una vez lo hayan hecho ante una Administración Pública.

Sobre este asunto, véase el capítulo 9, «La gestión digital al servicio de las personas con discapacidad: las figuras del curador judicial y del guardador de hecho», de la parte II del presente informe.

## 1.2 RETRASOS EN LA JUSTICIA, MEDIOS PERSONALES Y PLANTA JUDICIAL

Los retrasos en la Justicia, en procedimientos concretos, constituyen un motivo habitual de queja ante el Defensor del Pueblo. El número de asuntos que deben ser abordados conduce en ocasiones a retrasos llamados «estructurales», cuando son generales en un órgano judicial y no circunscritos a un caso concreto, debido a la insuficiencia de medios personales o a la deficiencia de la planta judicial. Hay, pues, una correlación entre el retraso estructural, los medios personales y la planta de los tribunales.

En este contexto, las huelgas del personal de la Administración de Justicia (letrados y otros colectivos) agravaron la situación de retrasos en este ámbito.

A lo largo del año 2023, se registraron centenares de quejas de ciudadanos por dilaciones judiciales, de las que un 60 % versaban sobre litigios en materia civil; alrededor de un 3 %, en la jurisdicción contencioso administrativa; un 1 %, en la mercantil; un 17 %, en la penal, y un 19 % en la jurisdicción social.

Conviene destacar, respecto del Juzgado de Primera Instancia número 101 bis de Madrid, que en 2022 se había formulado una [Recomendación](#) a las tres instancias concernidas (Consejo General del Poder Judicial, Ministerio de Justicia y comunidad autónoma) para la creación de un nuevo juzgado que pudiera llevar el mismo tipo de asuntos que los atribuidos a este. Tanto el Consejo General del Poder Judicial como el Ministerio de Justicia dieron cumplimiento a la misma, proponiendo la creación de dos nuevos juzgados de primera instancia en materia civil en Madrid, paso previo para que posteriormente se especializara uno de ellos en las materias objeto de la queja.

La Comunidad de Madrid señaló al respecto, como alternativa a la creación de juzgados nuevos, su intención de implantar medidas de robotización en el Juzgado 101 bis para reducir los plazos y que, además de reforzar la plantilla con 12 funcionarios adicionales, se iba a proceder a crear en 2024 una gran unidad judicial que tramitará más de 30.000 procedimientos de demandas relacionadas con productos bancarios.

También conviene señalar que a raíz de una queja planteada por dilaciones en el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 4 de Paterna (Valencia), se puso de relieve que el Servicio de Inspección del Consejo General del Poder Judicial consideró imprescindible la creación de un juzgado de primera instancia e instrucción en el partido judicial de Paterna, con fundamento en que estos juzgados de primera instancia e instrucción soportaron una carga de trabajo que se situó en 2020 en el 123 %, en 2021 en el 135 %, y en 2022 en el 166 % del indicador aprobado por el Consejo General del Poder Judicial.

Por este motivo, el Defensor del Pueblo formuló [Recomendaciones](#) a las instancias concernidas, promoviendo la creación señalada, siempre que se cumplan los requisitos procedimentales legalmente establecidos. Ha de subrayarse que en lo que se refiere a la [Recomendación al Consejo](#), se hace «en consideración a que así ha sido propuesto por el servicio de inspección del Consejo General del Poder Judicial».

El Defensor del Pueblo sugirió al Consejo General del Poder Judicial y a la Secretaría de Estado de Justicia que se valore la conveniencia del establecimiento de nuevas medidas de refuerzo de naturaleza jurisdiccional y de personal funcionario del Juzgado de lo Mercantil número 1 de Toledo y el mantenimiento de las medidas que pudieran existir (aunque su existencia no se deduce de los informes recibidos, salvo la de un segundo letrado de la Administración de Justicia), de modo que se agilice la resolución de los asuntos pendientes que pesan sobre el órgano judicial derivados del carácter de antiguo juzgado mixto y antiguo juzgado de «cláusulas suelo» y, a la vez, se atienda la materia mercantil de la que ya conocía antes de la conversión y de la que continúa conociendo, ahora ya como juzgado de lo mercantil exclusivo.

En el caso de un juzgado de lo contencioso-administrativo de Palma de Mallorca (Illes Balears), en el que se constató, a través de una queja, el señalamiento de una vista para el mes de abril de 2026, se [recomendó al Consejo General del Poder Judicial](#) que se valore la posibilidad de supervisar de manera específica el empleo de las medidas que la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, establece para los supuestos de litigación en masa tanto la acumulación de procesos como el empleo de la figura del procedimiento testigo con suspensión, mientras se tramita, de aquellos otros procedimientos con idéntico objeto. También el Defensor del Pueblo sugirió que, aun cuando entre en funcionamiento el Juzgado de lo Contencioso Administrativo número 4 de Palma de Mallorca, se valore la conveniencia de solicitar al Ministerio de Justicia la prórroga de la actual medida de refuerzo con la que cuenta cada uno de los tres juzgados de lo contencioso-administrativo de Palma (un juez sustituto de refuerzo), u otras medidas de refuerzo que puedan ayudar a reducir plazos de resolución y pendencia en esos órganos.

Sobre este mismo asunto, se sugirió a la Secretaría de Estado de Justicia que se agilice al máximo la entrada en funcionamiento del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 4 de Palma de Mallorca (Illes Balears). En segundo lugar, que se valore la propuesta del Consejo General del Poder Judicial para que en la programación de nuevas unidades judiciales del año 2023 se recoja la creación de otro nuevo juzgado de lo contencioso-administrativo en Palma de Mallorca (el número 5). En tercer lugar, que se valore el mantenimiento de las medidas de refuerzo con las que cuentan en la actualidad los tres juzgados de lo contencioso-administrativo de Mallorca (si el Consejo General del Poder Judicial solicitase su prórroga), aun cuando entre en funcionamiento el nuevo Juzgado de lo Contencioso-administrativo número 4 de Mallorca. Es decir, que estas medidas, en lugar de alternativas, sean acumulativas. Y, en cuarto lugar, que se cubran todos los puestos que estén vacantes o que puedan estarlo, singularmente el puesto de auxilio judicial, del juzgado objeto de la queja que, a 30 de septiembre de 2023, seguía vacante después de siete meses.

Otros juzgados o tribunales donde se ha puesto de relieve ante el Defensor del Pueblo la excesiva carga de trabajo como causa de los retrasos judiciales, que conviene destacar aquí, son, en el orden civil, la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo; el Juzgado de Primera Instancia número 5 de Fuengirola (Málaga); el Juzgado de Primera Instancia número 1 de Torrevieja (Alicante); el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción de Rubí (Barcelona); el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 3 de Sanlúcar la Mayor (Sevilla); el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 4 de Arganda del Rey (Madrid), y diversos juzgados del partido judicial de Illescas (Toledo), entre otros.

En el orden social, la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía; los juzgados de lo social números 1 y 2 de Jerez de la Frontera (Cádiz); el Juzgado de lo Social número 8 de Granada; el Juzgado de lo Social número 16 de Madrid; o los juzgados de lo social números 11 y 12 de Valencia, entre otros.

Debe tenerse en cuenta que un asunto recurrente en las quejas por dilaciones en juzgados de lo social es el de las demandas de reconocimiento de incapacidad permanente, ya que no está previsto en la ley su carácter urgente o preferente. Sin embargo, debido a la situación de sobrecarga de los juzgados de lo social, se están generando situaciones dramáticas, que afectan a personas en situación de incapacidad física para trabajar, que se ven obligadas a acudir a la jurisdicción para declarar su situación de incapacidad laboral y que quedan en situación precaria durante el tiempo en el que se tarda en dictaminar su caso.

Asimismo, se destaca que, incluso aquellas materias que deberían tener una tramitación rápida, como los despidos, se demoran en su celebración, causando graves perjuicios en la vida de las personas afectadas.

### **Huelga de los letrados de la Administración de Justicia y otros colectivos al servicio de la Administración de Justicia**

El 24 de enero de 2023 se inició una huelga indefinida de los letrados de la Administración de Justicia, que finalizó en el mes de marzo. Posteriormente, en el mes de mayo, se inició una huelga de los funcionarios pertenecientes a los Cuerpos Generales y Especiales de la Administración de Justicia que finalizó en el mes de julio.

El Defensor del Pueblo inició actuaciones ante la Secretaría de Estado de Justicia para conocer las medidas que se iban a adoptar para gestionar de manera ágil y eficaz todos los procesos judiciales en curso que se habían visto suspendidos o afectados por estas huelgas. El ministerio respondió indicando que se había constituido un grupo de trabajo con las comunidades autónomas con transferencias en materia de Justicia, el Consejo General del Poder Judicial y la Fiscalía General del Estado a fin de determinar las medidas que permitiesen superar los problemas causados.

#### 1.3 JUICIOS QUE RECLAMAN UNA CELEBRACIÓN URGENTE

El Defensor del Pueblo no puede, con carácter general, proponer el adelantamiento de juicios concretos sobre la fecha inicialmente prevista. Ello conllevaría, de ser aceptado, la necesidad de retrasar otros, lo que iría en perjuicio de ciudadanos y está prohibido por lo que dispone el artículo 17.3 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo: «El Defensor del Pueblo rechazará las quejas (...) cuya tramitación irrogue perjuicio al legítimo derecho de tercera persona».

En supuestos excepcionales, y siempre que no pueda perjudicar a terceros, se han formulado peticiones a este respecto. Así, el Defensor del Pueblo [sugirió al letrado del Juzgado de lo Social número 11 de Valencia](#) que, ante las especiales circunstancias que concurrían, esto es la gravedad de la enfermedad de la interesada y la ausencia de medios económicos, que se valorase la posibilidad, en caso de eventuales franjas libres por suspensiones, de fijar una fecha para el juicio más cercana en el tiempo. Es determinante, para no causar perjuicio alguno a terceros, que haya franjas libres por suspensión sobrevenida de otros juicios.

En el mismo sentido, y en otro caso de interés social (ingreso mínimo vital) el Defensor del Pueblo [sugirió lo mismo al letrado del Juzgado de lo Social número 39 de Madrid](#), así como al [letrado del Juzgado de Primera Instancia número 34 de Madrid](#) (demanda de un ciudadano sobre su deuda con una tarjeta de crédito con cobro de pago aplazado, denominadas *revolving*).

Finalmente, el Defensor del Pueblo [sugirió lo propio al letrado de la Administración de Justicia del Juzgado de lo Social número 16 de Madrid](#), en un juicio señalado para

enero de 2025, en el que se solicitaba una prestación por cuidado de hijo afectado de enfermedad grave.

## 1.4 PERSONAL E INSTITUCIONES AL SERVICIO DE LA JUSTICIA

### 1.4.1 Jueces y magistrados

El Defensor del Pueblo no puede intervenir en asuntos judicializados o ya resueltos judicialmente ni interferir en modo alguno en la independencia judicial. En ese marco, y teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 17.2 de la Ley Orgánica 3/1981 «Ello no impedirá, sin embargo, la investigación sobre los problemas generales planteados en las quejas presentadas», el Defensor del Pueblo [recomendó al Consejo General del Poder Judicial](#), en relación con la buena fe procesal de los abogados, que adopte las medidas oportunas para garantizar que los magistrados y jueces ejercen debidamente la función de ordenación del proceso, asegurando el principio de buena fe procesal. Igualmente, que apliquen las herramientas legales de las que disponen para evitar actuaciones dilatorias de mala fe de los letrados, que perjudican el derecho a la justicia sin dilaciones indebidas. Todo ello en el marco de las competencias que puede ejercer el Consejo General del Poder Judicial, limitado a su vez por la independencia de que gozan jueces y magistrados.

### 1.4.2 Jueces de paz

Estos jueces, que no pertenecen a la carrera judicial, tienen una misión relevante en la justicia más próxima al ciudadano, ubicada en pequeños municipios.

Sobre ellos, el Defensor del Pueblo [recomendó al Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales del Gobierno Vasco](#) que, de acuerdo con las competencias que tiene atribuidas, se analicen los problemas que se están generando en los juzgados de paz de su territorio como consecuencia de la aplicación del Plan Estratégico de Justicia (2022-2028) y del Plan de Justicia Digital (2021-2026), y de la transformación y digitalización de los servicios judiciales, y se adopten las medidas adecuadas para paliarlos, garantizando también en estos juzgados el pleno ejercicio del derecho a la tutela judicial efectiva de los ciudadanos bajo estas jurisdicciones. E, igualmente, que se refuercen las medidas organizativas y presupuestarias necesarias para paliar los problemas actuales de recursos y personal que afectan a la justicia de paz de los ayuntamientos de su territorio, en especial de aquellos con menos de 7.000 habitantes.

### 1.4.3 Letrados de la Administración de Justicia

Los letrados de la Administración de Justicia son una figura capital en el funcionamiento cotidiano de los juzgados. Al ser personal orgánicamente dependiente del Ministerio de Justicia, aunque funcionalmente desempeñan su tarea en los juzgados, pueden ser

objeto de actuaciones del Defensor del Pueblo, además de que emiten valiosos informes a petición de este.

En este ejercicio, el Defensor del Pueblo [recomendó a la Secretaría de Estado de Justicia](#) que, en términos generales, analice y evalúe el uso real y efectivo que las oficinas judiciales están efectuando del Sistema de Registros Administrativos de Apoyo a la Administración de Justicia (SIRAJ), y las causas por las que no se están realizando consultas allí donde se detecte que no se han producido accesos.

Asimismo, que adopte las medidas vinculantes que sean necesarias para que los letrados de la Administración de Justicia garanticen la consulta de las bases de datos SIRAJ, al menos en los casos de familia, e incorporen dicha información al expediente judicial.

Sobre el mismo asunto antes referido con respecto a jueces y magistrados, se recomendó a la Secretaría de Estado de Justicia que adopte las medidas oportunas para garantizar que los letrados de la Administración de Justicia ejercen debidamente la función de ordenación e impulso del proceso, garantizando la aplicación del principio de buena fe procesal, y que apliquen las herramientas legales de las que disponen para evitar actuaciones dilatorias de mala fe por parte de los letrados, que perjudican el derecho a la Justicia sin dilaciones indebidas.

El Defensor del Pueblo [recomendó también que el Ministerio de Justicia](#) adopte las medidas oportunas para garantizar que los letrados de la Administración de Justicia conocen y utilizan las distintas bases de datos accesibles a través del Punto Neutro Judicial, para agilizar el proceso de detección y eventual embargo de los bienes y derechos de titularidad del ejecutado, en los procedimientos de ejecución forzosa de sentencias por impago de la pensión de alimentos.

El Defensor del Pueblo [recomendó](#), asimismo, que se refuercen los medios y se faciliten nuevas herramientas de actuación con las que cuenten los juzgados para conocer la verdadera situación económica de los demandados, en los casos de impago de la pensión de alimentos de los hijos, como el acceso a información registrada de la Seguridad Social, o a los datos públicos que obran en las instituciones públicas sobre el deudor, garantizando, en la fase de ejecución de las sentencias, el cumplimiento íntegro y en tiempo de las obligaciones económicas que se establecen, en especial, las que afectan a las obligaciones de manutención de los hijos.

Igualmente, y en este marco de ejecución en procesos de familia, el Defensor del Pueblo [recomendó](#) que se adopten las medidas regulatorias que sean necesarias para garantizar la motivación suficiente del decreto de embargo del letrado de la Administración de Justicia, según lo dispuesto en la Ley de Enjuiciamiento Civil, Libro III (de la ejecución forzosa y de las medidas cautelares), Título III (de la ejecución:

disposiciones generales); de manera que se explique qué actividad de ejecución se está realizando por parte del juzgado y, por lo tanto, que se pueda solicitar que se realice otra distinta o complementaria, a partir de la averiguación que pueda llevar a cabo la parte ejecutante.

#### 1.4.4 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.

Son habituales las quejas al Defensor del Pueblo de ciudadanos disconformes con el archivo de sus quejas a los colegios de abogados por la actuación de los letrados. Relacionado con este asunto, están en curso en el Defensor del Pueblo actuaciones para determinar si se está cumpliendo adecuadamente con la normativa de protección de los consumidores en este ámbito.

Por otra parte, el Defensor del Pueblo [recomendó a la Secretaría de Estado de Justicia](#) que, de acuerdo con la recomendación del Pleno del Consejo Nacional de la Discapacidad, se estudien y se promuevan las medidas necesarias para que todos los colegios de abogados de España puedan prestar, en determinadas circunstancias establecidas en la ley, el servicio de orientación jurídica de forma telemática, por medios seguros, en los que puedan garantizarse la confidencialidad e identidad del usuario. Se trata de poder asegurar la accesibilidad a este servicio de todas las personas con discapacidad y movilidad reducida, que tengan graves dificultades para desplazarse a las dependencias en las que se presta habitualmente este recurso.

#### 1.4.5 Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses

El Defensor del Pueblo ha recibido quejas sobre dilaciones en la elaboración de los informes periciales y otras actuaciones del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses (INTCF) y de los institutos de medicina legal y ciencias forenses (IMLCF) de las comunidades autónomas. Destacan las quejas sobre Santa Cruz de Tenerife, Sevilla y Barcelona.

En ocasiones, la emisión de los informes definitivos de autopsia, por ejemplo, depende de los informes del instituto nacional citado y, mientras no se emitan estos informes definitivos y se facilite una copia a los familiares de las personas fallecidas, no podrán gestionar ante las compañías de seguros la percepción de aquello a lo que tuvieran derecho con ocasión de muerte del familiar, colocando a muchas familias en una situación económica difícil. Se trata de demoras de más de dos años en algunos casos.

El Ministerio de Justicia, a petición del Defensor del Pueblo, indicó las medidas de refuerzo y de nuevas incorporaciones de personal tendentes a aumentar el número de informes emitidos y, con ello, la reducción de tiempos de emisión y pendencia.

Estas mismas quejas por dilaciones también son habituales en los casos de delitos sexuales en los que la intervención de los equipos forenses y los exámenes de las víctimas (incluso en la preparación de pruebas preconstituidas) suelen ser determinantes en el desarrollo del proceso penal.

#### 1.4.6 Puntos de encuentro familiar

La figura del punto de encuentro familiar viene revistiendo desde hace tiempo notable importancia para la ejecución de decisiones judiciales en materia de familia existiendo hijos menores y concurriendo situaciones particularmente conflictivas entre los progenitores.

Sobre estos puntos ha de destacarse que el Defensor del Pueblo [recomendó al Consejo General del Poder Judicial](#) y al [Ministerio de Justicia](#) que coadyuven en la elaboración de una guía general de buenas prácticas para la derivación y coordinación entre los órganos judiciales y los puntos de encuentro familiar, que sea respetuosa con los derechos de las partes y de los menores interesados en el proceso, elaborado también con la colaboración de las comunidades autónomas competentes en esta materia.

#### 1.4.7 Equipos psicosociales de los juzgados de familia

La actuación de los equipos psicosociales de los juzgados de familia es decisiva para facilitar la adopción por el juez competente del régimen de vida de los menores afectados por crisis de pareja, pudiendo sus decisiones, de manera indirecta, condicionar la vida de niños y niñas a veces durante muchos años. De ahí la importancia de una adecuada regulación y la seriedad con la que debe abordarse su configuración y criterios técnicos para la toma de sus decisiones, de las que muchas veces discrepan padres y madres afectados, que se dirigen en queja al Defensor del Pueblo.

Sobre ellos el Defensor del Pueblo [recomendó al Ministerio de Justicia](#) que en la guía de buenas prácticas para la intervención de los equipos psicosociales en los juzgados de familia de los institutos de medicina legal o en el protocolo de actuación que se elabore por parte del Ministerio de Justicia, se regulen los procedimientos para realizar las funciones técnicas de los mencionados institutos, incluyendo los criterios científicos que se decidan para elaborar y emitir los informes psicológicos periciales sobre custodia y régimen de visitas de menores. Igualmente, que esos criterios científicos tomen en consideración y valoren el marco de referencia común establecido por los colegios de psicólogos en las guías de buenas prácticas que ya se están aplicando en el ámbito

privado y que establecen unas garantías mínimas necesarias para todas las partes afectadas por este tipo de informes, ofreciendo conclusiones asertivas, prácticas y valoraciones prospectivas.

Asimismo, recomendó el Defensor del Pueblo que en los institutos de medicina legal dependientes del Ministerio de Justicia se adopten las medidas necesarias para garantizar que todos los informes periciales sean firmados por los peritos que los suscriben, incluyendo la identificación de los peritos que los elaboran. Y, finalmente, que se adopten las medidas que sean necesarias para que los profesionales de los institutos de medicina legal no utilicen ni tomen en consideración «planteamientos» (no términos) teóricos o criterios sin aval científico que presuman la interferencia o manipulación adulta en los menores, en la elaboración de sus informes periciales. Se trata de que, expresamente o, de hecho, no se utilice el denominado «síndrome de alienación parental», uso prohibido por la legislación vigente.

## 1.5 DERECHOS DE LOS CIUDADANOS ANTE LA JUSTICIA

### 1.5.1 Quejas y sugerencias sobre la Justicia

El Defensor del Pueblo [recomendó al Consejo General del Poder Judicial](#) que adopte las medidas oportunas para mejorar la información que se ofrece a los ciudadanos sobre el procedimiento de tramitación de quejas y sugerencias en sus relaciones con la Administración de Justicia, de forma accesible y sencilla, tanto en la propia página web del Consejo, como en el material divulgativo del que se dispone en las oficinas de atención al ciudadano o en los servicios encargados de dar este servicio en los órganos judiciales o en los de gobierno.

### 1.5.2 Acceso al expediente procesal

El Defensor del Pueblo [sugirió](#) que, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 140 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, y del derecho reconocido en el apartado 4 de la Carta de Derechos de los Ciudadanos ante la Justicia, se haga entrega a una ciudadana, a su costa, del testimonio completo de unos procedimientos judiciales de familia del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 4 de Talavera de la Reina (Toledo).

### 1.5.3 Responsabilidad del Estado por el funcionamiento de la Justicia

El Defensor del Pueblo [recomendó a la Secretaría de Estado de Justicia](#) adoptar las medidas necesarias y habilitar los medios personales o materiales necesarios para reducir los tiempos de tramitación de los expedientes de responsabilidad patrimonial del Estado por el funcionamiento de la Administración de Justicia y la demora en su resolución.

#### 1.5.4 Derechos de los ciudadanos en las subastas judiciales de bienes

El Defensor del Pueblo [recomendó a la Secretaría de Estado de Justicia](#) que se valore la conveniencia de adoptar medidas normativas del rango que se considere oportuno para aumentar las posibilidades de acceso por los interesados a toda la información de una subasta judicial y del bien objeto de la misma, consiguiendo así una mayor difusión y mayores posibilidades de participación para, en definitiva, la obtención del mayor rendimiento posible de la venta del bien.

El Defensor del Pueblo [sugirió al letrado de la Administración de Justicia del Juzgado de Primera Instancia número 1 de Algeciras \(Cádiz\)](#) que, con carácter general, tanto el lugar en el que se encuentra depositado el bien mueble objeto de una subasta judicial (si estuviese en depósito y fuese posible visitarlo), como el informe de su tasación pericial, se consideren datos o circunstancias relevantes que el público en general interesado en participar en una subasta pueda conocer a través del Portal de Subastas Judiciales del Boletín Oficial del Estado. Y, también, que toda aquella información que pueda facilitarse de manera presencial al ciudadano interesado en concurrir a una subasta judicial, le sea facilitada, si así lo solicita, por los medios telemáticos de los que se disponga.

#### 1.5.5 Citaciones judiciales

Un ciudadano que presentó una queja señalaba que se había vulnerado su derecho fundamental a ser debidamente informado y a tener acceso a los contenidos esenciales del proceso, por parte del Juzgado de Instrucción número 29 de Barcelona, que le remitió una cédula de notificación para que compareciera ante el mismo y que la única información de que disponía era la hora de la citación.

El Defensor del Pueblo formuló una [Sugerencia](#) al Letrado de la Administración de Justicia de dicho juzgado, para que volviese a remitir la cédula de citación al compareciente que especificase el objeto de la citación, y calidad en la que es citado y, en caso de que sea en calidad de investigado, se le informase de los derechos que en tal condición le asisten.

#### 1.5.6 Cómputo de ingresos y recursos económicos para la asistencia jurídica gratuita

A través de quejas recibidas en 2023, el Defensor del Pueblo detectó la necesidad de tener en cuenta, a la hora de valorar la idoneidad para acceder al beneficio de justicia gratuita, la particular situación de los progenitores solicitantes que ya no forman parte de una unidad familiar, al no convivir con los hijos por razón de su separación o divorcio, pero que tienen que asumir parte de los gastos de los hijos menores de edad.

No se prevé expresamente en la Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita, este supuesto, si bien se observa que es posible la invocación de esta

circunstancia para que sea tenida en cuenta de forma excepcional, conforme a lo previsto en el artículo 5 de dicha ley.

#### 1.6 REGISTRO CIVIL Y NACIONALIDAD

Estas cuestiones son abordadas en los epígrafes correspondientes en el capítulo 2, sobre «Administraciones y servicios públicos saturados: acceso a registros y dependencias administrativas, cita previa y asistencia a la ciudadanía», en la parte II del presente informe.

## 2 CENTROS PENITENCIARIOS

### 2.1 FALLECIMIENTOS

En la investigación de los fallecimientos en prisión, el Defensor del Pueblo tuvo conocimiento de que, en ocasiones, la Administración de Justicia considera que no debe remitir el resultado de las autopsias a la Administración penitenciaria al no ser considerada esta como parte en el procedimiento. En este sentido, si bien la Administración penitenciaria carece de esa consideración, hay que tener en cuenta que el hecho de que el fallecimiento se produzca mientras la Administración ejerce funciones de custodia, ella queda acreditada como garante de la persona privada de libertad, lo que le obliga a velar por su vida.

Además, el motivo y las circunstancias del deceso de una persona en prisión constituyen una información básica cuyo conocimiento juega un papel imprescindible para el estudio y análisis de los condicionantes y situaciones que puedan constituir un riesgo o un peligro para la vida de esas personas, adoptando las medidas que sean adecuadas para su prevención. Debido a ello, el Defensor del Pueblo formuló [Recomendaciones tanto a la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias](#) como a la [Secretaría General de la Administración de Justicia](#), en el sentido de promover la coordinación entre ambas, y así fomentar la remisión recíproca de información sobre la investigación de las causas y circunstancias del fallecimiento de las personas privadas de libertad en los centros penitenciarios.

### 2.2 MALOS TRATOS

El Defensor del Pueblo continuó recibiendo quejas de los internos acerca de incidencias que ponen de relieve la importancia de seguir implementando medidas para que se conceda un trato adecuado a las personas privadas de libertad.

#### ***Sistema de videovigilancia en prisión***

Tras la aprobación en 2022, por parte de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, de la instrucción que regula los sistemas de videovigilancia en los centros penitenciarios y su protocolo de aplicación, es deber de esa Administración dar los pasos necesarios para que todos los establecimientos cuenten con sistemas modernos y actualizados que permitan un mejor conocimiento de los incidentes acaecidos en prisión.

Por ello, el Defensor del Pueblo formuló una [Sugerencia](#) relativa a la necesidad de valorar —dentro de la disponibilidad presupuestaria— la adopción de medidas urgentes para adecuar el sistema de videovigilancia del Centro Penitenciario de Daroca

(Zaragoza) a lo dispuesto en aquella instrucción, tras comprobarse que el actual sistema no posibilitaba un seguimiento adecuado de las imágenes captadas por las cámaras ni su grabación, por cuestiones técnicas, a pesar de las actuaciones llevadas a cabo por la empresa de mantenimiento.

### ***Medios de prueba***

a escasez de medios de prueba con los que cuentan las personas privadas de libertad para demostrar la veracidad de sus afirmaciones cuando se refieren a tratos inhumanos o degradantes hace que la Administración deba poner especial cuidado en su valoración.

En un supuesto en el que, en el contexto de una investigación por presuntos malos tratos, se había considerado improcedente la prueba testifical del compañero de la celda contigua a la del interno que había presentado una queja, el Defensor del Pueblo formuló una [Sugerencia](#), para que se promoviera la inclusión, entre las acciones de investigación, de la toma de declaración de dicho compañero, en tanto en cuanto su testimonio podría tener relevancia para el esclarecimiento del suceso denunciado. Resultaba evidente que él no tuvo oportunidad de ver el incidente, pero su testimonio como testigo auditivo podría adquirir relevancia, tal y como ocurrió en el caso de la Sentencia Penal 861/2022, de 3 de noviembre, del Tribunal Supremo, en la que fueron condenados dos funcionarios por delitos de torturas.

## **2.3 DERECHOS DE LAS PERSONAS PRIVADAS DE LIBERTAD**

### **2.3.1 Sanidad penitenciaria**

#### ***Personal sanitario***

La precaria situación en la que se encuentra la sanidad penitenciaria en cuanto a recursos humanos dio lugar a varias actuaciones de oficio por parte del Defensor del Pueblo. En la visita al Centro Penitenciario de Palma de Mallorca constató que solo dos médicos de prisiones formaban parte de la plantilla –de las nueve plazas previstas–, y ninguno de los dos estaba en aquel momento en el centro, por estar haciendo un curso.

Mientras no se produzca la transferencia de la sanidad penitenciaria a los sistemas de salud de las comunidades autónomas, en virtud de lo estipulado en la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud, el Defensor del Pueblo seguirá formulando resoluciones a fin de paliar la ausencia de profesionales en este ámbito. La Administración penitenciaria no puede ampararse en esa falta de transferencia para evitar profundizar en la situación actual de escasez de personal sanitario, sino que tiene que buscar alternativas eficaces.

En este sentido, el Defensor del Pueblo formuló una [Sugerencia a la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias](#) para que, ante la ausencia de especialistas en psiquiatría en el Centro Penitenciario de Valencia Antoni Asunción Hernández, se adoptaran medidas urgentes necesarias a fin de que contara con un número suficiente de dichos profesionales, que alcanzara a completar las plazas previstas en su relación de puestos de trabajo, para poder hacer efectiva la atención médica íntegra de la población penitenciaria en materia de salud mental. Una [Sugerencia](#) semejante fue formulada para que el Centro Penitenciario de Málaga contase con un número adecuado de facultativos de sanidad penitenciaria.

El Defensor del Pueblo formuló varias propuestas para hacer mejoras puntuales en este sentido. Entre ellas, se pueden destacar las siguientes: que se emitan los preceptivos informes médicos y psicológicos, dirigidos a la junta de tratamiento de un centro penitenciario cada vez que se aplica el régimen cerrado a una persona o se lleva a cabo la revisión de su modalidad o grado –y no solo en la primera propuesta de aplicación–; que se lleve a cabo una coordinación real y efectiva entre los servicios sanitarios penitenciarios y los de la comunidad autónoma, para evitar la pérdida de citas médicas; que los servicios médicos pongan siempre en conocimiento de las autoridades judiciales aquellos hechos que, presuntamente, supongan la comisión de un delito, con expresa remisión del parte de lesiones como elemento objetivo indispensable para la investigación de los sucesos.

### ***Salud mental en prisión***

El Defensor del Pueblo formuló una [Sugerencia](#) para que se valorase la conveniencia o no de que un interno incluido en el Programa de Atención Integral a la Enfermedad Mental (PAIEM), de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, siguiera cumpliendo condena en el régimen de vida cerrado propio del primer grado, dado su diagnóstico de trastorno mental grave.

El Defensor del Pueblo también sugirió que se acordara el aplazamiento de las sanciones de aislamiento en la celda de un interno incluido en el programa anteriormente mencionado, y que tenía discapacidad psíquica, pues ello hacía poco apropiado el cumplimiento de una sanción que conlleva soledad y alejamiento del resto de la población penitenciaria.

El Defensor del Pueblo sugirió a esa Administración penitenciaria que se facilitase a un interno el tratamiento y el seguimiento terapéutico necesarios en relación con su diagnóstico de patología dual, valorando el régimen penitenciario que fuese más adecuado a tal fin y que pudiera suponer una mejora en su estado de salud mental.

En relación con las limitaciones de derechos de las personas con problemas de salud mental, cabe destacar la [Sugerencia formulada a la Secretaría General de Instituciones](#)

[Penitenciarias](#), en el sentido de que los economatos del Hospital Psiquiátrico de Sevilla dispongan de café con cafeína, de manera que aquellos pacientes cuyas circunstancias sanitarias así lo permitan pudieran hacer un consumo razonable y limitado del mismo, que fomente su autonomía personal. Esta Sugerencia fue aceptada, equiparándose así dicho hospital a la pauta seguida al respecto en el Hospital Psiquiátrico Penitenciario de Alicante.

En 2023 también cabe destacar el inicio de una actuación de oficio con el Departamento de Salud del Gobierno Vasco, tras la visita realizada al Centro Hospitalario Aita Menni de Mondragón Arrasate (Gipuzkoa), en el marco del «Proyecto de salud mental en prisión», durante la cual se comprobó que algunas personas habían finalizado el cumplimiento de su medida de seguridad y que, sin que se hubiese decretado su internamiento civil involuntario, seguían internadas en el hospital en contra de su voluntad.

### ***Lotes higiénicos***

Las personas privadas de libertad tienen derecho a recibir, con carácter periódico, los artículos de aseo e higiene personal que sean necesarios. La Secretaría General de Instituciones Penitenciarias informó al Defensor del Pueblo de que se había confirmado un grupo de trabajo para realizar un estudio de la composición de los lotes higiénicos, tras el cual se redactó una resolución que recogía los artículos y productos incluidos.

Tras la recepción de múltiples quejas acerca de la insuficiencia de este tipo de productos y la periodicidad con la que se reparten, el Defensor del Pueblo formuló una [Recomendación](#) a esa Administración penitenciaria, para que se proceda a la revisión y estudio de la composición de los lotes higiénicos que se entregan en los centros penitenciarios, valorando las necesidades personales y los problemas derivados de la reducción y restricción de determinados artículos, así como eliminando cualquier diferencia cuantitativa injustificada en los productos entregados a mujeres y a hombres.

### **2.3.2 Conducciones entre centros penitenciarios**

Las conducciones entre centros penitenciarios tienen gran relevancia en la medida en que suponen la materialización de los traslados previamente aprobados por la Administración penitenciaria. Tales conducciones se realizan por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y, por mandato normativo, se deben efectuar de modo que se respete el derecho a la dignidad e intimidad de las personas privadas de libertad y se garantice su seguridad.

### **Líneas de conducciones**

El Defensor del Pueblo [recomendó a la Secretaría de Estado de Seguridad](#) que se lleve a cabo una revisión de los protocolos seguidos y de los criterios valorados en los traslados de las personas privadas de libertad entre centros penitenciarios evitando desplazamientos innecesarios y para conseguir el objetivo de optimizar los recursos materiales y humanos disponibles.

Sería conveniente no valorar únicamente el criterio de la clasificación penitenciaria, sino otros adicionales como el sexo, las dificultades derivadas de la insularidad o la frecuencia con la que se realizan esos traslados.

También formuló [Recomendación a la Secretaría de Estado de Seguridad](#) relativa a que, cuando se prevea la conducción de varias personas privadas de libertad desde un centro penitenciario a distintos lugares, entre los que destaque el traslado a un centro médico u hospitalario, se adopten las medidas oportunas para que dichas conducciones se efectúen en vehículos diferenciados, para evitar las demoras injustificadas o, incluso, la pérdida de citas sanitarias.

### **Conducciones especiales**

En varias ocasiones, el Defensor del Pueblo formuló [Recordatorios de deberes legales a la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias](#) para insistir en que la Instrucción 3/2021 de esa Administración prevé que, cuando una persona privada de libertad presente una dificultad física, psíquica o enfermedad que dificulte su traslado mediante una conducción ordinaria, los servicios médicos valoren la oportunidad de realizarla en otras condiciones, solicitando una conducción especial. Actuar conforme a esta indicación haría que ningún traslado de internos a centros hospitalarios tuviera que ser suspendido por la ausencia del vehículo adecuado para su realización.

#### **2.3.3 Instalaciones penitenciarias**

##### **Cumplimiento de estándares de habitabilidad**

Las normas europeas y de otros ámbitos internacionales prevén una serie de requisitos arquitectónicos cuyo cumplimiento es imprescindible para garantizar los estándares mínimos de habitabilidad y calidad de los espacios ocupados por las personas privadas de libertad.

Estas condiciones mínimas son exigibles en cualquiera de las dependencias que conforman un centro penitenciario. Siguiendo este criterio, el Defensor del Pueblo formuló una [Sugerencia a la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias](#), incidiendo en la necesidad de adoptar las medidas oportunas para que el polideportivo del Centro Penitenciario de Daroca (Zaragoza), que lleva en desuso más de cinco años,

pueda volver a ser utilizado por los internos en condiciones de seguridad, a fin de fomentar la práctica deportiva y el ejercicio físico.

También sugirió a esa misma Administración que garantizara que las comunicaciones entre las personas privadas de libertad en el Centro Penitenciario de Sevilla y sus familiares se realizaran en condiciones adecuadas de respeto a la intimidad, para lo cual sería necesaria la insonorización de los locutorios o la instalación de un sistema electrónico de interlocución que posibilitara el diálogo entre los comunicantes.

De igual modo, se observó que en aquellos centros en los que se alcanzan mayores temperaturas en los meses de verano no está prevista la climatización de las dependencias con cargo a la Administración, como sí ocurre con la calefacción para las zonas más frías. Por ello, el Defensor del Pueblo formuló una [Sugerencia](#) —extensible al resto de establecimientos penitenciarios en circunstancias climáticas semejantes— para que se proceda a la instalación de sistemas de refrigeración en el Centro Penitenciario de Valencia, se faciliten ventiladores a las personas privadas de libertad para paliar las altas temperaturas.

#### 2.3.4 Comunicaciones

##### **Comunicaciones con familiares y allegados**

La importancia de las comunicaciones en el mantenimiento de la vinculación familiar de las personas privadas de libertad hizo que el Defensor del Pueblo formulara una [Sugerencia a la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias](#) para que se modificara la instrucción interna dictada y seguida por el Centro Penitenciario Madrid III (Valdemoro), que regula el acceso de los internos a las comunicaciones especiales en el caso de suspensión de permisos ordinarios de salida o para su obtención, por vía de recurso, eliminándose el requisito del plazo de tres meses desde dicha suspensión, al tratarse de una interpretación restrictiva y limitativa —no contemplada en la normativa penitenciaria— del derecho de los reclusos a comunicar con sus familiares y allegados.

También formuló una [Sugerencia a esa misma Administración penitenciaria](#) para que valorara la posibilidad de modificar el contrato de suministro y gestión que regula el sistema telefónico y el acceso a las llamadas telefónica del Centro Penitenciario La Moraleja, Dueñas (Palencia), a fin de que se permitiera a los internos la realización de cualquier tipo de llamadas, de carácter nacional o internacional, habida cuenta de la relevancia que posee la primera comunicación tras el ingreso en prisión de una persona.

En relación con las comunicaciones íntimas, el Defensor del Pueblo formuló una [Sugerencia](#) para que la solicitud de celebración de comunicaciones íntimas entre un interno y una interna se estudiase teniendo en cuenta las circunstancias en que se había desarrollado la relación afectiva en el Centro Penitenciario Madrid I, pues, si bien se

trataba de una pareja cuyo vínculo había surgido dentro de los muros de la prisión, habían mantenido correspondencia epistolar durante el último año de manera continuada y habían comunicado por locutorio durante el disfrute de los permisos de salida, sin que la denegación de tal solicitud pudiera basarse en afirmaciones imprecisas.

También en referencia a esta cuestión, [sugirió a la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias](#) que el estudio de la solicitud de comunicaciones íntimas de una persona privada de libertad con su pareja se realizara valorando la documentación laboral aportada en la que quedaban acreditados sus impedimentos para acudir en los horarios estipulados de lunes a viernes por el Centro Penitenciario A Lama (Pontevedra), sin que la denegación de dicha petición pudiera estar basada, al igual que en el caso anteriormente citado, en motivos y afirmaciones de carácter impreciso y genérico.

### ***Comunicaciones con el Defensor del Pueblo***

El Defensor del Pueblo tuvo conocimiento de que en algunas ocasiones la correspondencia remitida por esta institución a las personas privadas de libertad les llega abierta, e incluso es devuelta, indicando que no se entrega correspondencia. Por ello, formuló tanto a la [Secretaría General de Instituciones Penitenciarias](#) como al [Departamento de Justicia, Derechos y Memoria de la Generalitat de Cataluña](#) diversos [Recordatorios de deberes legales](#) sobre la prohibición normativa de intervenir o restringir administrativamente las comunicaciones orales y escritas de los internos con el Defensor del Pueblo.

#### **2.3.5 Utilización de las tecnologías de información y comunicación (TIC)**

Con la pandemia por la covid-19 se puso en evidencia que la utilización de esas tecnologías en las cárceles es muy restrictiva. En aquel contexto hubo que facilitar terminales móviles que permitieron, de manera controlada y con las debidas garantías, mantener el contacto sociofamiliar y evitar el desarraigo. Pero, posteriormente, algunas de aquellas restricciones siguen resultando excesivas.

### ***Internet***

El Defensor del Pueblo hizo una [Sugerencia a la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias](#), con el objetivo de que se facilitara a las personas privadas de libertad de los medios materiales necesarios para desarrollar su actividad educativa, entre los que se debería incluir un determinado uso de internet. La Administración penitenciaria respondió que se está elaborando una instrucción para regular el procedimiento a través del cual los internos puedan acceder a contenidos formativos a través de internet, así como disponer de dispositivos de almacenamiento de la información que les permitan el desarrollo de las actividades educativas previstas en sus programas individualizados de tratamiento.

### ***Adaptación de las infraestructuras a las tecnologías de información y comunicación***

Como consecuencia de la introducción de esas tecnologías de información y de comunicación (TIC) en las prisiones, surge la necesidad de adaptar las infraestructuras para que puedan soportar las características técnicas de los nuevos dispositivos.

Fue el caso del Centro Penitenciario Las Palmas, donde se procedió al cambio de la cabecera de las antenas, de analógicas a digitales, lo que provocó que todos los televisores antiguos dejaran de funcionar, por lo que se llevó a cabo su retirada.

La queja tenía su base en la imposibilidad del interno de costear un nuevo aparato de televisión, por lo que el Defensor del Pueblo [sugirió](#) a la Administración penitenciaria que todas aquellas personas que, con carácter previo a la modificación técnica dispusiesen de un televisor adquirido con sus propios ingresos económicos, pudieran hacer uso de nuevos aparatos de televisión que se adaptasen a las características técnicas de las antenas instaladas. Todo ello habida cuenta de la transitoriedad de la situación y de que no parece lógico que sean los internos los que tengan que hacer frente al gasto económico derivado de una renovación y modificación que se debe a la antigüedad de las instalaciones existentes en el establecimiento.

#### **2.3.6 Tratamiento penitenciario**

##### ***Labor de los equipos técnicos***

La atención dispensada por los profesionales que conforman los equipos técnicos es fundamental para la consecución de los objetivos del tratamiento penitenciario y de la reeducación y reinserción social.

Por ello, el Defensor del Pueblo señaló la necesidad de incidir —a través de [Sugerencias y de Recordatorios legales](#)— algunas de sus funciones. Entre ellas:

- la obligación de intervenir con los internos desde el momento de su ingreso en prisión, tal y como recoge el Reglamento Penitenciario y la instrucción penitenciaria de protocolo de ingreso;
- la importancia de que estos equipos adopten una actitud proactiva en la atención dispensada a las personas privadas de libertad, sin condicionar esa atención a la previa solicitud o instancia del interesado y promoviendo su actividad de oficio;
- el apoyo a los internos para llevar a cabo determinadas diligencias, como presentar la documentación requerida para la percepción de una pensión no contributiva o la documentación personal para presentar ante un consulado, bien de una forma personal o telemática;

- la utilización del sistema de traducción simultánea para eliminar las dificultades derivadas del desconocimiento del idioma por parte de personas extranjeras, siendo imprescindible que este sistema sea accesible en todas las dependencias de los centros penitenciarios y que sea dado a conocer a la población reclusa.

### ***Funcionamiento de las unidades terapéutico educativas***

La creación del modelo de Unidad Terapéutico Educativa (UTE) tuvo por finalidad el desarrollo de un programa de abordaje integral del problema de las drogodependencias en prisión, bajo la creación de un entorno físico y normativo. Para conseguir este objetivo, existen distintas figuras de internos dentro de estas unidades, como son los internos de apoyo o los internos representantes.

Si bien es cierto que la instrucción reguladora de estas unidades pone de relieve la importancia de las funciones atribuidas a dichos internos, también expone que nunca podrán realizar tareas disciplinarias, médicas o de seguridad, tales como el reparto de medicación o la apertura de la correspondencia de sus compañeros, tal y como se venía realizando en la UTE del Centro Penitenciario Madrid VII (Estremera). Debido a ello, el Defensor del Pueblo formuló una [Sugerencia a la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias](#) —extensible a todos los establecimientos penitenciarios que tuvieran una situación similar—, referente a la adopción de medidas para evitar que las personas privadas de libertad que conviven en dichas unidades tengan que realizar actuaciones que excedan de las funciones otorgadas por la normativa reguladora.

### ***Permisos de salida***

Del estudio de las quejas que se reciben en el Defensor del Pueblo se ha detectado que el «fchado» de los permisos de salida de las personas privadas de libertad es una gestión que, si bien no entraña dificultad, puede generar situaciones de incertidumbre o inseguridad jurídica para las personas privadas de libertad, sobre todo cuando se producen cambios y modificaciones en las fechas inicialmente asignadas por motivos externos o basadas en decisiones ajenas a su voluntad. Habitualmente, nos encontramos que, en el caso en que sea necesario reprogramar la fecha para el disfrute del permiso, desde los centros penitenciarios se tiende a llevar a cabo una comunicación a la persona afectada de manera verbal, sin que se le notifiquen por escrito las causas que han justificado tal decisión.

Esta forma de actuar reduce las posibilidades de que la persona en cuestión pueda acudir a instancias superiores para solicitar la revisión de la actividad que lleva a cabo la Administración penitenciaria, por lo cual, el Defensor del Pueblo formuló una [Recomendación a la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias](#), en el sentido de que se proceda a la modificación de la instrucción sobre permisos de salida, para incluir

que las decisiones sobre cambio o modificación de las fechas de disfrute del permiso se notifiquen por escrito a las personas privadas de libertad, a fin de que dispongan de mejores mecanismos de defensa de sus intereses.

En relación con las salidas programadas, el Defensor del Pueblo formuló una [Sugerencia](#) para que se incluyera al interesado en el estudio de las próximas salidas previstas en el Centro Penitenciario Madrid II (Alcalá de Henares), siempre que fuesen adecuadas a su tratamiento, sin que la disconformidad del mismo con las decisiones de los profesionales del equipo técnico pueda erigirse por sí misma en motivo suficiente para su denegación.

#### ***Derecho de acceso al expediente penitenciario***

Tras la queja de un letrado por la denegación de acceso a un dato específico del expediente penitenciario de su cliente en el Centro de Inserción Social Luis Jiménez de Asúa de Sevilla, el Defensor del Pueblo formuló un [Recordatorio de deberes legales](#) en el que se recordaba a la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias que, siguiendo las pautas generales de actuación reguladas en la instrucción penitenciaria para el acceso al expediente penitenciario de los representantes de las personas privadas de libertad, los mismos habrán de contar con autorización expresa y por escrito del titular de los datos, sin que pueda exigirse, además, que dicha autorización haya sido expedida con un mínimo de tiempo previo o que se haya cursado por parte de la persona autorizada una instancia a la oficina de gestión. Exigencias que deben ser eliminadas para garantizar el cumplimiento del principio general de acceso al expediente penitenciario.

#### **2.3.7 Aislamiento, cacheos y medios coercitivos**

##### ***Aislamiento***

La aplicación del aislamiento sobre las personas privadas de libertad comporta una serie de restricciones de sus derechos que hace necesaria que su aplicación sea excepcional y muy justificada.

En este sentido, el Defensor del Pueblo formuló Sugerencias y Recordatorios de deberes legales a la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias:

- una [Sugerencia](#) para que valorase la conveniencia de que los internos continuasen o no cumpliendo condena en un régimen de vida propio del primer grado, teniendo en cuenta sus circunstancias personales, psiquiátricas y psicosociales. Junto a lo anterior, se formuló un [Recordatorio de deberes legales](#) para insistir en que el régimen cerrado de vida se utilice y aplique en los estrictos términos que recoge la normativa penitenciaria nacional e

internacional, teniendo en cuenta las condiciones de subsidiariedad y excepcionalidad que deben caracterizar su implementación.

- varios [Recordatorios de deberes legales](#) relativos a la aplicación de las formas de aislamiento previstas en un sentido provisional o como limitación regimental, realizados de una manera proporcional, valorando en cada caso concreto la posibilidad de utilizar otras medidas menos lesivas y restrictivas para la persona privada de libertad.
- un [Recordatorio del deber legales](#) para que el aislamiento provisional sea utilizado durante el tiempo estrictamente necesario para revertir la situación que justifica su aplicación, sin que pueda extenderse más allá del mínimo indispensable para conseguir el fin previsto.

### **Medios coercitivos**

La utilización de los medios coercitivos de manera sistemática para determinados perfiles de internos contraviene lo dispuesto en la normativa penitenciaria, sin que quede justificado su uso si no obedece a un comportamiento inmediato previo que haya alterado la normalidad que se pretende restablecer.

De acuerdo con este planteamiento, el Defensor del Pueblo formuló una [Sugerencia a la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias](#) en la que se mostraba la necesidad de modificar el protocolo de actuación seguido en el Centro Penitenciario de Zaragoza (Daroca), a fin de que la aplicación de las esposas como medio coercitivo cumpla con la excepcionalidad exigida normativamente, aplicándose únicamente como instrumento de último recurso, y no con carácter genérico y rutinario.

### **Cacheos**

En relación con la práctica de cacheos con desnudo integral, el Defensor del Pueblo recordó la necesidad de que se considere su carácter excepcional, además de preservar en todo caso la intimidad de la persona afectada, incluyendo la facilitación de batas. En este sentido, formuló las siguientes resoluciones:

- una [Sugerencia a la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias](#) para que revisara el protocolo seguido en el Centro Penitenciario de Zaragoza (Daroca) en lo referente a la realización de este tipo de cacheos, que efectuaba a toda persona que ingresaba en el módulo de aislamiento, sin distinción de los casos individuales.
- Un [Recordatorio de deberes legales](#) para que se asegure la debida cumplimentación de todos los apartados que conforman los partes que justifican esos cacheos.

### 2.3.8 Aplicación de la norma más favorable

El Defensor del Pueblo formuló las siguientes Recomendaciones al respecto:

- [a la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias](#), para que se incluya un apartado específico en el modelo de consentimiento informado que garantice que el interno es conocedor de las consecuencias que tiene el paso al régimen de libertad condicional, cuando la sentencia de condena se hubiera dictado conforme con la normativa anterior a la reforma el Código Penal de 2015. El paso a la libertad condicional introducida por esa reforma le podría generar un efecto paradójicamente negativo, si lo que les quedaba de condena era un tiempo inferior a dos años, dado que el plazo de suspensión de la condena iba a ser, en todo caso, de dos años, por lo que, al pasar al régimen de libertad condicional, el cumplimiento de la condena finalizaba en una fecha posterior a la inicialmente prevista.
- [a la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias](#), para que se incluya un apartado específico en el modelo de consentimiento informado, sobre si lo que queda de condena es inferior a dos años. El plazo de suspensión será en todo caso de dos años, por lo que el cumplimiento de la condena finalizará en una fecha posterior a la inicialmente prevista. Se formuló esta Recomendación en sintonía con la jurisprudencia del Tribunal Supremo.
- a la [Secretaría General de Instituciones Penitenciarias](#), para que se impartieran instrucciones a los centros penitenciarios para comprobar si pueden existir casos en los que se ha aplicado la legislación posterior a la citada reforma del Código Penal de 2015, cuando los hechos delictivos daten de fecha anterior al 1 de julio de 2015, y la sentencia que se ejecuta haya sido dictada de conformidad con la normativa anterior a la entrada en vigor de dicha reforma. Por otro lado, si se detectara algún supuesto, para que se informe al interesado, a los efectos oportunos, de la jurisprudencia consolidada del Tribunal Supremo que, en virtud del principio de irretroactividad de las normas penales en lo que sea desfavorable, establece que no es aplicable la legislación posterior a la reforma de 2015.

Este capítulo sobre los Centros penitenciarios se complementa con el capítulo 8, «Mujeres en prisión», de la parte II del presente informe.

### 3 CIUDADANÍA Y SEGURIDAD PÚBLICA

#### 3.1 TRATOS Y ACTUACIONES POLICIALES

##### ***Trato incorrecto***

Es principio básico de actuación de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad «observar en todo momento un trato correcto y esmerado en sus relaciones con los ciudadanos» (artículo 5.2.b) de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Ello implica un alto nivel de exigencia jurídica y también ética, que no solo proscribía los malos tratos en sentido estricto (que revisten siempre gravedad), sino lo que cabe considerar como trato incorrecto.

Una queja presentada ante el Defensor del Pueblo por un supuesto trato incorrecto ha sido la expuesta por un ciudadano que afirmaba que su esposa fue coaccionada a formular una denuncia contra él por maltrato familiar, siendo detenido por la Guardia Civil, pese a dictarse con posterioridad por el juzgado auto de sobreseimiento, por no aparecer justificada la perpetración del delito.

En el informe remitido por la Guardia Civil se puso de relieve que, tras instruir diligencias por un supuesto delito relativo a violencia de género, del que era víctima la esposa del denunciado, de lo instruido se desprendían indicios suficientes para presumirse la comisión del delito, por lo que se procedió a su detención, y a su puesta a disposición judicial. La valoración de riesgo arrojada por el sistema era: «Medio+Especial Relevancia», realizándose además un seguimiento para garantizar la seguridad de la víctima. Se concluyó que no existía irregularidad en la actuación de la unidad de la Guardia Civil afectada por la queja.

En otra queja, el Defensor del Pueblo inició actuaciones ante la Dirección General de la Policía por el presunto trato incorrecto durante una identificación en la vía pública.

La Administración indicó que la actuación con el interesado se desarrolló en el marco de un dispositivo especial de prevención de robos y que los agentes actuantes observaron a una persona, que resultó ser el interesado, coincidente con las características físicas y vestimenta, facilitadas anteriormente por el Servicio CIMACC-091, como el posible autor de un intento de robo en el interior de vehículo, motivo por el cual procedieron a su identificación, por lo que la actuación fue correcta.

Sobre este tipo de asuntos, y debido a una queja por la atención telefónica recibida por un ciudadano, el Defensor del Pueblo [recordó el deber legal al Ayuntamiento de Torrent \(Valencia\)](#) para que se garantice que los miembros de las Fuerzas y Cuerpos

de Seguridad dependientes de ese municipio observen en todo momento un trato correcto y esmerado en sus relaciones con los ciudadanos, a quienes procurarán auxiliar y proteger, siempre que las circunstancias lo aconsejen o fueren requeridos, de acuerdo con los principios básicos de actuación establecidos por la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

### **Identificación policial**

El Defensor del Pueblo [recomendó a la Dirección General de la Policía](#) que se inicien los trabajos de modificación normativa necesarios para dotar a todas las prendas accesorias de uniformidad, entre ellas los chalecos antibalas, de las que van provistos los agentes de la Policía Nacional —incluidas todas las unidades especiales— del identificativo personal exterior que permita su fácil lectura por los ciudadanos desde una distancia prudencial, y permitiendo su debida identificación.

### **Procedimiento adecuado para la tramitación de denuncias**

El Defensor del Pueblo [recomendó a la Dirección General de la Policía](#) que se adopten las medidas necesarias para que los escritos en los que se denuncia una actuación de miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, susceptible de ser corregida en vía disciplinaria, sean tramitados de acuerdo con lo que establece la Instrucción número 8/2019, de 22 de mayo, de la Secretaría de Estado de Seguridad. Es decir, no como una queja al amparo del Real Decreto 951/2005, de 29 de julio, por el que se establece el marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado.

En el mismo sentido el Defensor del Pueblo formuló dos [Recordatorios de deberes legales a la Dirección General de la Policía](#), para dar trámite a los escritos presentados por los ciudadanos solicitando la adopción de medidas disciplinarias contra miembros de la Policía Nacional, de acuerdo con lo establecido en la mencionada instrucción número 8/2019, por la que se publicó la *Guía de buenas prácticas en el procedimiento de quejas y sugerencias*.

Ello no significa que exista un derecho incondicionado del ciudadano a que se tramiten sus denuncias por un procedimiento determinado hasta su conclusión. Si es patente desde el principio o en un momento posterior la inexistencia de tipificación disciplinaria, se ha de proceder a dar por concluida esta vía de actuación.

## **3.2 SEGURIDAD CIUDADANA**

Como quedó señalado en informes anteriores (especialmente en el correspondiente a 2021), el Defensor del Pueblo ha manifestado la conveniencia de que se revisen las sanciones administrativas impuestas al amparo del artículo 36.6 de la Ley Orgánica

4/2015 de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, durante la vigencia del estado de alarma, aunque se trate de actos firmes o las sanciones estén ya ejecutadas. Este año hizo una Recomendación en este sentido al [Ayuntamiento de Alcalá de Henares \(Madrid\)](#).

También [recomendó al Ayuntamiento de Medina del Campo \(Valladolid\)](#) que se dicten instrucciones para que los agentes de la Policía local reflejen en sus denuncias el domicilio correcto de las personas a las que denuncian, para no provocar indefensión a los interesados por una notificación defectuosa, en el marco de la aplicación de la mencionada ley orgánica de seguridad ciudadana.

### **Centro de Apoyo a la Seguridad**

El Centro de Apoyo a la Seguridad se creó en el año 2004 para la asistencia de personas privadas de libertad o custodiadas por la Policía municipal de Madrid y por otros Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, y ha permitido la reducción de la carga asistencial de los hospitales públicos de la red de la Comunidad de Madrid, lo cual se pudo comprobar en una visita en 2023. El Defensor del Pueblo tuvo conocimiento de que el servicio prestado por este centro se había visto afectado por situaciones de jubilación y otras no previsibles, como la adscripción a otros servicios y bajas de larga duración, y que las dificultades de contratación de personal venían motivadas por las restricciones de la tasa de reposición y, específicamente, por la dificultad de contratar profesionales sanitarios en turnos de tarde, noche y festivos.

Debido a la importancia de su función, es imprescindible que este centro esté bien dotado, en cuanto a recursos humanos se refiere, para que el servicio prestado se desarrolle en condiciones óptimas y para que la atención dispensada a la población sea lo más rápida y eficaz posible. Por ello, el Defensor del Pueblo formuló una [Recomendación al Ayuntamiento de Madrid](#), para la adopción de medidas a fin de que dicho centro cuente con personal sanitario suficiente para garantizar la prestación de su servicio de manera rápida y eficaz, a través de la búsqueda de fórmulas de contratación que incentiven la ocupación de las plazas ofertadas.

### **3.3 VÍCTIMAS DEL TERRORISMO**

Preservar la memoria y respetar la dignidad constituyen deberes de los poderes públicos hacia las víctimas del terrorismo. Es imprescindible, por ello, la continuidad de los actos de memoria y reconocimiento que vienen impulsando, directamente o colaborando con asociaciones y fundaciones, las Administraciones Públicas de todos los ámbitos territoriales, con especial atención a los actos dedicados a los jóvenes.

### ***Víctimas de ETA***

Ha podido constatarse, a través de encuentros con víctimas y sus familiares, la dificultad de alcanzar la verdad y la justicia con respecto a los crímenes no resueltos; la subsistencia de homenajes de diverso tipo a los autores; la dificultad de mantener un «relato» verdadero y justo con las víctimas, particularmente entre los jóvenes, que no vivieron los atentados; las limitaciones del ordenamiento jurídico para responder adecuadamente al enaltecimiento del terrorismo; las diferencias entre indemnizaciones; o las posibilidades de perfeccionamiento de la Ley 29/2011, de 22 de septiembre, de Reconocimiento y Protección Integral a las Víctimas del Terrorismo, promulgada hace ya trece años. Precisamente para la legislatura que ahora se inicia ha quedado pendiente la conclusión de una revisión —iniciada en la anterior— de la mencionada ley, que podría abordar asuntos como los citados y tener en cuenta, también, las Recomendaciones de la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo del 25 de abril de 2022, a las que se refirió el informe anual 2022 del Defensor del Pueblo.

Sobre la dificultad de alcanzar la verdad y la justicia, se recibió en el Defensor del Pueblo una queja con respecto a la ausencia de respuesta a un escrito en el que se solicitaba «el análisis y estudio sobre la aplicación de la presente ley a las víctimas del terrorismo de la organización terrorista ETA».

Se refería el escrito a la Ley 20/2022, de 19 de octubre, de Memoria Democrática, y a las víctimas del período comprendido entre el 1 de enero de 1969 al 29 de diciembre de 1978. La cuestión suscitada es si ciertas previsiones de la Ley de memoria democrática resultan de aplicación, a tenor de la literalidad de alguno de sus preceptos (artículo 2.3), a determinadas víctimas de la organización terrorista ETA, que vienen reclamando el derecho a la verdad y la justicia incluso con respecto a crímenes formalmente prescritos.

### ***Víctimas del 11-M***

Sobre los atentados del 11 de marzo de 2004, el Defensor del Pueblo recibió en 2023 una queja con respecto a la ubicación de un monumento en San Agustín de Guadalix (Madrid) dedicado a la memoria de sus víctimas, inaugurado en 2005, y que fue trasladado de ubicación en el municipio en 2019, con algunas modificaciones en su proyecto inicial. Si bien esta institución no puede pronunciarse sobre la forma concreta de honrar a las víctimas dentro de las posibilidades existentes, se admitió a trámite la queja para que hubiese una respuesta expresa a los comparecientes.

### 3.4 TRÁFICO DE VEHÍCULOS

#### ***Procedimiento administrativo sancionador***

Las quejas más habituales en materia de tráfico (centenares al año) recibidas por el Defensor del Pueblo se refieren a presuntas irregularidades en la tramitación de procedimientos sancionadores.

Los problemas que se plantean, similares a años anteriores, dejan entrever el impacto negativo de la automatización de algunas fases de la tramitación de los expedientes sancionadores. La digitalización de la Administración y la progresiva implantación de la inteligencia artificial en la tramitación de procedimientos administrativos conlleva ventajas, sobre todo cuando se trata de gestionar un volumen tan importante de expedientes, pero no todas las fases de tramitación admiten una automatización. Los avances tecnológicos que se van presentando deben ser implantados cautelosamente por las Administraciones competentes, que deben velar por que no se produzca un deterioro de las garantías y derechos de los ciudadanos en los procedimientos sancionadores.

Este tipo de quejas, muchas veces complejas, han exigido del Defensor del Pueblo el análisis del respeto a los trámites del procedimiento sancionador de tráfico en cada caso.

A título de ejemplo, el Defensor del Pueblo [recomendó al Ayuntamiento de Palma de Mallorca](#) que las notificaciones que se cursen en sus expedientes sancionadores por infracciones a las normas de seguridad vial, se dirijan al domicilio que figura en el registro de conductores e infractores, de acuerdo con lo establecido en el artículo 60 del Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial.

En muchas ocasiones estos casos suelen resolverse sin necesidad del recurso a resoluciones formales del Defensor del Pueblo (a través de sugerencias), cuando la Administración (la Dirección General de Tráfico, las comunidades autónomas o las corporaciones locales) constata un error de cualquier tipo una vez admitida a trámite la queja por el Defensor del Pueblo (matrícula errónea, notificación defectuosa, etcétera).

#### ***Plazas municipales para residentes en aparcamientos públicos de Madrid***

Desde 2021, el Defensor del Pueblo está recibiendo numerosas quejas de ciudadanos con una plaza de aparcamiento de residente, que han solicitado al Ayuntamiento de Madrid la cesión de su derecho de uso y la tramitación de su solicitud se demora considerablemente. El resultado de la investigación del Defensor del Pueblo puso de manifiesto la problemática que subyacía en los citados retrasos.

La Subdirección General de Gestión de Aparcamientos del Ayuntamiento de Madrid gestiona 279 aparcamientos públicos para residentes, con más de 100.000 plazas municipales.

La puesta en marcha del Plan Extraordinario de Inspección de Plazas de Aparcamiento para Residentes detectó un 70 % de usos indebidos, lo cual ha motivado que aquellas personas que realizaban un uso indebido, solicitaran la regularización de su situación o la cesión de su plaza a la persona de la lista de espera que por turno le correspondiera.

Las solicitudes de cesión de los derechos de uso de plazas de aparcamiento municipales pasaron de 500 solicitudes al mes a más de 1.800. Este es el motivo por el que se ha producido un retraso en los procesos de adjudicación. A lo anterior se añade que muchos ciudadanos a los que se realiza el ofrecimiento de la plaza lo declinan ahora, a pesar de llevar años en lista de espera.

Con el fin de asumir el volumen de expedientes pendientes de tramitación, se ha implementado una nueva aplicación informática para gestionar las más de 100.000 plazas de aparcamiento para residentes, así como un importante refuerzo de personal. Los expedientes son tramitados por riguroso orden de entrada.

Desde que se presenta la solicitud de cesión de la plaza de aparcamiento hasta que finalmente se adjudica a la persona correspondiente de la lista de espera, el problema radica en el abono de los gastos de mantenimiento de la plaza. Se trata de gastos que cada comunidad de usuarios establece, en virtud de los servicios contratados y los pliegos que rigen la concesión, que señalan que los titulares de los derechos de uso son responsables de su pago. Por lo tanto, hasta que no se haya hecho efectiva la adjudicación al nuevo titular, se tienen que continuar abonando por parte de los solicitantes de la cesión de su derecho de uso.

Los últimos informes remitidos por el Ayuntamiento de Madrid evidencian su esfuerzo para normalizar los tiempos de tramitación de las solicitudes que se presentan.

### 3.5 RÉGIMEN ELECTORAL

El Defensor del Pueblo recibió quejas relacionadas con las dos convocatorias electorales de este año (elecciones municipales y parcialmente autonómicas del 28 de mayo y elecciones generales del 23 de julio).

Sin perjuicio de que se admitieran a trámite algunas de ellas ante las autoridades competentes en cada caso (juntas electorales, oficinas del censo electoral o ayuntamientos), el Defensor del Pueblo dio traslado a la Dirección General de Política Interior de algunos problemas generales que se constataron en el análisis de las quejas

recibidas, a los efectos de su conocimiento y consideración, a fin de determinar los necesarios perfeccionamientos futuros del ordenamiento electoral.

Las principales consideraciones trasladadas por los ciudadanos fueron las siguientes:

- La accesibilidad de determinados locales para personas con movilidad reducida, las discrepancias con simbología diversa en el interior de los locales, la escasa cuantía de las dietas por una jornada electoral tan prolongada, o los problemas de inclusión en el padrón municipal y el censo electoral en supuestos de cambio de domicilio reciente.
- Falta de recepción de la documentación electoral (que incluye los sobres y papeletas) de los residentes temporales en el extranjero, que siguen teniendo que pedir la documentación electoral, como en el antiguo sistema de «voto rogado», tan puesto en entredicho en su día.

El Defensor del Pueblo siempre ha constatado que este problema es atribuible generalmente a los servicios postales de otros países, si bien en estas elecciones se ha constatado que el ejercicio efectivo del voto también se ha visto afectado por el momento en el que la documentación fue remitida desde España, lo que hace difícil en ciertos casos que llegase a tiempo para poder ejercitar el derecho al voto.

El problema de los residentes temporales merece una reflexión, al estar en juego el derecho fundamental a la participación política de este sector de población, cada vez más amplio por razones generalmente de movilidad laboral.

- Críticas a la fecha electoral de las elecciones generales (23 de julio), por la coincidencia con el período vacacional y desplazamientos previamente concertados.
- Algunas dilaciones del servicio de Correos suscitaron quejas ciudadanas, al remitirse la documentación en los límites del plazo establecido.

En otro orden de asuntos electorales, el Defensor del Pueblo [recomendó al Ayuntamiento de Madrid](#) que, sin perjuicio de lo establecido en la Instrucción de 8 de marzo de 2023, del Secretario General del Pleno, sobre el régimen jurídico aplicable a la constitución de agrupaciones de electores en la ciudad de Madrid, ese ayuntamiento valore la procedencia de utilizar un método de autenticación de las firmas recabadas para avalar las candidaturas de las agrupaciones de electores que concurran a las elecciones municipales, conjuntamente con las Administraciones públicas competentes, que permita verificar su autenticidad sin requerirse la aportación de una fotocopia del documento nacional de identidad de los firmantes.

## 4 MIGRACIONES

### 4.1 EMIGRACIÓN Y ASISTENCIA A CIUDADANOS ESPAÑOLES EN EL EXTRANJERO

La emigración española a 1 de enero de 2023, según consta en el Padrón de Españoles Residentes en el Extranjero, ascendía a 2.790.317 millones de personas. Esta cifra supone un incremento del 1,7 % respecto del año precedente. Igualmente se ha incrementado el número de españoles nacidos fuera de España, que suponen el 69,60 % del total de residentes en el extranjero.

La mayor parte de quejas de la ciudadanía española en el exterior recibidas por el Defensor del Pueblo están centradas en la falta de medios materiales y personales de los servicios consulares. Los consulados generales de España en Argentina, Cuba y Ecuador son los que acumulan un mayor número de quejas.

En Ecuador residen 56.473 españoles. Los consulados de Quito y Guayaquil no disponen de medios suficientes, principalmente en la sección del Registro Civil. El mayor número de quejas recibidas por el Defensor del Pueblo se refiere a las demoras en las inscripciones de nacimientos y matrimonios en la demarcación de Guayaquil. Por ello, en distintos casos, esta institución [sugirió a la Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares](#) que se concedan los visados a los cónyuges de españoles pese a que el matrimonio no esté inscrito, sin perjuicio de agilizar en lo posible la trámite de inscripción.

El funcionamiento del Registro Civil Consular de La Habana (Cuba) también fue objeto de numerosas quejas. Son ya más de 160.000 las personas españolas residentes allí. Además, esa demarcación consular soporta una importante carga de trabajo en la sección de Visados. A la vista de ello, el Defensor del Pueblo formuló una [Recomendación a la Subsecretaría de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación](#) relacionada con las dificultades para la obtención de una cita para los trámites consulares. A finales de noviembre recibió respuesta de ese organismo que indicaba la puesta en marcha de determinadas medidas, como la apertura de un nuevo consulado o la modificación del sistema informático de asignación de citas, para solventar el problema.

El Defensor del Pueblo reconoce los esfuerzos realizados para la agilización de la tramitación de diversas gestiones relacionadas con las solicitudes de nacionalidad, previstas en la Ley 20/2022, de 19 de octubre, de Memoria Democrática. Sin embargo, en el caso de los consulados de Argentina y República Dominicana se apreció un aumento en las quejas, a causa de las demoras de más de un año o de la falta de citas

para la obtención de documentación, cuyo origen está en el aumento de la carga de trabajo que esas oficinas consulares han soportado tras la entrada en vigor de dicha ley. La asignación de personal al departamento consular en detrimento de otros dio lugar a una [Recomendación a la Subsecretaría de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación](#) en el caso de República Dominicana.

Los españoles residentes en Senegal inscritos en el Consulado General de España en Dakar son 2.304. Sin embargo, el número de los que han adquirido la nacionalidad española por residencia en los últimos años asciende a más de 10.000, lo que unido al número de residentes permanentes en España ha generado un aumento exponencial en la carga de trabajo del consulado. En este caso, las quejas recibidas más numerosas también refieren demora en la sección del Registro Civil, por lo que el Defensor del Pueblo formuló una [Recomendación](#) similar a las anteriores, con la finalidad de que se adapten los recursos materiales y humanos a la carga actual de trabajo y se garantice el derecho a la vida en familia.

### ***Presos españoles en el extranjero***

La tendencia descendente de número de personas españolas privadas de libertad en el extranjero, sostenida durante los últimos años, ha sufrido un ligero cambio en 2023.

Los datos facilitados por la Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares, en diciembre de 2023, confirmaban que se encontraban en dicha situación 940 ciudadanos españoles (117 mujeres y 823 hombres), frente a los 894 (106 mujeres y 788 hombres) que lo estaban en el año 2022. Francia y Alemania son los países que más presos españoles albergan.

Las actuaciones más frecuentes que efectúa el Defensor del Pueblo en estos casos se refieren al seguimiento de la asistencia consular que se presta a estas personas y de su situación, personal y penitenciaria, a petición de sus familiares. Además, en ocasiones, se realizan visitas a algunas cárceles extranjeras, como es el caso de la llevada a cabo en la cárcel de Palmasola (Santa Cruz de la Sierra, Bolivia).

## **4.2 ENTRADAS A TERRITORIO NACIONAL**

En el mes de julio de 2023, el Defensor del Pueblo tuvo conocimiento de los graves problemas de acondicionamiento, gestión y cumplimiento de los plazos de formalización de las solicitudes de protección internacional, debido al aumento exponencial de demandantes, que se estaban produciendo en las salas de inadmitidos y de asilo del puesto fronterizo del Aeropuerto Adolfo Suárez Madrid-Barajas. Esta situación dio lugar a la realización de dos visitas no anunciadas (en julio y en diciembre) y a la formulación de varias Resoluciones a la [Secretaría de Estado de Migraciones](#) y a la [Dirección General de Policía](#).

En los primeros días de 2024, el Defensor del Pueblo visitó nuevamente las salas y dio traslado de su preocupación a los distintos organismos de la Administración con competencias en la materia y ha formulado una nueva [Sugerencia a AENA](#) sobre las condiciones materiales de las infraestructuras aeroportuarias de primera acogida de los solicitantes de protección internacional que permanecen a la espera de la formalización y resolución de sus solicitudes.

En el momento de cierre del presente informe continúan abiertas las actuaciones, por lo que se dará cuenta de su resultado en el próximo informe anual.

#### 4.3 INTERCEPTACIÓN Y TRATAMIENTO DE LA INMIGRACIÓN IRREGULAR EN ALTA MAR

El número de personas fallecidas o desaparecidas en las aguas del Mediterráneo o del Atlántico se incrementó en 2023, un 35 % respecto al año anterior. Según datos de la Organización Internacional de Migraciones (OIM), 3.997 personas murieron en la frontera sur de la Unión Europea.

A fin de dar respuesta a los familiares de las personas fallecidas o desaparecidas que desean denunciar desapariciones o identificar a sus allegados, el Defensor del Pueblo formuló tres [Recomendaciones dirigidas a la Secretaría de Estado de Seguridad](#), las cuales fueron aceptadas parcialmente. La puesta en marcha por parte de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado de protocolos de actuación e información a los familiares es actualmente objeto de seguimiento por esta institución.

En junio de 2023 el Defensor del Pueblo inició una actuación de oficio con la Sociedad de Salvamento Marítimo y Seguridad Marítima y con la Dirección General de la Guardia Civil, al conocerse el naufragio de una patera y la recuperación del cadáver de una niña por parte del equipo de rescate del helicóptero de Salvamento Marítimo, que fue trasladado a Canarias. Con posterioridad, se difundieron unos audios en los que parecía apreciarse la existencia de dudas entre el personal del helicóptero que intervino en la operación y el Centro de Coordinación Regional, acerca de la zona SAR (siglas de la expresión inglesa *Search and Rescue*, regulada por el Convenio Internacional sobre Búsqueda y Salvamento Marítimo, celebrado en Hamburgo, el 27 de abril de 1979) en la que se encontraba la embarcación a la deriva y la autoridad responsable para su rescate.

Esta actuación fue suspendida tras tener conocimiento de que la fiscalía había incoado una denuncia por un posible delito de omisión del deber de socorro.

#### 4.4 ENTRADA POR PUESTOS NO HABILITADOS

Las actuaciones iniciadas por el Defensor del Pueblo, en mayo de 2021, respecto a los menores llegados a Ceuta que fueron devueltos a Marruecos, habían sido suspendidas tras el [Recordatorio de deberes legales](#) formulado al Ministerio del Interior, hasta que finalizase el procedimiento judicial del caso.

Dichas actuaciones se reabrieron en 2023, tras confirmar la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo (Sección cuarta en el Recurso de Casación 6480/2022), que la devolución de menores desde Ceuta a Marruecos llevada a cabo por las autoridades españolas fue ilegal por la absoluta inobservancia de las prescripciones de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero (sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social), que determinan un procedimiento administrativo individual, información sobre la situación de cada afectado, audiencia, si tiene madurez suficiente, e intervención del ministerio fiscal.

Con relación a los incidentes acaecidos en el perímetro fronterizo de Melilla en junio de 2022, el Defensor del Pueblo formuló una [Recomendación al Instituto Nacional de Gestión Sanitaria \(INGESA\)](#), que fue aceptada, para que, ante la eventualidad de algún incidente similar, facilitará la identificación de las lesiones que puedan ser compatibles con delitos públicos y la remisión, en su caso, de los partes médicos al juzgado de guardia.

Sobre este asunto, se concluyeron con diferencia de criterio las actuaciones con el Ministerio del Interior, tras no haber aceptado las [Recomendaciones y Recordatorios de deberes legales](#), así como las abiertas con la Fiscalía General del Estado relativas a la materialización de los rechazos en frontera.

Finalmente, esta institución mantiene en seguimiento la [Recomendación a la Subsecretaría del Ministerio de Asuntos Exteriores](#) para que se adopten las medidas necesarias para reforzar los medios materiales y humanos de la embajada y los consulados en Marruecos, al objeto de garantizar que las personas con necesidades 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.

En su respuesta, el citado organismo indicó que los refuerzos materiales y de medios humanos de embajadas y consulados son una reivindicación constante de ese departamento. Hasta la fecha, según señalaba, solo se habían podido reforzar las embajadas en Islamabad y en Teherán, que son las que más peticiones han venido gestionando al amparo de lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria.

Precisamente, una de las personas que afirmó haber sido devuelta a Marruecos, tras saltar la valla de Melilla durante los incidentes antes aludidos, formuló una queja, al no

recibir respuesta a su petición de aplicación del citado artículo 38, en la Embajada de España en Rabat (Marruecos). El Defensor del Pueblo solicitó información a la Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares el 3 de febrero de 2023 y en el momento de redactar este informe, tras tres requerimientos, no ha recibido respuesta del citado organismo.

Por otro lado, en relación con el papel de la Agencia Europea de Fronteras (FRONTEX) en este tipo de llegadas, el Defensor del Pueblo ha mantenido el seguimiento de las [Recomendaciones](#) formuladas en 2022 y de las resoluciones emitidas en la misma línea por la Agencia Europea de Protección de Datos y la Defensora del Pueblo Europeo.

#### 4.5 MENORES EXTRANJEROS NO ACOMPAÑADOS

La infancia migrante no acompañada preocupa especialmente al Defensor del Pueblo desde hace años. Ceuta, Melilla o las Islas Canarias son los lugares donde en 2023 ha llegado un mayor número de menores solos de manera irregular.

Según datos facilitados por la Comisaría General de Extranjería y Fronteras, a 31 de diciembre de 2023, se encontraban inscritos en el Registro de Menores Extranjeros No Acompañados 12.878 menores, de ellos 2.308 eran niñas.

2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
2.841	3.660	3.341	3.997	6.414	13.796	12.417	9.030	3.048	11.417	12.878

El mayor incremento en la llegada y acogida se produjo en Canarias. Por tal motivo se ha dedicado en este informe un apartado, en la parte II «algunos temas destacados», centrado en los niños, niñas y adolescentes llegados a esta comunidad y su protección.

Los problemas relacionados con el procedimiento de determinación de la edad son motivo de una buena parte de las quejas que continúan llegando a la institución en este ámbito. A pesar de que hay niños que disponen de documentación identificativa, han sido considerados indocumentados y sometidos al procedimiento de determinación de la edad. Se trata de una prueba innecesaria, tal y como sostiene el Tribunal Supremo desde 2020 (STS Sala 1ª, Sección 1ª, de 16 de junio de 2020) y perjudicial para el menor.

En el pasado informe, el Defensor del Pueblo dio breve cuenta del impacto positivo que la reforma operada por el Real Decreto 903/2021, de 19 de octubre, ha tenido en los menores extranjeros no acompañados y los jóvenes extutelados. La tramitación más ágil de la documentación y el reconocimiento explícito del derecho a trabajar ha favorecido su integración e incorporación al mercado laboral. En junio de 2023 eran

9.758 los menores o jóvenes, de entre 16 y 23 años, que contaban con al menos un día de alta laboral en la Seguridad Social y 16.211 los que eran titulares de una autorización de residencia.

Por el contrario, resulta preocupante la cantidad de quejas de jóvenes a quienes se les deniega las autorizaciones de residencia a partir de datos confidenciales procedentes de las resoluciones recaídas en el marco la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores. Esto dio lugar a que el Defensor del Pueblo formulara a la Dirección General de la Policía un [Recordatorio del deber legal](#) que tiene de respetar la confidencialidad de los datos de los menores.

Estos datos solo pueden ser utilizados por jueces de menores y por el ministerio fiscal, y en ningún caso en procesos de adultos relativos a asuntos posteriores en los que esté implicada la misma persona. A título ilustrativo de los efectos de desatender esta obligación legal puede citarse la [Sugerencia](#) que dirigió el Defensor del Pueblo a la Secretaría de Estado de Migraciones, por el caso de una joven a la que se le denegaba una autorización de residencia por tener una reseña como menor y constarle antecedentes que en realidad correspondían a una hermana suya.

Ante la demora en la tramitación de las autorizaciones, el Defensor del Pueblo ha [recordado el deber legal](#) que le incumbe a la Administración de dar cumplimiento del artículo 35.7 de la Ley de extranjería, con relación al artículo 196 del Reglamento de la referida ley (aprobado por el Real Decreto 557/2011, 20 de abril), y conceder la autorización de residencia a los menores extranjeros no acompañados.

El Defensor del Pueblo también considera preciso insistir en la necesidad de unificar los criterios que se siguen para la tramitación de las cédulas de inscripción necesarias para la obtención de la documentación. Esta cuestión sigue siendo especialmente preocupante en Canarias, donde fueron muy numerosas las quejas por la negativa a tramitar y conceder estas cédulas. Igualmente realizó distintas Sugerencias, entre las que a título de ejemplo cabe destacar una formulada a la [Subdelegación del Gobierno en Santa Cruz de Tenerife](#). Casos similares se produjeron en distintos lugares, como Ceuta, que dieron lugar a la remisión de alguna [Sugerencia a la Delegación del Gobierno](#) de dicha ciudad autónoma.

Cualquier obstáculo en la facilitación de la documentación de estos niños, niñas y jóvenes resulta contrario a la reforma reglamentaria citada, dirigida, entre otras cuestiones, a favorecer su concesión en orden a facilitar la integración social.

#### 4.6 CENTROS DE INTERNAMIENTO DE EXTRANJEROS (CIE)

A lo largo de 2023 fueron ingresados 2.087 extranjeros en los seis centros que permanecieron abiertos.

El Centro de Internamiento de Extranjeros (CIE) de Madrid tan solo estuvo abierto unas semanas, ya que se acometieron obras de mejora de las instalaciones. Poco antes de su cierre, en el mes de enero, el Defensor del Pueblo realizó una visita no anunciada, tras recibir una queja de varios internos que refirieron haber sido objeto de un tratamiento inadecuado por parte de agentes de la Policía Nacional. El día de la visita ya había sido expulsado uno de ellos.

El Defensor del Pueblo inició una actuación de oficio con la fiscalía, que concluyó tras informarse del sobreseimiento provisional y del archivo de las actuaciones, así como de la expulsión del territorio nacional de los interesados.

La dificultad de acreditar los malos tratos ante la imposibilidad de practicar las pruebas de manera anticipada ha sido objeto de quejas desde hace años, ya que la mayoría de los procedimientos son archivados. El Defensor del Pueblo, en su condición de Mecanismo Nacional de Prevención contra la Tortura (MNP), emitió en su día una [Recomendación a la Dirección General de la Policía](#), con el fin de unificar la tramitación de quejas y denuncias por malos tratos en todos los centro de internamiento de extranjeros y de garantizar una investigación efectiva, la cual debería integrar la preconstitución de las pruebas en caso de que los interesados vayan a ser expulsados. La Recomendación no fue aceptada, pero esta institución considera que el asunto no está adecuadamente resuelto en términos legales y de protocolo de actuación.

En junio el Defensor del Pueblo realizó también una visita no anunciada al Centro de Internamiento de Extranjeros de Murcia. La práctica totalidad de las personas entrevistadas refirieron quejas relacionadas con la calidad de la alimentación que recibían y la falta de agua caliente. La huelga de hambre que había iniciado uno de los internos finalizó el día siguiente de la visita.

Por el examen de los expedientes que fueron consultados se constató que, en un porcentaje elevado, únicamente constaba documentación sobre su situación de estancia irregular. Por ello, el Defensor del Pueblo solicitó información al respecto a la Dirección General de la Policía, cuya respuesta se recibió ya en 2024, durante la elaboración de este informe. La ausencia de un servicio de orientación jurídica motivó también el inicio de actuaciones, que continúan abiertas, a fin de conocer los obstáculos existentes para ponerlo en marcha.

Las cuestiones relacionadas con la asistencia sanitaria de personas que son trasladadas desde centros de acogida humanitaria a centros de internamiento constituyen, un año más, objeto de seguimiento por parte de esta institución. En la última respuesta a la [Recomendación realizada a la Secretaría de Estado de Migraciones](#), que se mantiene en seguimiento, esta indica haber impulsado un protocolo para la comunicación de datos relativos a la salud de los acogidos en un centro de estancia

temporal de inmigrantes cuando son trasladados para su internamiento en un centro de internamiento de extranjeros.

Asimismo, la creación de un servicio de asistencia sanitaria bajo la responsabilidad de un médico perteneciente a la Administración General del Estado, en todos los centros de extranjeros, es un reto pendiente desde 2014, año en el que se aprobó su reglamento de funcionamiento. Diez años después, dicha figura solo existe en el Centro de Internamiento de Extranjeros de Madrid.

En su última respuesta, la Dirección General de la Policía manifestó que se había publicado en el *Boletín Oficial del Estado* la relación de aspirantes que han superado la fase de oposición del proceso selectivo para ingreso, por el sistema general de acceso libre, en el Cuerpo de Médicos Titulares. Sin embargo, afirmaba desconocer, por exceder de su ámbito competencial, cuántas de estas plazas determinará el órgano correspondiente que se asignen al Ministerio del Interior y, de estas, cuántas serán destinadas a los centros de internamiento de extranjeros.

#### 4.7 EXPULSIONES Y DEVOLUCIONES

##### **Asistencia jurídica**

Un año más, una de las cuestiones que más ha centrado la atención de esta institución en materia de devoluciones y denegaciones de entrada fue la asistencia jurídica que se presta a las personas extranjeras en el contexto de costas o de llegadas masivas. Especialmente preocupante resulta la calidad de la prestación del servicio de asistencia jurídica cuando se lleva a cabo de oficio. Independientemente de la situación de emergencia, la asistencia jurídica forma parte de la tutela judicial efectiva, derecho fundamental, del cual no debe verse privada ninguna persona sobre la que recaiga un procedimiento de extranjería. La mera presencia letrada no avala las garantías previstas en el ordenamiento jurídico.

Se vuelven a detectar carencias referidas a la ausencia de entrevistas reservadas, de asistencias individualizadas y de información sobre derechos y posibles recursos, porque la urgencia hace imposible llevar a cabo una asistencia jurídica individual, con unas mínimas garantías materiales. En 2023, estas carencias, que se habían comprobado en varias ocasiones en visitas realizadas a Canarias, se pudieron constatar también durante una visita realizada a Illes Balears.

El Defensor del Pueblo, como ya indicó en el anterior informe anual, considera que los letrados intervinientes, así como los colegios de abogados, 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 dicha asistencia con todas las garantías, objetivo que ha dado lugar a varias actuaciones durante 2023, que continúan en tramitación al cierre de este informe, a la vista de las quejas recibidas y lo que se ha podido comprobar directamente, con ocasión de las visitas realizadas.

### ***Condiciones de detención y primera acogida***

Ante el aumento de las llegadas de personas de forma irregular a Canarias, el Defensor del Pueblo visitó en dos ocasiones los centros de acogida temporal de extranjeros (CATE) de El Hierro y Tenerife.

Ya en el informe de 2022, el Defensor del Pueblo alertó, ante el aumento de las llegadas de mujeres y de niños, sobre la necesidad de adaptar esas infraestructuras a sus necesidades y disponer de espacios diferenciados que garantizaran la intimidad y la seguridad.

Durante la última visita realizada al centro de El Hierro, la Dirección General de la Policía indicó que las instalaciones de emergencia habilitadas, ante la ausencia de espacios apropiados en dicha isla para una detención policial de esas características, impedía a los funcionarios policiales realizar todas las labores de identificación necesarias para poder desalojar el espacio entre la llegada de un cayuco y el siguiente, por lo que se acumulaban personas de varias embarcaciones en el mismo espacio en condiciones muy deficientes.

La respuesta de la citada Dirección General se ha recibido en 2024. En ella se informa de la construcción de un centro de acogida temporal de extranjeros (CATE) en El Hierro, que será objeto de supervisión próximamente, de lo que se dará cuenta en el siguiente informe anual.

Se visitó también el CATE habilitado junto a la Comisaría de Las Américas en Tenerife. A diferencia de lo ocurrido en anteriores visitas, se constató un preocupante deterioro de las instalaciones y que, de nuevo, se había tenido que habilitar el garaje de la comisaría para paliar el hacinamiento de las personas que estaban siendo derivadas a esas dependencias desde El Hierro. Se ha dado traslado de todas estas cuestiones a la Dirección General de la Policía en los últimos días de diciembre de 2023, por lo que al cierre de estas páginas aún no se había recibido respuesta.

### ***Acogida humanitaria de las personas que no pueden ser devueltas o expulsadas***

La gestión de la acogida de aquellas personas que, por diversos motivos, no pueden ser expulsadas o devueltas ha sido durante 2023 uno de los retos a los que se han debido enfrentar todas las Administraciones Públicas.

Como ya se apuntó en el anterior informe anual, el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones puso en marcha un nuevo método para la gestión del sistema de acogida, mediante una acción concertada que se aplica también a los programas de atención humanitaria a personas migrantes. Se estableció una planificación de prestaciones, actuaciones y servicios que debían atenderse dentro del programa de atención humanitaria 2023-2026.

El exponencial aumento de llegadas irregulares durante 2023 ha provocado que dicho sistema haya debido responder de manera constante a situaciones de verdadera emergencia que, de forma recurrente, se repitieron en Canarias durante todo el año, particularmente a la isla de El Hierro. La Administración optó por agilizar los traslados a la península, por lo que las principales quejas recibidas por el Defensor del Pueblo durante este año se concentraron en el último trimestre y se refirieron fundamentalmente a los recursos de acogida habilitados en la península.

Continúan abiertas las actuaciones a fin de conocer las medidas previstas para verificar el cumplimiento del programa, valorar la calidad de la intervención con las personas destinatarias y la correcta implementación de los servicios y actuaciones definidas.

A juicio del Defensor del Pueblo, la cuestión que queda pendiente de resolver, a pesar de la puesta en marcha de este nuevo sistema de gestión de la acogida humanitaria, a través de la acción concertada con entidades no gubernamentales, es el establecimiento de unos requisitos mínimos comunes para la prestación de esos servicios. A estos efectos, no considera suficiente la respuesta remitida por la Secretaría de Estado de Migraciones, ya que, del examen de la Orden ISM/680/2022, de 19 de julio (por la que se desarrolla la gestión del sistema de acogida de protección internacional mediante acción concertada), se constata que no se establecen con el detalle que sería necesario los servicios que se han de prestar.

#### 4.8 OFICINAS CONSULARES

La escasez de medios personales y materiales en los consulados, a la que ya se ha hecho referencia en este mismo capítulo, afecta tanto a los ciudadanos españoles residentes en el exterior como a sus familiares, muchos de ellos de nacionalidad extranjera, y a otras personas extranjeras que residen en España o aspiran a ello.

Los retrasos en la atención motivan el mayor número de quejas ante el Defensor del Pueblo. A finales del 2023, en el Consulado General de España en Dakar (Senegal) se estaban concediendo citas de visados de reagrupación familiar para junio de 2025. Asimismo, los consulados españoles en Marruecos siguen padeciendo, pese a los esfuerzos realizados, dilaciones excesivas en la tramitación de los procedimientos. En

el Consulado General en Casablanca, los retrasos continúan, aun cuando se tramitan al día, según manifiesta la Administración, más de 250 solicitudes de visado.

El Defensor del Pueblo ha de insistir en la necesidad de reforzar los medios personales y materiales de los consulados y embajadas más tensionados, que permitan su adaptación a la actual realidad migratoria.

#### 4.9 OFICINAS DE EXTRANJERÍA

Las quejas recibidas en 2023 por el Defensor del Pueblo sobre las oficinas de extranjería alcanzan a la práctica totalidad de las provincias y están centradas en las demoras en la resolución de los procedimientos. La Secretaría de Estado de Política Territorial volvió a informar a esta institución de las medidas adoptadas en esas oficinas, para la reducción de los plazos de tramitación de los expedientes, en particular en aquellos casos en los que se acumula una mayor demora. Sin embargo, a la vista de las quejas recibidas, no parece que las medidas adoptadas hayan obtenido el impacto deseado.

Algunas de las oficinas que concentran un número mayor de quejas ponen de manifiesto, además, criterios dispares sobre las causas de denegación en los procedimientos. En tales casos, se da traslado de esta situación al órgano central correspondiente.

Por el volumen de quejas recibidas, destacan los criterios que se siguen para tener por desistida en una solicitud de protección internacional a la persona que pretende iniciar un procedimiento de extranjería por arraigo laboral. Sobre esto, el Defensor del Pueblo formuló una [Recomendación a la Secretaría de Estado de Migraciones](#), que ha sido aceptada.

También han dado lugar a un importante número de quejas los diferentes criterios seguidos para acordar la inadmisión a trámite de solicitudes en función de la provincia, en muchos casos sin realizar ningún requerimiento para su subsanación. A este respecto, esta institución solicitó a la Administración que se fijasen unos criterios comunes. En el momento de redacción de este informe no se habían dictado aún las instrucciones anunciadas. En algunos casos en que se ha apreciado una especial vulnerabilidad, se formularon [Sugerencias](#) directamente a las oficinas responsables.

El Defensor del Pueblo formuló igualmente [Sugerencias](#) en supuestos de archivo de solicitudes por no aportar la documentación requerida en plazo, cuando apreció que ello se debía a causas no imputables a la persona interesada.

En relación con las quejas recibidas de personas extranjeras, que eran familiares de españoles, no parece que exista una pauta común sobre si les es de aplicación el régimen comunitario (tarjeta de residencia familiar ciudadano de la Unión Europea) o el

régimen general (arraigo familiar). Sobre esta cuestión se está a la espera de respuesta por parte del centro directivo competente.

#### 4.10 PROTECCIÓN INTERNACIONAL

En 2023 se volvieron a superar las cifras de solicitudes de protección internacional en España. Las dos principales nacionalidades de los solicitantes fueron la venezolana (60.534) y la colombiana (53.564).

El caso concreto de las personas con nacionalidad venezolana, en atención a la cifra acumulada de peticiones y de resoluciones de autorizaciones por razones humanitarias concedidas en los últimos tres años (alrededor de 120.000), el Defensor del Pueblo aconseja poner el foco en la búsqueda de un procedimiento alternativo. Dicho procedimiento debería ser más ágil y efectivo para aquellas personas a las que se va a conceder la autorización por razones humanitarias, sin perjuicio de que quien lo precise pueda acceder, voluntariamente, al procedimiento de protección internacional.

##### ***Principales quejas recibidas***

La principal cuestión, por el número de quejas recibidas por el Defensor del Pueblo, se relaciona con la imposibilidad de acceso al sistema de protección internacional por la falta de citas, cuestión a la que se alude en el capítulo 2 de la parte II del presente informe.

La imposibilidad de registrar la solicitud de protección, e iniciar el correspondiente procedimiento administrativo, afecta de manera directa a los derechos de sus solicitantes e impide su acceso al sistema de acogida de protección internacional.

Este sistema, cuya gestión es competencia de la Secretaría de Estado de Migraciones, integra, entre otros servicios, las plazas de acogida, las cuales resultan en ocasiones insuficientes por la imposibilidad de planificar las necesidades inmediatas y produce una falta de rotación en la ocupación. Cuando se acreditaron situaciones de especial vulnerabilidad, el Defensor del Pueblo formuló [Sugerencias a la Dirección General del Sistema de Acogida de Protección Internacional y Temporal](#), para aquellas familias que, a pesar de haber registrado su voluntad de solicitar protección internacional, no habían conseguido una plaza en el sistema de acogida.

A este problema contribuyen las demoras en la resolución de las solicitudes, más allá del plazo legalmente previsto. Como consecuencia de ello, son muchas las personas que ocupan las plazas de acogida el período máximo permitido de dieciocho meses. Esto impide que las plazas se liberen con agilidad y puedan ser utilizadas por otras personas.

La situación es especialmente preocupante en la Comunidad de Madrid, que gestionó durante 2023 más de 52.000 solicitudes, seguida de Andalucía, con más de 25.000 nuevas solicitudes durante el mismo período. Estas cifras no ofrecen una imagen fiel del volumen de solicitudes, ya que también hay que tener en consideración el número indeterminado de personas que no consiguen la cita.

La mayoría de estas personas, que entran principalmente por el Aeropuerto Adolfo Suárez Madrid-Barajas, se concentran en un primer momento en Madrid, pero, ante la imposibilidad de conseguir cita, se desplazan a otros puntos del territorio donde residen familiares o pueden acceder a un alojamiento. Esta situación fue trasladada por el Defensor del Pueblo a la Secretaría de Estado de Migraciones, que respondió indicando que el problema excede de su competencia hasta tanto no registren su solicitud.

A las dificultades de acceso a la cita se añade la exigencia para su obtención de requisitos improcedentes, como el empadronamiento. A pesar de que el Ministerio del Interior había comunicado que se habían impartido instrucciones para que esto no ocurriese, en algunas ocasiones el Defensor del Pueblo tuvo que intervenir ante la Comisaría General de Extranjería y Fronteras a través de una [Sugerencia](#).

Otro importante grupo de las quejas tramitadas en este ámbito por el Defensor del Pueblo se refirió a la situación de personas con necesidades de protección internacional que habían sido acogidas en centros de atención humanitaria. Al finalizar el tiempo de permanencia establecido, estas personas quedan en situación de calle o en grave riesgo de exclusión social, sin haber conseguido una cita para manifestar su voluntad a acogerse a la protección internacional.

En algunas provincias, como Madrid o Barcelona, la Policía Nacional atiende de una manera excepcional y preferente a personas y grupos vulnerables canalizados a través de entidades sociales. El Defensor del Pueblo solicitó información sobre la existencia de mecanismos de comunicación y colaboración entre la Dirección General de Atención Humanitaria y del Sistema de Acogida de Protección Internacional y el Ministerio del Interior, con el fin de evitar situaciones de grave riesgo de exclusión y que las personas no abandonen los centros sin la cita de asilo que les permita acceder al sistema de acogida de protección internacional.

Las cifras de reconocimiento de la condición de refugiado o de protección subsidiaria en España muestran que la mayoría de las personas abandonan el sistema de acogida sin haber obtenido protección alguna, quedando, por tanto, en situación irregular.

Por ello, a juicio del Defensor del Pueblo resulta urgente adaptar los servicios que se prestan en el sistema de acogida a la realidad de la protección internacional en España. No resulta razonable, por ejemplo, que el apoyo y acompañamiento para el empadronamiento de las personas integradas en el sistema de acogida tan solo se

realice previa petición expresa de la persona interesada. En la respuesta de la Secretaría de Estado de Migraciones sobre esta cuestión se justificaba esta actuación en que los recursos de primera acogida –que en la práctica son la casi totalidad de los existentes–, por tratarse de recursos temporales.

Sin embargo, el empadronamiento en un municipio es la llave de acceso a la práctica totalidad de los servicios básicos que estas personas necesitan para desarrollar su vida en el lugar en el que residen.

A lo anterior se suman otras dificultades para poder llevar una vida adecuada. Así, la necesidad de contar con su número de identificación de extranjero (NIE) para multitud de trámites, como ya se indicó en el pasado informe anual, se enfrenta con el hecho de que este no se le facilita a la persona interesada al registrar su voluntad de solicitar protección internacional. Esta práctica motivó un [Recordatorio de deberes legales a la Dirección General de la Policía](#), que este organismo no aceptó.

Por otro lado, aun cuando se cuente con el NIE, e incluso con documentación como solicitante de protección internacional, si estas personas no disponen de pasaporte no pueden obtener un certificado digital. Sobre este asunto el Defensor del Pueblo formuló una [Recomendación a la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre \(FNMT-RCM\)](#).

También los problemas para la obtención del permiso de conducir fueron objeto de numerosas quejas, que dieron lugar a la emisión de una [Recomendación a la Dirección General de Tráfico](#), que fue aceptada.

La situación en la que quedan las personas a las que se les deniega la solicitud de protección internacional fue ya abordada en el anterior informe anual, donde se señaló que el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones aceptó la Recomendación que se le formuló para que se mantuviera el alta en la Seguridad Social de quienes hubiesen recurrido la denegación de su solicitud de protección internacional.

Las quejas recibidas durante 2023 se han centrado en la dificultad práctica que tienen esas personas para demostrar frente a terceros que su situación en España es regular, aun cuando la tarjeta roja que les identificaba como solicitantes de protección internacional estaba caducada. Por lo anterior, el Defensor del Pueblo dirigió una [Recomendación a la Dirección General de la Policía](#), que no fue aceptada, para que se les documente con una nueva tarjeta, mientras que el recurso contra la denegación continúe en trámite.

### ***Solicitudes de protección internacional de menores de edad***

La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, dispone que los menores tendrán capacidad de obrar para

el ejercicio y defensa de unos determinados derechos e intereses sin la asistencia de la persona que ejerza la patria potestad, tutela o curatela.

A pesar de la claridad de esa regulación, el Defensor del Pueblo ha de intervenir con cierta frecuencia por las dificultades prácticas con las que se enfrentan los menores con necesidades de protección internacional. Así ocurrió en el caso de un menor de 17 años, que motivó una [Sugerencia a la Comisaria General de Extranjería y Fronteras](#), para que le facilitara el ejercicio de su derecho a solicitar protección.

Se detectaron también importantes demoras en la tramitación de estos procedimientos, a pesar de que su tramitación debería ser preferente. A título ilustrativo puede citarse aquí la [Sugerencia formulada al respecto a la Dirección General de la Policía](#).

### ***Embajadas y protección internacional***

La intervención de las embajadas respecto a las solicitudes de protección internacional se centra en situaciones relacionadas con familiares de personas refugiadas en España y que solicitan la extensión de la protección a estos o su reagrupación.

Las demoras que afectan a los procedimientos de extensión familiar, en particular de familiares de personas afganas que fueron evacuadas por España, fueron objeto de numerosas intervenciones y [Sugerencias](#) durante 2023. Al Defensor del Pueblo le preocupa especialmente la situación en la que se encuentran estas familias en Paquistán, por lo que la mayoría de estas actuaciones continúan en seguimiento.

## 5 IGUALDAD DE TRATO

El Defensor del Pueblo realiza un seguimiento de la implantación y el desarrollo de la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación. En la parte II del presente informe se destina el primer capítulo a esta cuestión.

Tras la disolución de las Cortes Generales, en mayo de 2023, se suspendieron las actuaciones iniciadas con la entonces Dirección General para la Igualdad de Trato y Diversidad Étnico Racial que, entre otras cuestiones, seguían la creación de la autoridad independiente prevista en dicha norma. Dichas actuaciones se reabrieron una vez iniciada la nueva legislatura, ya que el Defensor del Pueblo considera que esta autoridad ha de constituirse como una pieza clave para la promoción y la protección de la igualdad de trato y la no discriminación.

Esta institución también ha prestado una especial atención a la supervisión de las actuaciones llevadas a cabo por las distintas Administraciones públicas para detectar, prevenir y ofrecer una respuesta adecuada a posibles incidentes discriminatorios.

A este respecto, ha tomado nota de la inclusión de una nueva variable en la recogida de datos por el Instituto Nacional de Estadística, que se espera que facilite la formulación de políticas públicas antidiscriminatorias, permita evaluar ahí donde se detecten formas de racismo estructural y posibilite la identificación de las brechas que impiden a ciertos sectores de la población el ejercicio de sus derechos en condiciones de igualdad.

Aquí también debe darse cuenta de la actuación realizada en respuesta a una queja de una ciudadana, a la que no le fue permitida la apertura de una cuenta bancaria por razón de su edad, en la que se preguntaba cuál debía considerarse la autoridad competente para aplicar las previsiones de igualdad de trato en el ámbito de las entidades de crédito. El Defensor del Pueblo considera que esta competencia corresponde al Banco de España, de acuerdo con el sistema de organismos supervisores sectoriales actualmente existente, y ante un informe en el que la propia entidad ponía en cuestión dicha competencia, le dirigió una Recomendación a su gobernador, que al cierre de este informe permanece a la espera de respuesta.

### 5.1 DISCRIMINACIÓN POR ORIGEN ÉTNICO, RACIAL O NACIONAL

#### **Comunidad gitana**

El Defensor del Pueblo había iniciado unas actuaciones, en noviembre de 2021, al objeto de conocer las medidas desarrolladas desde la adopción de la Estrategia Nacional para

la Igualdad, Inclusión y Participación del Pueblo Gitano, para combatir el antigitanismo y no discriminación y fomentar el reconocimiento de su cultura.

El primer Plan Operativo Estatal 2023-2026 contempla ocho medidas para reducir y prevenir la discriminación contra la comunidad gitana y el antigitanismo, incluyendo la lucha contra la estigmatización, la discriminación interseccional y múltiple, los delitos y el discurso de odio.

En su respuesta, la Administración destacó la elaboración por el Consejo para la Eliminación de la Discriminación Racial o Étnica (CEDRE) del estudio titulado *Percepción de la discriminación racial o étnica por parte de sus potenciales víctimas*, o la aprobación del II Plan de Igualdad y No discriminación 2023-2024, del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), que prevé la realización de cursos enfocados a la prevención y lucha de la discriminación de las personas de diferentes colectivos, incluidas las personas gitanas.

Se dio cuenta, asimismo, de la elaboración de una encuesta sobre delitos de odio, con un apartado específico sobre el pueblo gitano y de la realización de una campaña de comunicación de lucha contra la discriminación racial o étnica, que incluya el antigitanismo.

En el plan operativo se recogen igualmente seis medidas para aumentar la capacitación de las víctimas de discriminación y antigitanismo en el ejercicio de sus derechos, a fin de garantizar su asistencia, orientación y acompañamiento especializado. Estas acciones se están ejecutando desde el Servicio de asistencia y orientación a víctimas de discriminación por origen racial o étnico del CEDRE, perteneciente al Ministerio de Igualdad. Existen también medidas concretas que se están implementando a través del Plan de Trabajo del Grupo de Igualdad y No Discriminación e Igualdad de Género del Consejo Estatal del Pueblo Gitano.

Un ejemplo de la necesidad de enfrentar el antigitanismo que, con frecuencia, se encuentra anclado en prejuicios históricos, se planteó en la queja recibida de un ciudadano, que expresaba su disconformidad con la referencia que se hace a las personas pertenecientes a la etnia gitana en el Real Decreto de 24 de abril de 1905, que aprueba el reglamento para la administración y régimen de las reses mostrencas y que sigue estando en vigor.

Dicho texto establece el régimen aplicable a las reses extraviadas o mostrencas, entre las que se incluyen (artículo 2) las requisadas por la Guardia Civil o las autoridades «a los gitanos y traficantes de ganado en las ferias y mercados, sin documento que acredite la legítima posesión y sin que sea conocido su verdadero dueño». La sospecha de tráfico ilícito que el texto evidencia respecto del pueblo gitano resulta incompatible con el artículo 14 de la Constitución.

Más allá de las consideraciones que pudiesen realizarse sobre la falta de aplicación práctica de este precepto legal, o la posibilidad de su inaplicación, en atención a su carácter discriminatorio, el interesado exponía que este continúa siendo susceptible de atención como parte de un texto legal, contribuyendo así a perpetuar una atribución negativa hacia las personas de etnia gitana.

El Defensor del Pueblo solicitó informe al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación sobre la aplicación actual del citado real decreto, así como de las medidas previstas para su modificación, quien, en su respuesta, señaló que esta norma debe entenderse tácitamente derogada por contrariar lo establecido en la Constitución. Sin embargo, considera que, teniendo en cuenta que el tenor literal de la disposición es discriminatorio, debería procederse a su derogación expresa por razones de seguridad jurídica, así como en aras de preservación del principio de igualdad y no discriminación. Las actuaciones continúan abiertas para determinar el departamento ministerial que ha de encargarse de promover esta modificación normativa.

Por otro lado, continúan en trámite las actuaciones iniciadas, en el informe anual de 2022, en respuesta a los graves incidentes que tuvieron lugar en Íllora (Granada) y Peal de Becerro (Jaén) en el verano de 2022, en el marco de las cuales se prestó especial atención a identificar las medidas más idóneas para garantizar una respuesta institucional adecuada y eficaz que contribuya a evitar que se produzcan incidentes similares en el futuro.

El Defensor del Pueblo ha iniciado asimismo actuaciones por la prevalencia de situaciones de racismo estructural evidenciadas por la publicación de contenido antigitano en redes sociales. A este respecto, conviene recordar aquí el planteamiento explicitado por la Audiencia Provincial de Málaga (Sentencia 39/2023), en una causa por delito de odio derivados de la difusión de mensajes racistas e incitación a la violencia contra menores extranjeros en Melilla, con el agravante de haberlo hecho a través de redes sociales. Según señala el tribunal, la condena no se basa en la expresión de ideas u opiniones sobre la delincuencia en general, sino porque de tales ideas y opiniones se desprende un desprecio absoluto hacia personas por el simple hecho de ser diferentes o incluso de ser percibidas como tales.

### ***Incoación de un expediente de expulsión tras interponerse una denuncia penal o acudir a una dependencia policial***

La infradenuncia es uno de los principales problemas de la lucha contra la discriminación. Lo que no se denuncia no consta en las estadísticas y, por tanto, no existe. Cualquier obstáculo para la interposición de una denuncia desincentiva a las presuntas víctimas e invisibiliza los problemas reales.

Las 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 destacan, un año más, en este ámbito.

Sobre ello, el Defensor del Pueblo no puede más que compartir la preocupación expresada por la Fiscalía General del Estado en su memoria de 2023, cuando alude a «las barreras a las que hacen frente las personas que se encuentran en situación administrativa irregular para hacer valer sus derechos en los tribunales, constituyendo la mayor de ellas, el miedo a ser expulsados a sus países de origen, lo que les impide denunciar las condiciones abusivas que padecen». En la citada memoria, la Fiscalía General del Estado señala también la responsabilidad que le ha sido atribuida en la «erradicación de la desigualdad de los ciudadanos extranjeros, promoviendo las acciones penales contra quienes cometen delitos sobre los mismos, pero también ejerciendo su protección».

Aquí también hay que dar cuenta de la respuesta que recibió el Defensor del Pueblo a la [Recomendación que había formulado a la Dirección General de la Policía](#), en 2022, sobre el contenido de los modelos policiales de citación a personas extranjeras. Según esa respuesta, dichos modelos se habían modificado para suprimir la mención de que en caso de no comparecencia se procedería a la detención.

No obstante, la citada Recomendación incidía igualmente sobre otras garantías que han de observarse cuando la citación esté relacionada con el ejercicio de las potestades sancionadoras de la Administración. Sobre esas cuestiones no se recibió respuesta y cuando esta se solicitó, nuevamente la respuesta de la Dirección General de la Policía fue contraria a acoger los postulados de esta institución, por lo que la actuación se ha cerrado con diferencia de criterio.

#### ***Otras discriminaciones por motivos étnicos, raciales o de origen nacional***

Se encuentran abiertas varias actuaciones en las que las personas interesadas alegan discriminación por su condición de no nacionales españolas.

Todas las actuaciones que a continuación se indican, continúan en trámite al cierre de este informe, dado que resulta preciso analizar con mayor detalle su conformidad con las previsiones de la mencionada Ley 15/2022.

Así, se iniciaron actuaciones en relación con la exclusión de los extranjeros residentes de los descuentos en el transporte previstos en el Real Decreto-ley 4/2023, de 11 de mayo, por el que se adoptan medidas de promoción del uso del transporte público colectivo terrestre por parte de los jóvenes.

También se solicitó información acerca de la no aplicación de los descuentos para residentes en zonas extrapeninsulares a personas extranjeras residentes en ellas, que no cuentan con una autorización de larga duración.

La imposibilidad de acceso de personas extranjeras a un premio por la elaboración de tesis doctorales sobre violencia de género también motivó el inicio de una actuación. La Delegación de Gobierno contra la Violencia de Género, convocante del premio, comunicó que, en enero de 2024, tenía previsto iniciar la tramitación de una nueva orden de bases para los citados premios en la que analizaría la inclusión de una disposición que permita concurrir a la próxima convocatoria a las personas que no pudieron hacerlo en la anterior por causa de su nacionalidad.

En la tramitación de la queja recibida de una menor ciega a la que no se permite afiliarse a la Organización Nacional de Ciegos de España (ONCE) por carecer de la nacionalidad española, el Defensor del Pueblo inició actuaciones ante la Dirección General de Derechos de las Personas con Discapacidad. En su respuesta, esa Dirección General confirmó que la afiliación se reserva a los ciudadanos españoles, si bien la corporación atiende en igualdad de condiciones a los menores de edad extranjeros, que constituyen un 8,05 % del total de menores atendidos. En el caso de las personas adultas, se destacaba que se prestan servicios sociales de rehabilitación, comunicación y acceso a la información a personas no afiliadas, también a las de nacionalidades extranjeras.

## 5.2 DISCRIMINACIÓN POR RAZÓN DE SEXO

La máxima expresión de la discriminación hacia las mujeres tiene su reflejo en la violencia de género, la cual es tratada en el siguiente capítulo de este informe.

Otras situaciones de discriminación que han llegado a la institución tienen relación con las condiciones de acceso a espacios públicos, como es el caso de dos quejas, una recibida por la prohibición del uso de una piscina a mujeres que llevan determinadas prendas adaptadas para el baño, conformes con la tradición islámica, o de otras a las que se les impide la permanencia en las instalaciones por no ir con el pecho cubierto. Ambos asuntos se hallaban en tramitación al cierre de este informe.

En otra queja se ponía en cuestión la actuación del Ayuntamiento de Cartagena (Murcia), al establecer una diferencia de trato entre hombres y mujeres en un concurso deportivo de petanca. En concreto, a pesar de que el coste de inscripción era similar en ambas modalidades, los premios a percibir era diferentes y más bajos en el caso de las mujeres y para los hombres se incluía una categoría adicional. La Administración local aceptó la [Sugerencia](#), que le formuló el Defensor del Pueblo para que revisara sus criterios en este tipo de actividades.

### 5.3 DISCRIMINACION POR RAZÓN DE IDENTIDAD DE GÉNERO U ORIENTACIÓN SEXUAL

El Defensor del Pueblo recibió y tramitó varias quejas por las dificultades en el ejercicio de algunos de los derechos reconocidos por la Ley 4/2023, de 28 de febrero, para la igualdad real y efectiva de las personas trans y la garantía de los derechos de las personas LGTBI.

Esta norma también fue objeto de [dos peticiones de recurso de inconstitucionalidad](#), tras cuyo análisis el Defensor del Pueblo decidió no interponer el recurso solicitado en atención a los razonamientos que pueden consultarse en el anexo de resoluciones de la edición digital de este informe anual (Anexo B.5, accesible a través de la web institucional).

Por otra parte, la interpretación del nuevo artículo 44 de la Ley 20/2011, de 21 de julio, del Registro Civil, que se introdujo por la disposición final 11 de la mencionada Ley 4/2023, respecto a la filiación de menores nacidos de parejas del mismo sexo, fue objeto de una [Recomendación a la Secretaría de Estado de Justicia](#), que se hallaba pendiente de respuesta al cierre de este informe.

El Defensor del Pueblo inició, asimismo, actuaciones tras haber recibido varias quejas de personas extranjeras, solicitantes de protección internacional y refugiadas sobre las dificultades a las que hacen frente para instar la rectificación del sexo y el cambio de nombre en aplicación del artículo 50 de la Ley 4/2023, sobre adecuación de los documentos expedidos a personas extranjeras.

Una de estas personas, residente en Donostia, comunicó que se había dirigido inicialmente a la Policía Nacional, sin lograr la adaptación documental a la que tenía derecho. La Subdelegación del Gobierno en Gipuzkoa confirmó su competencia para tramitar estas solicitudes, dado que la expedición de nueva documentación requiere de la previa modificación de los datos personales en el Registro Central de Extranjeros. Del mismo modo, la Dirección General de la Policía señaló la competencia de la Oficina de Asilo y Refugio en el caso de personas refugiadas y solicitantes de protección internacional.

En respuesta a la queja formulada por el padre de una menor a la que se le denegó la inscripción en una competición regional de baloncesto, tras haber ejercido su derecho a instar la rectificación de su sexo en el registro civil, el Defensor del Pueblo inició actuaciones ante el Consejo Superior de Deportes, sobre la necesidad de garantizar que las personas transexuales puedan acceder a la práctica deportiva federada en condiciones de igualdad.

#### 5.4 DISCRIMINACIÓN POR RAZÓN DE DISCAPACIDAD

En este ámbito procede destacar las actuaciones seguidas por parte del Defensor del Pueblo ante la Dirección General de Derechos de las Personas con Discapacidad, en relación con las quejas recibidas por la celebración de un espectáculo taurino, en el que participaban personas con acondroplasia.

Tras la modificación introducida por la disposición final quinta de la Ley 11/2023, de 8 de mayo, la Ley General de Derechos de las Personas con Discapacidad y de su Inclusión Social, prohíbe la realización de espectáculos o actividades recreativas en que se use a personas con discapacidad o esta circunstancia para suscitar la burla, la mofa o la irrisión del público de modo contrario al respeto debido a la dignidad humana (Disposición Adicional 13ª. 2).

La citada prohibición no solo tiene en cuenta los derechos de los trabajadores que participan en estos espectáculos, sino su impacto en la percepción social y el ejercicio de los derechos de todas las personas afectadas de estas discapacidades. También ha de señalarse que la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad recoge el compromiso de los Estados parte de luchar contra los estereotipos, los prejuicios y las prácticas nocivas respecto de las personas con discapacidad en todos los ámbitos de la vida.

No obstante, la organización de nuevos espectáculos de este tipo, así como la autorización de, al menos, uno de ellos por parte del Gobierno de Aragón, motivó varias quejas ante el Defensor del Pueblo. En su respuesta, dicha Administración indicó que, en su criterio, la celebración de espectáculos de toreo cómico, con participación de profesionales con acondroplasia, no plantea objeciones legales. Y añadía que en la autorización concedida para la celebración del espectáculo se hacía referencia expresa a la necesidad de cumplir estrictamente con la Ley General de Derechos de las Personas con Discapacidad y su Inclusión Social, y en concreto con la no discriminación de personas con discapacidad en espectáculos públicos y actividades recreativas.

Sin embargo, esta posición obviaba los términos categóricos en los que está expresada la prohibición de espectáculos a la que se ha hecho mención y, de hecho, esta institución ha conocido que esta previsión ha motivado la denegación de autorizaciones para festejos similares en otros puntos del territorio nacional. Por ello, el Defensor del Pueblo mantiene la cuestión en seguimiento.

Se iniciaron también actuaciones con la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), tras la recepción de varias quejas en la que se exponía la disconformidad con las limitaciones existentes en la accesibilidad a contenidos audiovisuales por parte de personas con discapacidad visual y auditiva. En concreto, las quejas ponían de manifiesto que en las distintas plataformas prácticamente no existen

contenidos culturales que cuenten con un subtítulo adecuado para personas con discapacidad auditiva y un servicio de audio-descripción adaptado a las necesidades de las personas con discapacidad visual.

En mayo se concluyeron las actuaciones, tras informar la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia de las importantes modificaciones que la entrada en vigor de la reciente Ley 13/2022, de 7 de julio, General de Comunicación Audiovisual, introduce respecto a la regulación de la accesibilidad a los medios de comunicación audiovisual. La mencionada comisión tenía previsto iniciar su labor de control conforme a los requisitos establecidos por la nueva ley a partir del 9 de julio de 2023. Desde esa fecha se puede exigir a los prestadores televisivos el cumplimiento de las obligaciones de accesibilidad establecidas en dicha norma.

Por su parte, la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones ha aceptado la [Recomendación](#) que se le formuló para incluir, entre los criterios de clasificación de los expedientes iniciados ante su servicio de reclamaciones, la posible existencia de situaciones de discriminación por razón de discapacidad, VIH/sida u otras condiciones de salud en la contratación de seguros. Sobre esta cuestión el Defensor del Pueblo mantiene un seguimiento, a fin de mejorar los instrumentos de detección de eventuales prácticas discriminatorias.

## 5.5 DISCRIMINACIÓN POR RAZÓN DE CUALQUIER OTRA CONDICIÓN O CIRCUNSTANCIA PERSONAL O SOCIAL

### ***Barreras para la igualdad de trato de los menores extranjeros en situación irregular***

Como ya se apuntó en el anterior informe anual, 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 por su condición de menores.

La plena integración de los niños y niñas extranjeros en España se consigue garantizando su derecho a la educación, a la asistencia sanitaria y a los servicios y prestaciones sociales básicas, en las mismas condiciones que los menores españoles. Respecto a esto, prosiguieron las dos actuaciones de oficio iniciadas por el Defensor del Pueblo a la vista de las dificultades detectadas en el acceso al derecho a la salud y al empadronamiento. En el momento de elaboración de este informe ya se habían recibido todas las respuestas de las comunidades autónomas, que se encontraban en estudio.

La necesidad de acreditar la identidad de estos niños y niñas en territorio nacional es la cuestión que subyace como elemento común en las dificultades prácticas detectadas para el ejercicio de los derechos de los que son titulares. Se ha de reiterar que, a juicio de esta institución, la asignación de un número de identificación de extranjero (NIE) a todos los menores de esa condición que se encuentran en España en situación irregular constituye una obligación que dimana de la consideración de su interés como superior, esto es, preeminente respecto a cualquier otro interés legítimo, y en este caso al que fundamenta la legislación de extranjería.

### ***Discriminación por razón de religión***

En respuesta a una queja formulada por la inexistencia de espacios para enterramientos por el rito islámico en la Comunidad de Madrid, el Defensor del Pueblo se dirigió a la Administración General del Estado y la Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid, sobre el marco normativo que afecta a la realización de inhumaciones sin féretro por razones de confesionalidad.

Por su parte, la antigua Subdirección General de Libertad Religiosa del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática destacó que el derecho a recibir sepultura digna sin discriminación por motivos religiosos ha sido objeto de especial atención por parte de los órganos competentes en la Administración General del Estado. Ya en 2019, el *Informe anual sobre la situación de la libertad religiosa en España*, dedicado a esta cuestión con carácter monográfico, señaló el grave problema existente por la escasez de espacios, especialmente para los rituales funerarios islámico y judío, así como la falta de respuesta normativa a las especificidades de los ritos funerarios de las confesiones minoritarias.

Las actuaciones permanecían en curso al cierre de este informe, con vistas a formular alguna resolución para lograr la habilitación de espacios y la adaptación de las normas y protocolos de policía sanitaria y mortuoria en el conjunto del territorio nacional, de todo lo cual se dará cuenta en el próximo informe anual.

Por último, ha de advertirse que en otros capítulos del presente informe se abordan situaciones susceptibles de incluirse en una o varias de las categorías de discriminación que atañen también a la legislación de igualdad de trato. Asuntos a los que queda remitido el lector con carácter complementario a lo aquí consignado (entre otros, en los capítulos sobre migraciones, educación, deportes o sanidad).

## 6 VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES

La violencia de género sigue siendo una importante preocupación ciudadana. La Ley Integral contra la Violencia de Género (Ley Orgánica 1/2004) creó un marco asistencial y de protección a las mujeres víctimas que se sigue aplicando actualmente. Sin embargo, debe ampliarse el ámbito de protección que ofrece esta ley a todos los tipos de violencia de género reconocidos en el Convenio de Estambul del año 2011, vinculante para España, y se necesita mejorar la gestión administrativa y la atención a las mujeres en los servicios públicos que se encargan de la reparación de las víctimas.

### 6.1 COORDINACIÓN ENTRE ADMINISTRACIONES, FUERZAS DE SEGURIDAD DEL ESTADO Y PODER JUDICIAL

La intervención de distintos órganos administrativos y de distintas instituciones del Estado en la erradicación de la violencia contra las mujeres sigue generando problemas de coordinación, con los que se incrementa la victimización secundaria que padecen las mujeres y se impide una mayor eficiencia en la respuesta pública de protección y de reparación.

En 2022, el Defensor del Pueblo se ocupó de las dificultades para unificar en los juzgados de violencia contra la mujer los asuntos civiles y de familia derivados de la situación de violencia y de ruptura de pareja. En concreto, se estudiaron las diferencias interpretativas sobre la jurisdicción competente, dependiendo del momento en el que se interpusiera la denuncia por violencia de género.

El resultado de aquellas actuaciones fueron varias recomendaciones que dieron lugar a herramientas de coordinación, como la Guía de criterios de coordinación en el ámbito de los procesos penales y civiles en materia de violencia sobre la mujer, elaborada por el Consejo General del Poder Judicial y el Ministerio de Justicia y publicada a finales de 2022.

Sin embargo, se ha detectado que estas herramientas no son conocidas, por lo que en 2023, el Defensor del Pueblo [recomendó al Ministerio de Justicia](#), la adopción de las medidas necesarias para divulgar y extender el conocimiento de estas guías a todos los jueces, magistrados y personal al servicio de la Administración de Justicia, para que todos los operadores jurídicos que intervienen en los procesos judiciales con víctimas de violencia de género, en especial los abogados del turno de oficio especializado, o que las asisten, como por ejemplo el personal al servicio de las oficinas de atención a las víctimas del delito de los juzgados, puedan ofrecer un mejor servicio de asesoramiento. Estas medidas debían incluir, en todo caso, acciones de formación para todo el personal

de Justicia. Estas [recomendaciones](#) han sido aceptadas y ya se han tomado las medidas oportunas para su implementación.

#### 6.1.1 Acceso a la información de las requisitorias

Los problemas de coordinación judicial más repetidos este año han sido los relacionados con las dificultades para garantizar la ejecución de sentencias penales por violencia de género, o la ejecución de las sentencias civiles de divorcio en los casos de impagos de pensiones de alimentos o compensatorias, o los retrasos en ejecutar la disolución de la sociedad de gananciales.

En los casos de violencia de género, en ocasiones, el agresor utiliza las herramientas procesales a su disposición para dificultar la ejecución de las sentencias, evitando el ingreso en prisión o que se actúe contra su patrimonio, condicionando los derechos económicos y la autonomía de su expareja y de sus hijos, y perpetuando una posible situación de sumisión y dependencia, en lo que constituiría una modalidad de violencia de género económica, de acuerdo con el Convenio de Estambul (artículo 3).

En una de las actuaciones llevadas a cabo por el Defensor del Pueblo, el agresor, condenado por violencia de género, eludió la entrada en prisión huyendo de su comunidad autónoma. Estando en busca y captura, apareció en un programa de televisión, manifestando que no cumpliría la condena. Iniciadas actuaciones con el Ministerio del Interior, la Dirección General de la Policía reconoció que las requisitorias en materia de violencia de género no cuentan con un sistema de información actualizado y de fácil acceso para las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, porque, aunque el Sistema de Registros Administrativos de Apoyo a la Administración de Justicia (SIRAJ) tiene un modo específico para protección de víctimas de violencia de género, no es totalmente fiable, dado que puede haber personas detenidas que no consten en dicho registro. Y puede haber requisitorias policiales, que no estarían en el SIRAJ. En el informe se afirmaba también que en la base de datos VioGén solo se puede consultar el número de mujeres con protección por la Policía Nacional, pero hay que ir expediente a expediente para ver si los agresores concretos tienen una requisitoria judicial pendiente.

Por ello, el Defensor del Pueblo formuló al [Ministerio de Justicia una Recomendación](#), que fue aceptada, para facilitar el acceso a información sobre las requisitorias en el sistema SIRAJ. Según el Ministerio de Justicia, esta información ya estaba a disposición de los jueces de violencia de género y de familia en todo el territorio español, con la excepción de las comunidades autónomas de Cataluña, Navarra y País Vasco, dependiendo de los jueces el conocimiento y utilización de la herramienta. Por este motivo el Defensor del Pueblo [recomendó también al Ministerio de Justicia](#) que facilitase a los letrados de la Administración de Justicia la formación sobre esta base de

datos y al Consejo General del Poder Judicial que reforzase la formación judicial en el uso de estas herramientas, en especial en relación con las requisitorias.

Igualmente, el Defensor del Pueblo [recomendó](#) que además se incluyesen en el SIRAJ los procesos abiertos por violencia de género, aun cuando no se dicten medidas cautelares, y que se acelere el proceso de interconexión de los sistemas de gestión procesal para facilitar el conocimiento de los asuntos abiertos independientemente del territorio donde se encuentren. Por último, el Defensor del Pueblo [recomendó al Ministerio del Interior](#) la inclusión de la información sobre requisitorias en el sistema VioGén, y su consulta como paso necesario en los protocolos policiales de actuación en casos de violencia de género, y en los protocolos de coordinación policial con la Administración de Justicia, para que la policía conozca los antecedentes judiciales del agresor a la hora de evaluar el peligro.

#### 6.1.2 Medidas contra la violencia económica en la fase de ejecución de sentencias

Los problemas causados por el incumplimiento en el pago de las pensiones de alimentos o de las pensiones compensatorias son conocidos y han aparecido a lo largo de los años en las quejas al Defensor del Pueblo. Sin embargo, en 2023 este tipo de asuntos comienza a estar conceptualizado como casos de violencia de género económica contra la mujer. Son asuntos en fase de ejecución judicial en los que las perjudicadas son mayoritariamente madres, que suelen ser también víctimas de violencia de género, que ven como las sentencias judiciales se incumplen y deben hacerse cargo en solitario de la manutención y del cuidado de los hijos. También se han recibido denuncias por parte de mujeres mayores de 65 años sobre retrasos en la disolución de la sociedad de gananciales, que dejan a la mujer en una situación precaria, sin capacidad para decidir sobre el propio patrimonio y en dependencia del exmarido.

Las [Recomendaciones](#) sobre esta cuestión han sido varias. El Defensor del Pueblo recomendó que se refuercen los medios con los que cuentan los juzgados para conocer la verdadera situación económica de los demandados, en los casos en los que se denuncia el impago de la pensión de alimentos de los hijos, accediendo, por ejemplo, a la información registrada de la Seguridad Social, o a los datos públicos, que obran en las instituciones correspondientes, sobre el deudor, garantizando, en fase de ejecución de las sentencias, el cumplimiento íntegro y en tiempo de las obligaciones económicas que se establecen. El Ministerio de Justicia no aceptó esta recomendación por considerar que la ejecución está sometida al principio de Justicia rogada y que deben ser las partes las que realicen las averiguaciones necesarias para asegurar la ejecución de la condena.

Para el Defensor del Pueblo, esto es especialmente perjudicial y gravoso en los procesos en los que la deuda afecta a la pensión de alimentos de los hijos, o en aquellos

en los que la demandante es además víctima de violencia de género, pues se le exige una actividad de averiguación patrimonial sobre el agresor que puede incrementar aún más el riesgo al que pueda estar sometida.

Por este motivo, el Defensor del Pueblo formuló otra [Recomendación](#) para que, en estos casos, sean los letrados de la Administración de Justicia responsables de las oficinas judiciales los que utilicen las distintas bases de datos accesibles a través del punto neutro judicial, para agilizar el proceso de detección y eventual embargo de los bienes. Igualmente, se [recomendó al Ministerio de Justicia](#) que se exija motivar el decreto de embargo ejecutivo para que las partes interesadas conozcan qué se embarga, cuánto y por qué, ayudando a las partes en sus actuaciones de impulso procesal y actuando en consecuencia. Esta Recomendación ha sido aceptada por el Ministerio de Justicia.

Igualmente, el Defensor del Pueblo ha [recomendado al Ministerio de Igualdad](#) que se modifique el Real Decreto 1618/2007, de 7 de diciembre, sobre fondo de garantía del pago de alimentos, facilitando su accesibilidad, y su eficacia, y mejorando la dotación económica, para incluir expresamente a las víctimas de violencia de género que padecen este tipo de violencia económica. La Recomendación ha sido aceptada.

## 6.2 MEDIDAS DE INTERVENCIÓN Y PROTECCIÓN A LAS VÍCTIMAS

Las víctimas de violencia de género han seguido quejándose de las dificultades que encuentran para poder ejercer los derechos que la legislación les reconoce. Por eso, el Defensor del Pueblo ha propuesto a las Administraciones públicas ampliar las medidas de intervención y protección a las víctimas, ayudándolas a acceder más fácilmente a los servicios y a los recursos públicos.

En este sentido, el Defensor del Pueblo formuló una [Recomendación al Ministerio de Justicia](#) para que se mejore la información y la formación de los registros civiles sobre el proceso de cambio de apellidos para casos de violencia de género. También [recomendó al Ministerio de Igualdad](#) que se extienda el servicio de atención y protección ATENPRO a todas víctimas de violencia sexual, mediante la dotación complementaria de fondos europeos.

## 6.3 PROTECCIÓN A LAS VÍCTIMAS DE VIOLENCIA DE GÉNERO Y A SUS HIJOS E HIJAS EN LOS PROCESOS DE FAMILIA

Las quejas más habituales de 2023 recibidas por el Defensor del Pueblo en este ámbito son las relacionadas con el proceso civil o de familia derivado de la ruptura de convivencia por violencia de género tanto en casos en los que las agresiones ya han sido denunciadas como en los casos en los que no hay denuncia. O en aquellos que, habiendo denuncia, no se produce finalmente el proceso penal, o se acuerda el

sobreseimiento, incluyendo aquellos en los que se denuncia violencia sexual posterior contra los hijos e hijas. Son quejas, todas ellas, relacionadas con la decisión judicial sobre los regímenes de guarda y custodia, y con la gestión del régimen de visitas.

Muchos de estos problemas tienen que ver con la saturación de la jurisdicción de familia, y con las dilaciones indebidas de los procedimientos –agravadas este año por las sucesivas huelgas de funcionarios de Justicia–, que terminan empeorando la relación de los progenitores, y afectando su relación con los hijos, que se convierten en armas arrojadas y en víctimas indirectas del conflicto de sus padres. Sin embargo, muchas de las víctimas siguen denunciando lo que consideran un uso indebido del «síndrome de alienación parental» por parte de los jueces, de los fiscales y de los profesionales de los equipos psicosociales.

En una de las actuaciones del Defensor del Pueblo, el Ministerio de Justicia indicó que se está produciendo una buena aplicación del nuevo artículo 94 del Código Civil (reformado por el artículo segundo, diez, de 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 el ejercicio de su capacidad jurídica). Señaló, asimismo, que las decisiones judiciales de suspensión del régimen de visitas para padres acusados o condenados por violencia de género aumentaron muy notablemente en el año 2022, con un total de 4.111 suspensiones, frente a las 847 adoptadas durante el año 2020, justo antes de la reforma. Esto implica un mayor conocimiento por parte de los jueces de familia de las consecuencias en el seno de las familias de la violencia de género, y un mayor compromiso con la protección de los niños y niñas que sufren al verse expuestos a la violencia de este tipo.

### 6.3.1 Intervención de los puntos de encuentro familiar (PEF) en casos de violencia contra la mujer

En muchas ocasiones, el Defensor del Pueblo ha tenido que analizar las consecuencias de los acuerdos judiciales que imponen a las partes, normalmente en los casos de conflictividad más grave, regímenes de visitas tuteladas en los puntos de encuentro familiar o en los servicios de intervención social con las familias (sea cual sea la denominación que reciban), para garantizar que se respeta la orden de alejamiento con la madre, o que los progenitores no van a estar en contacto, evitando cualquier intervención instigadora con los hijos. Son siempre situaciones difíciles de gestionar por parte de los profesionales que atienden los puntos de encuentro familiar y que requieren control judicial, porque en realidad son un instrumento al servicio de la ejecución de una resolución judicial.

Muchas veces, ese control no se da, porque no hay buena comunicación entre los servicios sociales y los juzgados, o porque no todas las legislaciones autonómicas

exigen que los puntos de encuentro familiar den información a los órganos judiciales cuando son casos por derivación judicial.

El Ministerio de Justicia considera que el Documento marco de mínimos para asegurar la calidad de los puntos de encuentro familiar, aprobado por acuerdo de la Comisión Interautonómica de Directores Generales de Infancia y Familias, el 13 de noviembre de 2008, y que es aplicable a todos los territorios y servicios sociales de competencia autonómica, es suficiente para garantizar unos mínimos criterios comunes de calidad de estos recursos en todo el territorio. Por otro lado, cada comunidad autónoma dispone de una regulación propia al respecto.

El Defensor del Pueblo formuló dos [Recomendaciones a la Secretaría de Estado de Justicia](#), una para que se mejore la regulación sobre la ejecución de sentencias civiles en el ámbito de familia, cuando establecen regímenes para el disfrute de derechos en los que se requiera la intervención de los puntos de encuentro familiar. Y otra para que tanto a la secretaría de Estado citada como el Consejo General del Poder Judicial elaboren una guía general de buenas prácticas para la derivación de casos y para la coordinación entre los órganos judiciales y los puntos de encuentro familiar, que sea respetuosa con los derechos de las partes y de los menores interesados en el proceso. Esta última Recomendación ha sido aceptada.

### ***Dotación de los puntos de encuentro familiar***

Los puntos de encuentro familiar (PEF) han sido objeto de diversas actuaciones sobre los informes que elaboran para los juzgados. Son importantes, ya que pueden ser asumidos por el juez como evidencia a la hora de acordar el régimen de guarda y custodia que más conviene a una familia, o pueden justificar la decisión de modificación del sistema de visitas.

El Defensor del Pueblo incide en la necesidad de que estos servicios estén bien dotados, que los profesionales que los atienden tengan la formación y preparación suficiente en este tipo de asuntos, en especial, cuando afectan a víctimas de violencia de género, y que las Administraciones Públicas apliquen los sistemas de supervisión previstos en la mayoría de las legislaciones autonómicas, para asegurar que se cumple con las funciones previstas, y que se atiende a las quejas de los usuarios. Para el Defensor del Pueblo es muy importante garantizar que cualquier decisión del punto de encuentro familiar que pueda de hecho afectar al régimen acordado por el juez en una resolución judicial, es decir, que pueda modificarlo, o transformarlo, sea previamente comunicada y autorizada por el juez que conoce del caso.

Las decisiones que toman los trabajadores de los puntos de encuentro familiar suelen estar muchas veces condicionadas por razones organizativas. Por ejemplo, por los horarios de apertura y cierre de los locales, o por la disponibilidad laboral de los

profesionales que los atienden (a veces contratos a media jornada, solo dos días entre semana, etcétera). Por eso requieren un control judicial estricto, pues condicionan los regímenes acordados judicialmente y pueden afectar a derechos fundamentales de los progenitores y de sus hijos. Cualquier decisión que modifique o altere de alguna manera el régimen decidido por el juez necesita –en términos generales– la misma intervención judicial que cuando fue adoptada.

Existen también quejas por el funcionamiento de los puntos de encuentro familiar en lo que se refiere a los tiempos de espera prolongados para recibir el servicio o por el trato recibido de los profesionales. También se ha cuestionado por algunas personas que presentan queja la calidad profesional de los equipos que atienden estos servicios y la calidad de los informes que emiten a los juzgados. Hay que tener en cuenta, que en ocasiones, estos servicios están derivados a empresas o a organizaciones privadas (contratadas por la Administración local o regional), que son las que seleccionan y contratan al personal.

En muchas de las quejas inadmitidas por tratarse de asuntos judicializados se ha tenido que recordar a los usuarios que la información que se remite por parte de los puntos de encuentro familiar a los juzgados debe considerarse como una evidencia más dentro del proceso judicial, a la que se aplican las reglas generales de defensa y que cabe su impugnación a través de las reglas comunes procesales. En todo caso, se ha recordado que, cuando el juez tiene en consideración el informe de los equipos psicosociales para fundamentar su decisión, debe explicarlo motivadamente en su resolución, lo que permite a la parte en desacuerdo recurrir la decisión alegando razones objetivas que permitan impugnar con fundamento la calidad, veracidad o idoneidad del informe.

### 6.3.2 Servicios de coordinación de parentalidad

Cabe señalar que el Defensor del Pueblo también está realizando actuaciones sobre los conocidos como «servicios de coordinación de parentalidad» y el régimen jurídico de los profesionales que los prestan.

Sobre este asunto, el Ministerio de Justicia elaboró un detallado informe para el Defensor del Pueblo en el que concluye que estos servicios pueden ser indicados por los jueces en sus resoluciones para evaluar una situación familiar sometida a proceso judicial, o para supervisar la evolución de las medidas adoptadas judicialmente en casos difíciles. Se trata de servicios amparados por el ordenamiento, aunque no existe una legislación estatal o autonómica que regule un régimen de su funcionamiento mínimo. Por lo tanto, su utilización es una decisión que corresponde a las genéricas atribuciones judiciales de protección de menores.

Los servicios de coordinación parental a los que puede derivarse la intervención familiar acordada por el juez están sostenidos con fondos públicos y son servicios públicos a cargo de municipios o de comunidades autónomas. Pero no hay una regulación que permita supervisar su buen funcionamiento, ni la adecuación de los profesionales y los servicios que prestan. Solo se puede acceder a estos servicios por decisión judicial o por decisión administrativa, pero no realizan un trabajo de acompañamiento de la familia en la ejecución de las decisiones adoptadas por el juez. En la mayor parte de las ocasiones realizan funciones de ejecución de las resoluciones judiciales, proponiendo las pautas de actuación específicas cuando no hay consenso sobre cómo realizar la decisión judicial. Incluso participan directamente en la adopción de la decisión del juez, diseñando el plan de parentalidad, es decir, la fórmula a través de la cual va a desarrollarse el régimen de guarda y custodia de los hijos, y las visitas y estancias con el progenitor no custodio.

Por todo ello, el Defensor del Pueblo [recomendó al Ministerio de Justicia](#) que se regule el régimen común y mínimo de estos servicios de coordinación de parentalidad, y el régimen jurídico de los profesionales que los prestan, cuando son utilizados por los jueces para determinar las medidas aplicables en los casos de los que conocen o para supervisar las medidas adoptadas judicialmente en casos conflictivos.

Esto no significa que se cuestione la cada vez más relevante intervención de profesionales no jurídicos y especialistas en conflictos de familia, ya sea como expertos evaluadores de la situación familiar, como asesores del juzgado a la hora de determinar las soluciones más adecuadas a cada caso, o como servicio de supervisión del cumplimiento de las medidas adoptadas judicialmente. Pero cuando se trata a víctimas de violencia de género y a los menores a su cargo, se requiere un especial cuidado y cualificación profesional, lo que pone de manifiesto la necesidad de una mínima regulación de estos servicios. Esta Recomendación ha sido aceptada.

### 6.3.3 Equipos psicosociales de valoración forense en violencia de género

La exigencia de cualificación profesional y la calidad de los informes periciales es también objeto de quejas sobre los equipos psicosociales de los institutos de medicina legal y ciencias forenses. Estos equipos dependen orgánicamente, en su mayoría, de las consejerías de Justicia de los gobiernos autonómicos, o del Ministerio de Justicia en el territorio no transferido, pero funcionalmente dependen de los juzgados de familia o de los juzgados civiles. Son servicios esenciales para ayudar en los procesos penales y civiles en relación con las víctimas de violencia contra la mujer, en todas sus modalidades, pues aportan evidencias y practican pruebas periciales médicas tanto clínicas como de patología y de laboratorio y, en su caso, periciales de equipos técnicos, imprescindibles en este tipo de casos.

En 2023 se aprobó el Reglamento de los Institutos de Medicina Legal y Ciencias Forenses (Real Decreto 144/2023, de 28 de febrero), donde se establecen las normas referentes al personal que puede estar destinado en estos institutos, sus funciones, la dependencia orgánica y funcional, la condición de autoridad del médico forense y la identificación de los peritos. Igualmente se regulan las actividades extrajudiciales que pueden realizar, la naturaleza de los institutos como fuente de información, sus relaciones con otras instituciones y con los particulares, su actuación con relación a los sucesos con víctimas múltiples y su coordinación con el resto de actores e instituciones relevantes, así como la colaboración internacional.

Sin embargo, los ciudadanos se quejan de varios aspectos que están insuficientemente dotados, lo que influye negativamente en los tiempos de tramitación de los procesos: de que los informes psicosociales no tienen la calidad exigida por los colegios profesionales, porque no siguen las metodologías reconocidas profesionalmente, y de que algunos de los profesionales aplican indebidamente sesgos machistas en la evaluación de las mujeres víctimas, de sus hijos y, en muchos casos, de los menores víctimas de violencia sexual.

Sobre este asunto, el Defensor del Pueblo formuló al [Ministerio de Justicia varias Recomendaciones](#), a las que se alude en el capítulo sobre Administración de Justicia de este informe (el capítulo 1 de la parte III). Todas estas Recomendaciones han sido aceptadas por el Ministerio de Justicia, que se ha comprometido a adoptar como marco de referencia común para elaborar este tipo de informes el establecido por los colegios de psicólogos en las guías de buenas prácticas, que ya se están aplicando en el ámbito privado.

#### 6.3.4 Las denuncias de violencia contra los hijos durante los procesos de familia

Las víctimas de violencia de género siguen quejándose porque en la jurisdicción civil y de familia los jueces y los fiscales, en ocasiones, no las creen cuando denuncian a sus exparejas por malos tratos hacia sus hijos menores, o por abusos sexuales a los niños y niñas, durante el ejercicio del régimen de visitas con los padres.

Mujeres y asociaciones de mujeres continúan alegando que en algunos juzgados se siguen interpretando en contra de la madre estas denuncias, considerando que se manipula a los menores para evitar el contacto con el padre y perjudicarlo. En este tipo de casos, normalmente, no hay intervención de la jurisdicción especializada de violencia de género, porque son casos que se producen después de las sentencias de divorcio, cuando solo queda el régimen de visitas a los hijos. Y si la madre no ha sido víctima de violencia de género, las agresiones a los hijos menores pasan a un juzgado de instrucción ordinario, en el que tampoco hay especialización en este tipo de violencia.

La consecuencia es que se aprecia, en ocasiones, una falta de sensibilidad y de perspectiva de género en los operadores jurídicos que intervienen en este tipo de casos, que perjudica seriamente a las víctimas.

En este sentido, son varias las actuaciones abiertas por el Defensor del Pueblo sobre casos en los que la intervención de los puntos de encuentro familiares o de los equipos psicosociales suele ser determinante. Ante una queja de estas características, el Defensor del Pueblo da cuenta de la existencia de un menor en riesgo al ministerio fiscal para que se adopten, en su caso, las medidas de protección convenientes. En una actuación se ha señalado la importancia de que las fiscalías de todo el territorio nacional conozcan y apliquen las directrices acordadas por el Fiscal General del Estado para la actuación de los fiscales ante el denominado «síndrome de alienación parental».

En los casos concretos, el Defensor del Pueblo respeta la posición procesal del ministerio fiscal, sin perjuicio de trasladarle los problemas de interés general planteados en las quejas recibidas (artículos 13 y 17.2 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo).

#### 6.4 LA TRATA DE SERES HUMANOS COMO UNA FORMA DE VIOLENCIA CONTRA MUJERES Y NIÑAS

La Secretaría de Estado de Seguridad, a través del Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado (CITCO), publicó en mayo de 2023 el último balance estadístico (2018-2022) sobre trata y explotación de seres humanos en España.

Los datos publicados reflejan que en estos cinco años la forma de trata de seres humanos más extendida en España es la que tiene como finalidad la explotación sexual, habiendo sido identificadas 788 mujeres, 19 niñas y 40 hombres. Llama particularmente la atención la limitada cifra de víctimas de trata identificadas en Canarias (34 víctimas), con un aumento exponencial de llegadas irregulares en ese mismo período. Ello obliga al Defensor del Pueblo a reiterar su llamada de atención sobre la urgente necesidad de mejorar los mecanismos para una detección temprana de las víctimas, especialmente en contextos complejos como pueden ser las fronteras.

Las víctimas de trata de seres humanos con fines de explotación laboral identificadas en ese mismo período fueron 525. De ellas 207 eran mujeres y 14 eran niñas. Los casos conocidos en los que la trata tenía como fin el matrimonio forzado fueron 11 en cinco años, 8 de las víctimas eran niñas. Respecto a la trata para la criminalidad forzada, fueron identificadas 50 víctimas, de ellas 10 eran mujeres. Finalmente, como víctimas de trata para el ejercicio de la mendicidad se identificaron a 34 personas, de las que 10 eran mujeres y 2 eran niñas.

La Fiscalía General del Estado, en su última memoria anual, mencionaba como una categoría de personas migrantes vulnerables a las víctimas de trata de seres humanos. Señalaba que aproximadamente el 98 % de ellas (incluidas las identificadas a efectos administrativos como víctimas potenciales) eran extranjeras y más de las dos terceras partes se encontraban en situación administrativa irregular o eran peticionarias de protección internacional. Se trataba mayoritariamente de mujeres jóvenes forzadas a ejercer la prostitución, captadas en sus países de origen y con una deuda que van a tener que saldar mediante el sometimiento a diferentes situaciones de explotación.

La fiscalía refería también la necesidad de poner en marcha un sistema de protección y asistencia desligado de la colaboración con la investigación policial o judicial, incluso de la existencia de un procedimiento judicial. Resaltaba la necesidad de que este sistema sea independiente de la nacionalidad de la víctima, de su situación administrativa y de cualquier otra condición, tomando en consideración a las que denomina víctimas secundarias. Finalmente, considera el ministerio público que todo ello podría abordarse a través de la reforma del artículo 59 bis de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

En las actuaciones del Defensor del Pueblo, tras las quejas recibidas y las visitas realizadas, se constató que la práctica administrativa supedita la regularización de las víctimas identificadas a su colaboración con la investigación penal.

La errónea apreciación de que la concesión del período de restablecimiento y reflexión de al menos 90 días –que se puede otorgar a las víctimas detectadas para facilitar la protección– está supeditada a la colaboración en el procedimiento penal tiene como resultado la falta de identificación y, por tanto, de protección de mujeres y niñas que acceden irregularmente por vía marítima a España.

Resulta también preocupante el escaso número de autorizaciones que se conceden en atención a la situación personal de la víctima. De nuevo se detecta una incorrecta interpretación en la práctica administrativa del procedimiento previsto en la legislación de extranjería. En el informe de esta institución sobre [La migración en Canarias](#) ya se alertó sobre esta cuestión en 2021. Desde entonces prosigue sus actuaciones con los distintos organismos con competencias en la materia, insistiendo en la necesidad de mejorar los protocolos para la detección de perfiles especialmente vulnerables, tales como niñas y mujeres, potenciales víctimas de trata.

Tras las visitas y actuaciones realizadas en 2023, el Defensor del Pueblo está realizando un especial seguimiento de esta cuestión, dado el incremento en las llegadas irregulares de mujeres y niñas. A este respecto, esta institución considera que hay que tener una especial atención de las carencias detectadas en general en el procedimiento

de determinación de la edad, de las que se da cuenta en el capítulo dedicado a migraciones del presente informe (en el capítulo 4 de la parte III). En particular, la ausencia de un enfoque de género del que adolece el citado procedimiento, contribuye a invisibilizar a las adolescentes que no se autoidentifican como menores de edad, con lo que se aumenta el riesgo en el que se encuentran.

## 7 EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE

### 7.1 EDUCACIÓN INFANTIL OBLIGATORIA, BACHILLERATO Y FORMACIÓN PROFESIONAL

#### 7.1.1 Admisión del alumnado

##### **Procesos de admisión**

Las quejas recibidas por el Defensor del Pueblo permiten constatar la insuficiencia de plazas para atender la demanda de escolarización en el primer ciclo de Educación Infantil en algunas comunidades autónomas y las diferencias derivadas en cuanto al coste de esta educación según el municipio o comunidad autónoma de residencia.

En este capítulo del informe se trata de manera específica este asunto y se refleja el interés de esta institución por garantizar que la escolarización en este ciclo formativo responda a los criterios de universalidad y gratuidad, de acuerdo con lo recogido en la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.

Los procesos de admisión en centros escolares en el segundo ciclo de Educación Infantil, Primaria y Secundaria siguen motivando un elevado número de quejas, aunque se ha apreciado un pequeño descenso respecto a las presentadas el año pasado.

Con carácter general los ciudadanos no cuestionan la aplicación de los criterios prioritarios aplicados por las administraciones educativas para determinar la asignación del centro educativo, sino el resultado de la aplicación de esos criterios. Ello hace que muchas de estas quejas no puedan ser admitidas a trámite, toda vez que no cabe apreciar irregularidad en el actuar de la Administración.

Un motivo recurrente de queja es la admisión de hermanos en distintos centros educativos. En estos supuestos, el Defensor del Pueblo inicia actuaciones de carácter informativo, considerando que se trata de un criterio prioritario previsto en la Ley de Educación con una incidencia incuestionable en la organización familiar. En la práctica totalidad de estos casos, la Administración finalmente ofrece la posibilidad de escolarizar a todos los hermanos en un mismo centro, si bien puede ser distinto a las preferencias mostradas por los progenitores.

##### **Admisión de alumnado extranjero sin autorización administrativa de residencia**

En 2023 se ha concluido el seguimiento de las actuaciones de oficio emprendidas para garantizar el acceso de las personas extranjeras que se hallan en España a todas las

enseñanzas postobligatorias del sistema educativo español, sin limitaciones derivadas de su edad o situación administrativa, así como la atención presencial en los procesos de admisión de alumnos en centros sostenidos con fondos públicos.

En estas actuaciones se ha podido constatar que, si bien las decisiones de las administraciones se atienen a la obligación que la legislación básica estatal impone para garantizar el acceso de los extranjeros a todas las enseñanzas del sistema educativo español, no en todos los casos la normativa autonómica, las resoluciones y las instrucciones de las últimas convocatorias, así como los impresos de solicitud, contienen una previsión clara sobre la suficiencia del número de identificación de extranjero (NIE) o del pasaporte para la admisión y matrícula. Esta omisión debía ser corregida con el fin de evitar que un posible error interpretativo pudiera conllevar la no participación en el proceso de admisión de este alumnado.

Todas las Administraciones educativas concernidas han aceptado la [Recomendación](#) formulada por el Defensor del Pueblo en el sentido indicado.

#### 7.1.2 Calificaciones

##### ***Nota media de estudios realizados en el extranjero***

El Defensor del Pueblo desde hace años viene realizando actuaciones en relación con aquellos alumnos que, habiendo realizado en el extranjero algunos de los cursos de ESO o Bachillerato, son baremados en el período ordinario de admisión en enseñanzas postobligatorias con una nota media de 5 puntos al final de la etapa, por no disponer de la credencial de homologación durante el plazo de presentación de solicitudes.

Esta decisión parte de una interpretación errónea de las instrucciones fijadas por la Secretaría de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidades para el cálculo de la calificación final que debe figurar en las credenciales de convalidación de primero de Bachillerato y de homologación de títulos extranjeros al título de graduado o graduada en Educación Secundaria Obligatoria (ESO) y al de bachiller español.

El Defensor del Pueblo formuló una [Recomendación](#) para que se corrija este criterio. Las consejerías de Cantabria, Comunidad Valenciana y Generalitat de Cataluña aceptaron la Recomendación.

Este mismo criterio se ha trasladado al Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes para el cálculo de la calificación final que debe figurar en las credenciales de homologación de los títulos extranjeros de Formación Profesional homologados a títulos del sistema educativo español. En estos casos, la nota media puede llegar a ser determinante para la obtención de plaza en ciclos formativos o estudios universitarios con elevada demanda. La Secretaría General de Formación Profesional ha trasladado al Defensor del Pueblo que dicha [Recomendación](#) será tenida en cuenta en el proyecto de

real decreto sobre homologación y convalidación de títulos y estudios extranjeros de educación no universitaria, actualmente en tramitación.

#### **Calificación de matrícula de honor en Bachillerato**

En los centros educativos del País Vasco que no superan quince alumnos por curso de Bachillerato no se puede otorgar la calificación de matrícula de honor. Esta previsión no contempla las peculiaridades de los centros educativos de entornos rurales y determina la imposibilidad de premiar la excelencia y el acceso a exención de tasas universitarias, por lo que el Defensor del Pueblo formuló una [Recomendación](#) para su modificación. La consejería competente del Gobierno Vasco comunicó que dicha Recomendación será estudiada pero todavía no ha comunicado si la acepta.

#### 7.1.3 Centros docentes

##### **Retrasos en la construcción de centros docentes**

El Defensor del Pueblo recibió numerosas quejas sobre retrasos en la construcción de centros docentes que superan ampliamente los plazos inicialmente previstos, en algunos casos en varios años. Los alumnos que padecen esta situación se ven obligados a recibir las clases en barracones prefabricados o, en tanto finalizan las obras, son escolarizados en centros educativos preexistentes que no disponen de instalaciones ni infraestructuras para soportar el incremento del alumnado y ofrecer una educación de calidad.

Esta institución está realizando un seguimiento de todos los casos recibidos para analizar el avance de las obras y la efectiva incorporación de los alumnos en condiciones óptimas. A título de ejemplo, puede reseñarse la finalización este año de la construcción de un centro docente iniciada en Madrid en el año 2015, o las actuaciones seguidas con motivo de la masificación apreciada en distintos centros educativos de Educación Primaria y Secundaria del municipio de Los Alcáceres (Murcia).

El Defensor del Pueblo ha iniciado también actuaciones ante el Gobierno de Aragón en relación con las condiciones de seguridad de un centro de Educación Infantil y Primaria de Zaragoza ubicado en el cono de deyección de un barranco que se inundó como consecuencia de un episodio de lluvias torrenciales. Estas actuaciones se encuentran a la espera de respuesta.

##### **Adaptación de las instalaciones a las temperaturas extremas**

Las altas temperaturas que se produjeron en buena parte de la península durante el curso escolar, que determinaron incluso que alguna comunidad autónoma hubiera suspendido las clases durante varios días, motivaron una actuación de oficio del Defensor del Pueblo ante las Administraciones educativas, a fin de conocer las medidas adoptadas para

procurar que la temperatura de las aulas se sitúe en márgenes que permitan la continuidad del curso escolar.

Por otro lado, el Defensor del Pueblo ha recibido quejas sobre la falta de acondicionamiento de algunos centros educativos para hacer frente a las altas temperaturas. A este respecto, recibió numerosas quejas sobre la falta de adecuación de escuelas infantiles. En el desarrollo de estas actuaciones, las administraciones competentes se comprometieron a tomar las medidas necesarias para bajar las temperaturas de las aulas y procurar así el bienestar de los alumnos.

#### 7.1.4 Alumnado con necesidades educativas especiales

El plan de educación inclusiva que prevé la disposición adicional cuarta de la Ley Orgánica de Educación (LOMLOE), cuya finalización está prevista en junio de 2024, será un elemento relevante para profundizar con rigor en la garantía efectiva del derecho a la educación del alumnado con necesidades educativas especiales.

En España, más del 80 % de este alumnado se encuentran escolarizado en centros ordinarios con apoyos, y el resto en aulas específicas o centros de educación especial, existiendo diferencias significativas entre comunidades autónomas.

Las cuestiones que han sido objeto de atención por parte del Defensor del Pueblo en este ámbito se relacionan con los aspectos que se detallan en los siguientes epígrafes.

#### ***Evaluación psicopedagógica y modalidad de escolarización***

Las distintas normativas autonómicas prevén que el proceso de evaluación psicopedagógica, que permite fundamentar y concretar las decisiones respecto al tipo de respuesta educativa que el alumno requiera en función de sus necesidades educativas, deba realizarse por el servicio o departamento de orientación.

En atención a esta y las demás responsabilidades que la normativa atribuye a estos docentes en la evaluación y diagnóstico de necesidades educativas, el Defensor del Pueblo planteó al Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes la conveniencia de exigir unos determinados requisitos de formación académica en los procesos selectivos del profesorado de esta especialidad.

La participación activa de la familia es fundamental en el proceso de evaluación psicopedagógica. Esta institución ha podido constatar que en algunas ocasiones se reduce a ser informados del resultado de la evaluación. Además, todavía hay comunidades autónomas que no han articulado cómo deben actuar los centros educativos cuando los padres o tutores legales no están conformes con que se lleve a cabo esta evaluación, lo que demora innecesariamente el necesario ajuste educativo. Tampoco han determinado los procedimientos para resolver la discrepancia de las familias con las conclusiones del

informe psicopedagógico o con el dictamen o propuesta de escolarización formulada por la Administración.

El Defensor del Pueblo considera que es necesario que todas las comunidades autónomas articulen un procedimiento que permita la resolución del conflicto con las debidas garantías jurídicas.

### **Actividades extraescolares**

La falta de oferta de extraescolares en los centros preferentes para alumnos con necesidades educativas especiales motivó que el Defensor del Pueblo realizase una [Recomendación](#) para que se recordara a los centros educativos que las actividades extraescolares impartidas en ellos, aprobadas por el consejo escolar, deben garantizar su participación en igualdad de condiciones.

### **Centros de educación especial**

En el curso de una investigación sobre las condiciones en las que se encontraba un centro de educación especial público de Castilla-La Mancha, el Defensor del Pueblo realizó una visita a dicho centro, en la cual se comprobó la existencia de barreras arquitectónicas, como rampas con un porcentaje de pendiente mayor al indicado en la normativa de accesibilidad, puertas por las que solo caben los alumnos en silla de ruedas con la ayuda de un adulto, baños no accesibles, patios sin sombra o el acceso al centro con socavones y compartido con vehículos.

Trabajadores del centro aludieron a la excesiva rotación del personal en la residencia del centro, la escasez de personal durante el horario de comedor y la falta de formación para la respuesta ante situaciones de emergencia.

Todas estas consideraciones se pusieron en conocimiento de la Consejería de Educación, Cultura y Deportes de Castilla-La Mancha, sin que se haya recibido respuesta de dicha Administración al cierre del presente informe.

#### **7.1.5 Becas y ayudas al estudio en enseñanzas no obligatorias**

El Defensor del Pueblo ha expresado su preocupación y reservas ante el umbral de renta establecido para determinar el derecho a percibir becas para el estudio de Bachillerato en centros privados en la Comunidad de Madrid, fijado en 35.000 euros por cada miembro de la unidad familiar, por entender que no atiende al principio de equidad en el ejercicio del derecho a la educación, ni a la finalidad del sistema de becas y ayudas al estudio de garantizar la igualdad en el derecho a la educación compensando las desigualdades de los estudiantes con condiciones socioeconómicas desfavorables.

La Administración educativa ampara su decisión en su compromiso para favorecer la libertad de elección de centro por las familias y no aceptó la [Recomendación](#) de esta institución dirigida a que se revisen estos criterios de renta.

#### 7.1.6 Servicios escolares complementarios

##### ***Transporte escolar en el ámbito rural***

El transporte escolar es un servicio complementario esencial para garantizar la equidad y la compensación de las desigualdades en la educación y fundamental en el ámbito rural.

Los cambios demográficos inciden en los mapas escolares y hacen necesaria la prestación de este servicio escolar al alumnado de enseñanzas obligatorias escolarizado en los centros públicos que les correspondan según zonificación, cuando la falta de líneas de transporte público y la distancia desde el domicilio al centro docente así lo justifiquen.

En atención a este criterio, el Defensor del Pueblo formuló a la Consejería de Educación, Cultura y Deportes de la Junta de Castilla-La Mancha una [Recomendación](#) para la modificación normativa de las circunstancias que determinan la condición de usuario del transporte escolar, al objeto de que pueda ser autorizada la extensión de este servicio a los alumnos residentes en núcleos de población del mismo municipio en que esté ubicado el centro docente cuando la distancia desde su domicilio lo haga aconsejable. Esta Recomendación se encuentran a la espera de respuesta.

Paralelamente, se dirigió una [Sugerencia al Ayuntamiento de Seseña \(Toledo\)](#) para que ambas administraciones colaboren en la planificación de una línea de transporte urbano que dé servicio al alumnado del municipio que estudia en un instituto público que dista 6 kilómetros de su residencia. La corporación local informó de que el servicio de autobús escolar comenzó a funcionar a finales del mes de noviembre de 2023.

La ausencia de transporte escolar en zonas rurales de la Región de Murcia fue objeto de numerosas quejas por haber comenzado el curso escolar sin líneas de autobús entre municipios existentes hasta entonces, lo que dificultaba el acceso al centro escolar de muchos estudiantes. El Defensor del Pueblo inició una actuación por este motivo y aún no ha recibido la información solicitada a la Administración educativa en el momento del cierre del presente informe.

Como en años anteriores, el Defensor del Pueblo sigue recibiendo quejas que solicitan el uso del transporte escolar para aquellos alumnos de Bachillerato y Formación Profesional que residen en zonas rurales o núcleos de población dispersos, cuando la posible percepción de una ayuda individualizada no garantiza el que puedan desplazarse hasta el centro docente, al no disponer de servicio público de transporte regulado.

Según datos oficiales del Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes, en 2022 la tasa de abandono educativo temprano de personas de 18 a 24 años que no había completado la segunda etapa de la educación secundaria alcanzó la cifra de un 13,9 %, lo que sitúa a España como el segundo país de la Unión Europea con más jóvenes que no continúan sus estudios.

La mejora de la accesibilidad de la oferta postobligatoria para los alumnos que se ven obligados a desplazarse es uno de los diversos factores que podrían contribuir a reducir estas tasas de abandono del sistema educativo. Las autoridades educativas deben procurar los medios necesarios en aquellos casos en los que resulte precisa la provisión del servicio de transporte, como así ha sido previsto en algunas comunidades autónomas, incluso garantizando su gratuidad en niveles educativos no obligatorios.

#### ***Ayudas individualizadas de comedor escolar***

Las ayudas para el 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 una garantía del derecho a la protección de la infancia, en cuanto que permite el acceso a una alimentación equilibrada y saludable. En este servicio complementario a la educación debe entenderse incluido el desayuno escolar.

Las comunidades autónomas han ido aumentando las partidas presupuestarias destinadas a la provisión del servicio de comedor. Sin embargo, sigue sin darse cobertura a toda la demanda existente, dados los bajos umbrales de renta familiar establecidos para acceder a estas ayudas, lo que es motivo frecuente de queja ante el Defensor del Pueblo.

Resulta necesario avanzar en condiciones más equitativas con políticas públicas dirigidas a incrementar la cobertura del sistema de becas y ayudas de comedor escolar, atendiendo a las familias en situación socioeconómica desfavorable y en todo caso tendiendo a la gratuidad de las que están en situación de pobreza o riesgo de exclusión.

El derecho a la educación de los extranjeros menores de dieciocho años que se hallan en España incluye el acceso al sistema público de becas y ayudas. En una actuación de oficio pendiente de respuesta, el Defensor del Pueblo formuló una [Recomendación a la Comunidad de Madrid](#) para la modificación de la documentación que se exige para acreditar los ingresos económicos de las familias, ya que no es accesible para los extranjeros en situación irregular y puede suponer de hecho la exclusión de este alumnado como beneficiario de estas becas.

#### ***Adaptación del menú escolar***

En España no existe una normativa estatal reguladora del funcionamiento de los comedores escolares. La gestión recae sobre las comunidades autónomas, lo que, unido a la autonomía de gestión que la Ley de Educación reconoce a los centros educativos,

determina una amplia heterogeneidad en cuanto a la posibilidad de incluir, junto a un menú ordinario, unos menús especiales respetuosos con las creencias religiosas y las convicciones personales.

Ante la negativa de algunos centros educativos a aceptar este tipo de adaptaciones del menú, el Defensor del Pueblo ha recordado el compromiso asumido por la gran mayoría de consejerías competentes en materia de educación y sanidad de las comunidades autónomas en el documento de consenso sobre «La alimentación saludable en los centros educativos», aprobado el 21 de julio de 2010, en el seno del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud. Ahí se contemplaba la posibilidad de ofrecer menús alternativos a aquellos alumnos que, por aspectos culturales o religiosos, soliciten la exclusión de un tipo de alimento, siempre que las condiciones de organización e instalaciones lo permitan, sea asumible económicamente y suficiente para cubrir las necesidades nutricionales de los escolares. Actualmente está en trámite un real decreto que prevé recoger este acuerdo con rango normativo.

## 7.2 EDUCACIÓN UNIVERSITARIA

### 7.2.1 Expedientes de homologación y equivalencia de títulos extranjeros

#### ***Incumplimiento de los plazos de tramitación***

Las sucesivas regulaciones adoptadas para dar mayor agilidad al procedimiento para la homologación de títulos extranjeros universitarios en los años 1987, 2004 y 2014 fueron acompañadas de un continuo aumento del número de solicitudes. La complejidad del procedimiento regulado en el Real Decreto 967/2014, de 21 de noviembre, adaptado a la nueva ordenación de la enseñanza universitaria y a la necesidad de garantizar que los conocimientos requeridos a los titulados en el extranjero fueran similares a los que se requieren en España para obtener los títulos que dan acceso al ejercicio de profesiones reguladas, junto al gran volumen de solicitudes de homologación y equivalencia presentadas desde el comienzo de su vigencia, provocó que los órganos competentes no fueran capaces de tramitar los expedientes en los plazos reglamentarios, generando múltiples quejas y las consiguientes actuaciones del Defensor del Pueblo.

El nuevo procedimiento previsto en el Real Decreto 889/2022, de 18 de octubre, más ágil y operativo que el anterior, no ha dado una respuesta adecuada a las expectativas de los interesados que desistieron de sus expedientes antiguos para iniciarlos por el nuevo sistema al confiar en que la tramitación sería más rápida.

Esta situación ha tenido como consecuencia la recepción de un millar de quejas durante 2023. El Defensor del Pueblo no da traslado de cada una de las quejas a la Secretaría General de Universidades, a fin de no agravar aún más el atasco en la

tramitación de los expedientes, y traslada solo las quejas que reflejan atrasos de varios años o aquellas en las que se observa algún error administrativo o procedimental.

Ante las dificultades manifestadas por los interesados para obtener información sobre sus expedientes y ejercer otros derechos reconocidos legalmente, el Defensor del Pueblo ha tratado de proporcionar a cada afectado la información más completa posible sobre los trámites del nuevo y del antiguo procedimiento y el modo en que pueden ejercer sus derechos en ausencia de resolución expresa.

Esta situación justificó una visita, en marzo de 2023, a la Secretaría General de Universidades y el inicio de oficio de una actuación de carácter general respecto a diversas cuestiones específicas de las que se hace breve mención a continuación.

#### ***Resultados obtenidos para abordar los retrasos que se producen en la tramitación de los expedientes***

El Defensor del Pueblo manifestó a la Secretaría General de Universidades la necesidad de adoptar medidas organizativas y de gestión para cumplir los plazos de tramitación y resolución de expedientes de homologación y de equivalencia que señala el nuevo procedimiento, así como para finalizar los expedientes iniciados al amparo de la normativa anterior.

En diciembre de 2022 se adoptaron diversas medidas, una de las cuales fue la contratación de 64 funcionarios interinos por un período de 9 meses, que finalizaba en septiembre de 2023, como refuerzo en la tramitación de los expedientes.

Según la información finalmente facilitada, en este período se consiguió un gran avance en las tramitaciones, alcanzando un total de 20.571 expedientes y 153.174 transiciones de expedientes en tramitación. No obstante, al finalizar el apoyo del personal de refuerzo continuaban pendientes de homologación y equivalencia 74.868 expedientes, cifra que sigue aumentando de manera progresiva hasta provocar la saturación del servicio encargado de su tramitación.

Persiste, por tanto, la necesidad de establecer con la máxima urgencia un nuevo plan de actuación para lograr normalizar estos procedimientos y así lo ha manifestado nuevamente esta institución tanto ante la Secretaría General de Universidades como ante la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos del Ministerio de Hacienda y Función Pública a la que compete autorizar la contratación del personal de refuerzo.

#### ***Supresión de la rama de conocimiento en los certificados de equivalencia***

El Real Decreto 822/2021, de 28 de septiembre, por el que se establece la organización de las enseñanzas universitarias y del procedimiento de aseguramiento de su calidad, modifica la adscripción de los títulos de grado y máster de las antiguas 5 ramas de conocimiento a los denominados ámbitos del conocimiento, que pasan a ser 32.

Tras esta norma, la declaración de equivalencia al nivel académico oficial no incluye la vinculación del título declarado equivalente a ramas o ámbitos de conocimiento. Las quejas recibidas por el Defensor del Pueblo revelan el interés de los ciudadanos afectados en que conste este dato, a efectos de facilitar su acceso a algunos puestos de trabajo en los que se valorarían tales perfiles.

La Secretaría General de Universidades considera innecesario adoptar medida alguna sobre este particular, por entender que es el empleador quien valora el contenido y formación del título. Esta decisión tiene probablemente la finalidad de minimizar dificultades técnicas en la tramitación de los expedientes y agilizar las resoluciones, pero los argumentos que la sustentan no alcanzan a desvirtuar la razonabilidad de las manifestaciones de los afectados.

#### ***Dificultades para validar en España la formación universitaria de los interesados procedentes de países en conflicto***

Los ciudadanos afectados por la guerra de Ucrania pueden acogerse al proceso agilizado que ha sido habilitado para facilitar la tramitación de los expedientes de homologación o equivalencia de sus títulos universitarios. No obstante, para los ciudadanos procedentes de otros países en conflicto no existe esta previsión.

Esta situación no atiende adecuadamente el Convenio sobre reconocimiento de cualificaciones relativas a la educación superior en la Región Europea, hecho en Lisboa en 1997, que obliga a los Estados miembros a desarrollar medidas para validar las cualificaciones de los refugiados sin documentos a través del Pasaporte Europeo de Cualificaciones para Refugiados, y contrasta con las medidas que en tal sentido ya habían asumido países como Grecia, Italia, Alemania y Francia con los ciudadanos sirios acogidos como consecuencia de la guerra.

El Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades ha indicado que dentro del Plan de Acción Universidad-Refugio se ha concedido una subvención específicamente destinada a la elaboración de un estudio sobre la incorporación de España al referido pasaporte europeo, y espera tener pronto avances en esta materia, que el Defensor del Pueblo considera esencial para que miles de refugiados puedan integrarse laboralmente en España como país de acogida.

#### ***Revisión de las denegaciones de homologación de títulos extranjeros para el ejercicio de la profesión de psicólogo general sanitario***

En el informe correspondiente al pasado año se hacía una breve referencia a las actuaciones iniciadas de oficio en noviembre de 2022 tras los continuos cambios de criterio de la Secretaría General de Universidades respecto a las exigencias de titulación para la resolución de los expedientes de homologación de títulos extranjeros que permiten en España el ejercicio de la profesión de psicólogo general sanitario.

En síntesis, el Real Decreto 889/2022, de 18 de octubre, exigía para el acceso un grado específico español y la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA) había venido informando en sentido desfavorable la homologación de estos expedientes por no cumplir este requisito.

Ante la recepción de un gran número de quejas sobre esta concreta cuestión y la inminente entrada en vigor de la Ley Orgánica del Sistema Universitario (LOSU), que suprimiría esta exigencia, el Defensor del Pueblo planteó a la Secretaría General de Universidades la posibilidad de interpretar la norma en el sentido de permitir la tramitación de estos expedientes.

El órgano consultado adelantó que una vez entrara en vigor la ley se permitiría evaluar, de conformidad con los nuevos criterios, los expedientes de homologación afectados. Este anuncio se hizo efectivo mediante la Resolución de 12 de abril de 2023 que ha sido valorada en sentido positivo por el Defensor del Pueblo.

#### ***Las homologaciones de los títulos extranjeros de Odontología***

Persisten las dificultades puestas de manifiesto por los ciudadanos que deben cursar requisitos formativos complementarios que condicionan la obtención de las homologaciones, especialmente en los expedientes de homologación para el ejercicio en España de la profesión de dentista, dada la escasa oferta universitaria para superar estos requisitos.

En la respuesta recibida este año, la Secretaría General de Universidades indica que ha solicitado a todos los rectores de las universidades que imparten el Grado en Odontología que estos requisitos formativos complementarios puedan ser realizados en cualquiera de las universidades que tengan implantado este grado. A juicio del Defensor del Pueblo, habría sido más adecuado que esta solicitud incidiera en la obligación de las universidades de facilitar esta formación.

#### **7.2.2 Otras cuestiones**

##### ***Acceso a la universidad de estudiantes con discapacidad***

Fue aceptada la [Recomendación](#) del Defensor del Pueblo a la Universidad de La Laguna (Santa Cruz de Tenerife) para garantizar que, en caso de que no se haya cubierto el número de plazas para estudiantes con discapacidad en la convocatoria ordinaria, puedan optar a dichas plazas estos estudiantes en la convocatoria extraordinaria.

##### ***Retirada de títulos universitarios por tercera persona***

También fue aceptada la [Recomendación](#) que recuerda la improcedencia de exigir poder notarial para la retirada del título por un tercero a la Administración electrónica.

La Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas (CRUE) atendió la solicitud del Defensor del Pueblo para su difusión a las universidades asociadas.

### ***Exención de precios por matrícula de honor en el Grado en Formación Profesional Superior***

Como se reflejó en el Informe de 2022, tras constatar que algunas comunidades autónomas seguían sin reconocer la exención de precios a los alumnos que acceden a la universidad desde un ciclo de Formación Profesional Superior en iguales condiciones que los estudiantes que acceden desde Bachillerato, el Defensor del Pueblo llevó a cabo nuevas actuaciones de oficio en las que recomendó que se reconsiderase ese criterio.

Las comunidades autónomas de Asturias y de País Vasco aceptaron la [Recomendación](#), y ya han modificado su normativa. La Comunidad Valenciana no ha publicado aún la modificación, pero ha adelantado su aceptación. Solo Cataluña persiste en mantener su criterio contrario.

### ***Procedimiento excepcional para la obtención de los títulos de Especialista en Enfermería Familiar y Comunitaria y en Medicina de Familia***

Continúa sin finalizar el procedimiento excepcional para la obtención de los títulos de Especialista en Enfermería Familiar y Comunitaria, previsto en el Real Decreto 450/2005, de 22 de abril, e iniciado en 2011, para todas aquellas personas tituladas que acreditasen el ejercicio profesional y superasen una prueba de evaluación de su competencia, asunto reflejado en anteriores informes.

La información recibida por el Defensor del Pueblo reveló que el procedimiento se encontraba pendiente de la expedición de los títulos desde febrero de 2023, debido al cambio de Administración competente para su expedición (del Ministerio de Universidades al Ministerio de Sanidad).

La Comisión de Recursos Humanos del Sistema Nacional de Salud acordó que la falta de título no fuera obstáculo para la admisión de quienes hubieran superado la prueba en las bolsas de empleo de esta especialidad. No obstante, las quejas recibidas revelan que alguna comunidad autónoma no está siguiendo este criterio.

Por otra parte, el Ministerio de Ciencias, Innovación y Universidades comunicó su intención de convocar la prueba objetiva para el acceso excepcional al título de Médico Especialista en Medicina Familiar y Comunitaria el mes de junio de 2024.

## 7.3 CULTURA

### 7.3.1 Bono Cultural Joven

Las actuaciones del Defensor del Pueblo sobre esta cuestión se centraron, de forma mayoritaria, en las dificultades manifestadas por jóvenes a los que les fue reconocida la ayuda en 2022, pero no pudieron hacer uso del bono cultural por problemas técnicos en la recepción o en la utilización de la tarjeta prepago virtual. Como solución, la Subsecretaría de Cultura y Deporte indicó la realización de envíos masivos de tarjetas virtuales a las personas beneficiarias.

En el informe anual anterior se incidía en la finalidad de esta ayuda de facilitar el acceso universal y diversificado de las personas jóvenes a la cultura, a propósito de la dificultad en el acceso de los jóvenes con discapacidad a algunos de los productos y servicios que ofrece, de manera que se tuviera en cuenta en posteriores convocatorias para garantizar su inclusión e igualdad de oportunidades.

El Ministerio de Cultura puso de manifiesto que las opciones de esta ayuda no incluyen los instrumentos a través de los cuales se produce el consumo cultural. Cabe esperar, en todo caso, que la regulación actual permita garantizar la mayor inclusión posible en el acceso a estos bienes de los jóvenes con discapacidad.

### 7.3.2 Acceso de las personas con discapacidad a los bienes históricos y culturales

Como continuidad de las actuaciones realizadas por el Defensor del Pueblo sobre el acceso de las personas con discapacidad a los bienes históricos y culturales, la Dirección General de Patrimonio Cultural y Bellas Artes, del Ministerio de Cultura, comunicó la aceptación de la [Sugerencia](#) formulada sobre la acreditación previa, en la compra de la entrada en línea de los museos, de la condición de discapacidad que da acceso a la entrada gratuita, y se comprometió a incluirlo como condición en la próxima licitación del servicio de gestión de entradas y ayuda al cliente.

Sin embargo, Patrimonio Nacional no aceptó la [Sugerencia](#) para la extensión de este registro a otros colectivos con derecho a gratuidad, rechazo que fundamenta en la ausencia de un carácter permanente en la condición que da derecho a la gratuidad de otros colectivos, y en la falta de medios personales y técnicos para la comprobación previa del derecho en cada solicitud.

### 7.3.3 Bienes de interés cultural

Entre las actuaciones realizadas por el Defensor del Pueblo para la conservación y rehabilitación de bienes culturales, cabe destacar las que motivaron una [Sugerencia](#), en el año 2019, ante la Administración cultural autonómica respecto de una edificación incluida en el entorno de protección de la Plaza Mayor de Ocaña (Toledo), declarada Bien

de Interés Cultural con la categoría de Conjunto Histórico. Transcurridos más de cuatro años desde aquella resolución, ante la falta de constancia en la ejecución de las distintas medidas propuestas en el informe técnico, el Defensor del Pueblo formuló a la misma Administración una nueva [Sugerencia](#), que fue aceptada. La investigación sigue abierta para comprobar el efectivo cumplimiento de la orden de ejecución para la preservación del bien histórico.

En otra actuación de oficio que llevó a cabo el Defensor del Pueblo en relación con las condiciones de conservación de la colección de fotografías del fondo Jean Laurent, parte de los fondos de Patrimonio Fotográfico, y de una colección procedente del Archivo del Conde de Manila, que se conservan en el Instituto del Patrimonio Cultural de España (IPCE), la Administración cultural reconoció el deterioro de estos fondos, originado en 2022 por un cambio en la climatización del edificio. El instituto indicó la existencia de un grupo interdisciplinar que realiza un seguimiento constante de las condiciones climáticas de los espacios de depósito, así como de las medidas adoptadas para asegurar la correcta conservación de estos bienes.

#### 7.4 DEPORTE

La Ley 39/2022, de 30 de diciembre, del Deporte, actualiza la cuantía del Seguro Obligatorio Deportivo (SOD) por la que venía abogando el Defensor del Pueblo en informes anteriores, al prever que la cuantía de las prestaciones mínimas del Seguro Obligatorio Deportivo será, como mínimo, la del baremo establecido para la valoración de los daños y perjuicios causados en accidente de circulación.

Por [Resolución](#) de 29 de marzo de 2023, el Defensor del Pueblo acordó no interponer recurso de inconstitucionalidad contra determinados preceptos de la ley en relación con el derecho de los extranjeros sin autorización administrativa, incluidos los menores de edad, a la práctica del deporte federado.

Sin perjuicio de lo anterior, la institución formuló una [Recomendación al Ministerio de Cultura y Deporte](#) con la finalidad de que se exprese con claridad la titularidad de este derecho. La Recomendación fue aceptada con el compromiso de ser atendida en el desarrollo reglamentario de la ley. Debe entenderse, en todo caso, que el derecho está reconocido y no precisa de desarrollo reglamentario para su ejercicio.

Se han seguido actuaciones puntuales ante algunas federaciones de fútbol por, supuestamente, no haber permitido federarse a menores de edad extranjeros con motivo de carecer de autorización de residencia. De estas quejas se dará oportuno seguimiento en el próximo informe.

En esta dirección, el Defensor del Pueblo llevó a cabo actuaciones ante el Consejo Superior de Deportes y la Real Federación Española de Fútbol (RFEF), en las que se

cuestionaba la exigencia en el Reglamento General de la Real Federación Española de Fútbol, previa a la aprobación de la nueva Ley del Deporte, de la acreditación de la residencia legal en España para la inscripción de menores de edad en el ámbito del fútbol aficionado, y solicitó su parecer sobre la modificación del reglamento federativo. Estas actuaciones están pendientes de respuesta.

El Defensor del Pueblo debe incidir en la necesidad del desarrollo reglamentario de la Ley del Deporte en el ámbito sancionador, que debió haberse producido en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de esta ley. En tanto se procede a este desarrollo reglamentario se mantiene con carácter transitorio el régimen sancionador previsto en la anterior ley, que puede generar inseguridad jurídica y en algunos aspectos no responde a las actuales exigencias sociales.

Así se evidenció, como ejemplo más notorio, en el caso de las quejas recibidas de distintos ciudadanos, expresando su rechazo hacia la conducta del entonces presidente de la Real Federación Española de Fútbol durante la final del campeonato del mundo femenino de fútbol, que tuvo lugar el 20 de agosto en Sídney (Australia), y, posteriormente, en la asamblea celebrada por la federación.

En este caso, las actuaciones de esta institución estuvieran especialmente encaminadas a conocer las medidas adoptadas para la efectividad del nuevo Protocolo de actuación frente a la violencia sexual aprobado por la Real Federación Española de Fútbol, en cumplimiento de las obligaciones que impone la Ley del Deporte.

También en este ámbito, se recordó al Consejo Superior de Deportes la necesidad de salvaguardar la exigencia de responsabilidades disciplinarias ante indicios que pueden ser tipificados en alguna de las infracciones recogidas en la Ley del Deporte, con ocasión del ejercicio de facultades de carácter privado por parte de las federaciones deportivas, mediante la remisión de petición razonada al Tribunal Administrativo del Deporte.

Finalmente, el Defensor del Pueblo formuló a la Federación de Baloncesto de Madrid una [Recomendación](#) para que se adopten las iniciativas que permitan la autorización de licencia deportiva de los niños prematuros en la categoría que corresponda a su edad corregida, cuyos padres, tutores, o representantes legales lo soliciten, en términos análogos a como ocurre en el sistema educativo, y una [Sugerencia](#) para que se resuelva expresamente la solicitud formulada para un menor deportista en ese sentido.

Las resoluciones no fueron aceptadas por la Federación de Baloncesto de Madrid, por lo que la actuación continúa ante el Consejo Superior de Deportes.

## 8 SANIDAD

### 8.1 DERECHO A LA ASISTENCIA SANITARIA CON CARGO AL SISTEMA NACIONAL DE SALUD

Al finalizar 2023 seguía sin resolverse el problema del acceso a las prestaciones sanitarias del Sistema Nacional de Salud de las personas extranjeras que residen en España, en virtud de su lazo familiar con un español o ciudadano comunitario. El proyecto de ley al que se hacía mención en el informe correspondiente a 2022, y que daba respuesta a las necesidades de los ascendientes con residencia por familiar de comunitario, se encontraba en tramitación en las Cortes Generales cuando se produjo la disolución y convocatoria de elecciones, decayendo, por tanto, la iniciativa.

Por otro lado, hasta que no se desarrolle el procedimiento para el reconocimiento del derecho a la asistencia sanitaria por parte del Ministerio de Sanidad, según prevé la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud, esta competencia sigue ejerciéndola el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS). Las quejas que recibe el Defensor del Pueblo en esta materia, por lo tanto, son objeto de una tramitación ágil con dicho Instituto Nacional, si se detecta cualquier tipo de incidencia en la tramitación del reconocimiento del derecho del titular o de los posibles beneficiarios, ya sean españoles o extranjeros.

Entre estas quejas ya resueltas, merecen destacar algunas presentadas por personas que disponen de autorización temporal de residencia por causas excepcionales, sin autorización para trabajar, y a las que en un primer momento no se ha reconocido por el Instituto Nacional de la Seguridad Social el derecho a la asistencia sanitaria. Y es que, para la obtención de dicha autorización de residencia temporal (contemplada en los artículos 123 y 126 del Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009), así como para su renovación, no se exige acreditar que se dispone de un seguro médico público o privado de enfermedad, como sí ocurre con otras categorías de autorizaciones de residencia no lucrativa. Es por este motivo que esos residentes no tienen la obligación de acreditar la cobertura obligatoria de la prestación sanitaria por otra vía.

En lo que respecta a la atención sanitaria a las personas extranjeras no registradas ni autorizadas, corresponde a las comunidades autónomas, de acuerdo con lo dispuesto en la citada ley, la fijación del procedimiento para la solicitud y expedición del documento certificativo que acredite su derecho a la asistencia sanitaria con cargo a fondos públicos.

En 2023 se siguieron recibiendo quejas, procedentes de comunidades autónomas como Madrid, Castilla y León, Castilla-La Mancha o Canarias, en las que se cuestionaba la tardanza en la resolución de los procedimientos de reconocimiento del derecho. Se trataba de un retraso a veces causado, a su vez, por la demora en la tramitación del empadronamiento, o por la dificultad que experimentan algunos extranjeros en situación de estancia temporal para poder solicitar el referido derecho, al no existir un procedimiento definido para ello. En muchos casos, el estatus jurídico administrativo del extranjero varía de estancia temporal, de persona no registrada ni autorizada, sin que se le haya provisto de asistencia sanitaria.

Aunque los servicios de salud de las comunidades autónomas atienden a todas estas personas en los centros sanitarios en los casos de urgencia, estas atenciones pueden conllevar procedimientos de facturación y posterior recaudación.

El Defensor del Pueblo formuló una [Recomendación a la Comunidad de Madrid](#), para que facilite la atención a los extranjeros solicitantes del reconocimiento del derecho a la asistencia sanitaria en el más breve plazo posible, en las unidades de tramitación que ha creado para este fin, así como para que articule un procedimiento para la emisión del informe social y el reconocimiento del derecho a la asistencia sanitaria a aquellas personas extranjeras en situación de estancia temporal y en circunstancias de grave vulnerabilidad social.

La Comunidad de Madrid ha aprobado unas instrucciones para el acceso al sistema sanitario autonómico por razones de salud pública, que aseguran la asistencia sanitaria de carácter gratuito a aquellas personas que acudan a los centros de salud y a los centros hospitalarios en los supuestos previstos, difiriendo a un momento posterior la comprobación de los requisitos que contempla la norma. Aunque vinculada a razones de salud pública, las instrucciones contemplan la atención a menores de edad y embarazadas, en cualquier caso.

Por otro lado, el Defensor del Pueblo remitió una [Recomendación a la Consejería de Sanidad de Castilla-La Mancha](#), para que facilite el oportuno asesoramiento y acompañamiento a una persona extranjera insulino dependiente, en situación vulnerable, para la obtención del documento acreditativo de no poder exportar el derecho a la asistencia sanitaria.

## 8.2 SALUD PÚBLICA

### ***Prevención de enfermedades y riesgos para la salud***

Sobre la base del consenso científico más actual en lo que respecta al cribado neonatal, mediante la prueba del talón, el Defensor del Pueblo inició una actuación general de carácter informativo con las comunidades autónomas que no habían ampliado su

programa de cribado a otras enfermedades metabólicas, en concreto la acidemia metilmalónica (Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Illes Balears, Navarra, País Vasco y Comunidad Valenciana). Esa concreta enfermedad es de muy baja prevalencia (aproximadamente 1 de cada 60.000 nacidos), aunque su detección desde el nacimiento puede mejorar el pronóstico y evitar graves secuelas.

Algunas comunidades autónomas ya han ampliado el cribado a esta enfermedad (Canarias, Navarra) o están preparando la implantación desde el punto de vista técnico y organizativo (Asturias, Illes Balears), sin perjuicio de que se haya encomendado a la Red de Agencias de Evaluación de Tecnologías Sanitarias (RedETS) continuar la evaluación correspondiente para la inclusión de este cribado en la cartera estatal de servicios comunes.

Igualmente, el Defensor del Pueblo inició una actuación de oficio con el Ministerio de Sanidad y todas las comunidades autónomas, con relación al cribado del cáncer de mama, el cáncer más frecuente en las mujeres de España. En la actualidad, el cribado de cáncer de mama está previsto en la cartera de servicios comunes del Sistema Nacional de Salud, mediante mamografía para mujeres de edades comprendidas entre 50 y 69 años, con un intervalo entre exploraciones de dos años. En un nuevo enfoque de la Unión Europea, se invita a la valoración por los Estados miembros de un límite de edad inferior de 45 años y superior de 74, para el cribado del cáncer de mama.

Además, en esta actuación de oficio se ha tenido en cuenta que el cribado de cáncer de mama presenta un problema específico en el caso de hombres y mujeres transgénero. El Ministerio de Sanidad comunicó haber solicitado un informe a la RedETS, para ver si es factible aumentar el programa de cribado de cáncer de mama desde los 45 a los 74 años de edad. Asimismo, mostró su criterio favorable a que tanto las mujeres transgéneros sometidas a tratamientos hormonales durante un tiempo de exposición mínimo como los hombres transgénero no sometidos a mastectomía bilateral queden integrados en los programas de cribado.

### ***Vacunación internacional***

Cada verano se dan problemas de saturación y demora para las citas en algunos centros de vacunación internacional, por el incremento de viajes a destinos donde la vacunación es preceptiva o muy recomendada. Actualmente hay 29 centros de vacunación internacional (CVI) integrados en las áreas de Sanidad y Política Social de las delegaciones del Gobierno. Además, estos servicios también son prestados por comunidades autónomas y entes locales mediante convenios de encomienda de gestión del Ministerio de Sanidad. Tal es el caso del Ayuntamiento de Madrid y las comunidades autónomas de Andalucía, Aragón, Galicia, Castilla y León, Castilla-La Mancha, parte de Cataluña, Extremadura, Madrid y Valencia.

El Defensor del Pueblo solicitó información al Ministerio de Sanidad y al Ministerio de Política Territorial, que han dado cuenta de la previsión de medidas para mejorar la atención en estos centros que corresponden a las delegaciones del Gobierno de España tanto en lo que se refiere al incremento de dotación de personal como para la gestión de las citas, si bien será con la llegada de la campaña de verano cuando se pueda evaluar la efectividad de las medidas.

### 8.3 ACTUACIONES EN EL ÁMBITO DE LA ATENCIÓN PRIMARIA

Con relación a la previsión, recogida en el informe correspondiente a 2022, de reabrir los puestos de atención continuada (PAC) de la Comunidad de Madrid, de los resultados obtenidos se desprende que 21 de ellos no cuentan con la incorporación de médico a sus plantillas y que no se ha establecido un procedimiento reglado para que el personal de enfermería de los centros de continuidad de cuidados de enfermería se comunique con los facultativos. La consejería de esa comunidad recalcó, a este respecto, la cualificación de los enfermeros para valorar la situación de los pacientes, manejar los síntomas y valorar, si es necesario, su derivación a otros niveles asistenciales. Ante una emergencia médica, se activaría el SUMMA 112 o, ante pacientes capaces de desplazarse, se efectuaría derivación al servicio de urgencia del hospital más cercano.

Teniendo en cuenta lo anterior, hubo que señalar a dicha consejería que sustituir algunos de los antiguos servicios de urgencia de atención primaria (SUAP) o los servicios de atención rural por centros de continuidad de cuidados de enfermería, puede suponer una merma del principio de proximidad si el paciente precisa atención facultativa. Además, la derivación al hospital más próximo a los usuarios afectados por patologías de menor complejidad, pero que precisan atención facultativa, no alivia la carga asistencial crónica en las urgencias hospitalarias.

Cabe destacar la actuación iniciada con motivo del cierre del Centro de Atención Continuada de Castellar del Vallès (Barcelona) durante el horario comprendido entre las 20 hasta las 8 horas, desde la emergencia sanitaria por la pandemia. En horario nocturno, los pacientes se derivan al centro sanitario Sant Fèlix, en Sabadell. La Administración comunicó que la tipología de las visitas que se atienden en el punto de atención continuada (PAC) de Castellar del Vallès son las mismas que se atienden en el Equipo de Atención Primaria, y que el Centro de Urgencias de Atención Primaria de Sant Fèlix dispone de una cartera de servicios más completa y está dotado para la realización de pruebas diagnósticas (analíticas, radiografías, ecografías) que no son accesibles en el mencionado PAC.

En lo referente a la sanidad rural, también cabe destacar que el Defensor del Pueblo concluyó las actuaciones con la Consejería de Sanidad de Castilla y León, iniciadas por la falta de cobertura de la plaza de la facultativa titular del Consultorio de Samir de los

Caños (Zamora), vacante por motivo de su jubilación, una vez que se llevó a cabo la adscripción de un nuevo facultativo y se habían recuperado las consultas presenciales, con la frecuencia prevista para poblaciones de entre 100 y 200 habitantes de hecho.

Finalmente concluyó la investigación con la Conselleria de Sanidad de la Generalitat Valenciana por la demora, que alcanzaban hasta los 14 días, en llevar a cabo consulta en el Centro de Salud de Gata de Gorgos (Alicante), tras conocer que se había reducido el período medio de espera a tres días.

### ***Actuación general sobre la situación de la atención primaria***

Durante 2023 el Defensor del Pueblo recibió las respuestas, solicitadas a cada Administración sanitaria, sobre varios aspectos de carácter estructural referidos al funcionamiento de los centros de atención primaria.

Además de lo solicitado al Ministerio de Sanidad, remitieron sus respuestas todas las consejerías y departamentos autonómicos, a excepción de Canarias.

El Ministerio de Sanidad se refirió al desarrollo del Proyecto de evaluación y seguimiento de la implementación del Plan de Acción de Atención Primaria y Comunitaria (PAPyC) 2022-2023, que comporta evaluar los proyectos regionales integrales (PRI), o varios documentos elaborados por las Administraciones autonómicas que garantizan la efectividad del plan.

El ministerio señaló que había realizado el seguimiento de las acciones que el plan preveía aplicar en el año 2022 a lo largo del primer semestre de 2023. Estaba pendiente la evaluación final de las acciones llevadas a cabo a lo largo de 2023, cuya conclusión estaba prevista para el primer semestre de 2024.

De las respuestas de las señaladas Administraciones sanitarias cabe destacar los siguientes aspectos:

- **Dimensionamiento de las plantillas:** la mayoría de las Administraciones sanitarias comunicaron medidas como la aplicación de políticas y acciones de generación, retención y atracción del talento, la identificación de los centros con mayor número de tarjetas individuales, así como de la creación de nuevas plazas.
- **Cupos de pacientes asignados a cada médico:** varias Administraciones se refirieron a diferentes ajustes que han ido introduciendo en el criterio general de asignación de población a cada médico (carga de morbilidad, condicionantes sociales, edades, zonas rurales o urbanas). Esto ha de permitir proyectar un modelo de asignación de recursos basado en el nivel de salud y en las necesidades de soporte social y sanitario de la población.

- **Criterios para la cobertura de vacantes de personal sanitario** (acción B.2.8 del Marco Estratégico para la Atención Primaria y Comunitaria): es preciso contar con un plan de sustituciones para cubrir las ausencias de profesionales (cobertura de vacaciones, permisos, reducciones de jornada o ausencias por enfermedad). Cada Administración señaló los procedimientos que emplea, que van desde un criterio de duración de la vacante, antes de acudir a las bolsas de empleo, hasta la retribución extraordinaria para los profesionales del mismo equipo, que asumen el trabajo de los puestos vacantes. Varias respuestas indicaron que la falta de profesionales condiciona el diseño de un plan de sustituciones, y que la dirección del centro sanitario debe tener capacidad de decisión al respecto, dentro de unos criterios generales.
- **Mejora de las condiciones laborales** (objetivo 2 del Plan de Acción 2022-2023): los departamentos y consejerías ofertaron plazas en los diferentes procesos de consolidación de empleo tanto de personal sanitario como administrativo (Ley 20/2021, de 28 de diciembre). Indicaron diferentes medidas de mejora en cada territorio: oferta de contratación estable a médicos en formación; incentivos económicos de distinta clase (carga asistencial, ruralidad y puestos de difícil cobertura, permanencia en el tiempo); formación continuada, o programas de detección de riesgos para la salud y la seguridad de los profesionales.
- **Demora para la consulta:** de las respuestas obtenidas se desprende que no hay un criterio homogéneo para definir un indicador de medición de las demoras para consulta (días desde la solicitud de cita hasta la primera consulta disponible, presencial o telefónica, médica o de enfermería). Algunas comunidades se refirieron a los procedimientos de medición que emplean, así como de los procedimientos que intentan desarrollar para alcanzar el objetivo de ofrecer atención a los pacientes en un máximo de 48 horas.
- **Presión asistencial sobre los profesionales:** solo algunas Administraciones dieron cuenta de haber aprobado una medida para tasar el número de pacientes por profesional y día. El tope de pacientes diarios en esas comunidades autónomas sería de alrededor de 30 o 35 para medicina de familia (alguna Administración limita más el número de atención presencial), entre 20 y 25 para pediatría, y además, en algún caso, se ha comunicado el establecimiento de un tiempo mínimo por paciente.

#### ***Atención a pacientes desplazados***

El Defensor del Pueblo recibe cada año quejas de personas que, habiéndose desplazado temporalmente a otra comunidad autónoma, encuentran trabas para recibir atención sanitaria.

A una persona residente en Illes Balears, que se encontraba desplazada en Cataluña, le había sido denegada la asignación de médico de atención primaria (MAP) y recibió la indicación de que únicamente podría recibir asistencia sanitaria de urgencia. Sobre este hecho, y teniendo en cuenta el derecho de los ciudadanos a recibir una atención en las mismas condiciones e idénticas garantías en las comunidades autónomas a las que se desplazan (artículo 4, letra c, de la Ley 16/2003, de 28 de mayo), el Departamento de Salud de la Generalitat de Cataluña informó que la asignación de médico de atención primaria a los pacientes desplazados llevaba tiempo en valoración, pero que no se podía hacer efectiva, debido a la sobrecarga de pacientes en los centros de salud de Cataluña. Sobre esta misma situación, la institución del Síndic de Greuges de Cataluña formuló en 2023 una recomendación al Departamento de Salud, cuya respuesta estaba pendiente de conocerse.

Por otro lado, concluyo la actuación seguida con la Consejería de Sanidad de Castilla-La Mancha, por una incidencia en la atención a una paciente a la que no se le había facilitado el trámite de emisión de tarjeta sanitaria de desplazado. Desde la consejería se iba a efectuar un recordatorio a todos los profesionales sobre la Orden de ese departamento, de 23 de marzo de 2011, que regula la realización de tarjetas de desplazamiento para los pacientes que acuden a los centros de salud y consultorios.

#### 8.4 ACTUACIONES EN EL ÁMBITO DE LA ATENCIÓN ESPECIALIZADA. LISTAS DE ESPERA

Entre 2021 y 2023, el número de quejas recibidas por el Defensor del Pueblo por las listas de espera en el Sistema Nacional de Salud se ha más que duplicado. Para esta institución, este dato revela que existe una creciente tensión en la atención especializada, en menoscabo siempre del derecho a la protección de la salud de los ciudadanos.

Este problema está presente en todas las comunidades autónomas, aunque en este informe solo se ofrezca el resultado de algunas actuaciones significativas, en función del contenido de las quejas que presentan los ciudadanos. Hay que tener en cuenta que más del 60 % de esas quejas son admitidas y tramitadas ante cada Administración.

En estos epígrafes que siguen se recoge, por lo tanto, solo una muestra de esas actuaciones.

##### 8.4.1 Listas de espera en consultas externas y en pruebas diagnósticas

La adopción de medidas para reducir aplazamientos de la atención motivados por la situación de emergencia sanitaria por la pandemia, en el período 2020-2022, pudo resolver la demora en la realización de consultas y pruebas, lo que permitió concluir en 2023 algunas actuaciones iniciadas anteriormente por el Defensor del Pueblo.

- La Administración canaria comunicó que se habían acortando los plazos a 24 horas, en pacientes con ingreso hospitalario, y a 4 días para usuarios en tratamiento ambulatorio, en el Servicio de Oncología Radioterápica del Hospital Nuestra Señora de Candelaria (Santa Cruz de Tenerife). También se había reducido la espera para las tomografías computarizadas y las resonancias magnéticas.
- Sobre las medidas para reducir las demoras para consulta en Andalucía, como la detectada en el Servicio de Rehabilitación del Hospital Universitario Puerto Real (Cádiz), se recibió la comunicación de la implantación de la teleconsulta de atención primaria y de planes de choque. También del incremento de consultas desde enero de 2023 en la Unidad de Enfermedades Neuromusculares y Esclerosis Lateral Amiotrófica del Hospital Universitario Virgen del Rocío, teniendo en cuenta su condición de unidad de referencia nacional.
- La Consejería de Salud de la Región de Murcia indicó diversas actuaciones para reducir la lista de espera para primera consulta: la priorización de la situación clínica de los pacientes que lo precisan; la implantación de un circuito de interconsultas no presenciales, en las que el médico del centro de salud trabaja en coordinación con el especialista de atención hospitalaria; un proyecto de consultas terapéuticas grupales para rehabilitación en el Centro de Salud Águilas Norte, o la dotación de ecógrafos al servicio de rehabilitación.
- En el momento de finalizar este informe, se estaba pendiente de conocer si la Consejería de Sanidad de Canarias había aceptado la *Recomendación* efectuada para que adopten medidas que reduzcan la demora en la realización de consultas de rehabilitación a los pacientes cuya atención es derivada a los centros dependientes del Complejo Hospitalario Universitario de Canarias, toda vez que, según la información recibida, el tiempo medio de demora en dichos centros es de 589 días.
- En algunas de las quejas tramitadas ante la Comunidad de Madrid se observó el adelanto sistemático de algunas citas, para consulta o prueba, que habían sido programadas inicialmente para fechas muy tardías. Tras la reevaluación del caso, a veces precedida de la reclamación directa del paciente, el adelanto podía llegar a ser de muchos meses. El Defensor del Pueblo puso de manifiesto a la Administración esos desajustes temporales, tan amplios desde la primera información facilitada al paciente, algo que impacta negativamente en los usuarios y genera desconcierto, o incluso dudas, sobre la conveniencia de acudir antes a un centro sanitario privado dada la lógica preocupación por su estado de salud.

#### 8.4.2 Listas de espera quirúrgica

Se puede destacar el resultado de algunas de las actuaciones seguidas con cada Administración sanitaria, que dieron cuenta de la aplicación de medidas para reducir la lista de espera quirúrgica en los centros o servicios con problemas en este sentido.

- Concluyeron las actuaciones con la Consejería de Sanidad de Castilla-La Mancha una vez que la Gerencia de Atención Integrada de Albacete informó de medidas para reducir la demora, como son: la revisión de las indicaciones y de su nivel de priorización; el trabajo en red con otras gerencias del servicio de salud, o la revisión de la programación, facilitando la información necesaria a jefes de servicio, a fin de priorizar la cirugía a pacientes con mayor retraso. La Administración indicó también del plan de ampliación y reforma del Complejo Hospitalario de Albacete, y aportó datos sobre la subsiguiente reducción de 102 días de la lista de espera estructural.
- Igualmente, con relación a Castilla-La Mancha, se recibió un número importante de quejas por las demoras en los servicios de Traumatología de los hospitales de Toledo y Guadalajara. Sobre el servicio de Guadalajara, la Consejería de Sanidad de Castilla-La Mancha comunicó que el número de pacientes que están inscritos en lista de espera «por demanda», incluyendo a los pacientes que hayan rechazado su derivación a otro centro concertado o que han cursado baja en la lista de espera por motivos médicos o voluntarios, es de 2.849 pacientes.
- También es reseñable la medida de aumentar la actividad quirúrgica de mañana y en programación extraordinaria de tarde en el Complejo Hospitalario de Jaén.
- La Consejería de Sanidad de Cantabria comunicó que los usuarios que rechazan ser intervenidos en centros concertados dejan de formar parte de la lista de espera estructural y quedan a la espera de recibir atención en su centro de referencia, donde se prioriza a quienes permanecen incluidos en la mencionada lista, lo que puede afectar al orden de antigüedad del paciente en espera. Se señaló a la consejería que debe tenerse en cuenta la antigüedad generada desde el momento de la indicación realizada por el facultativo.
- No existía un documento específico, elaborado por el Hospital Universitario de Cáceres, en el que se detallasen los datos de cada uno de los pacientes en lista de espera quirúrgica. El Servicio de Admisión les entregaba, a aquellos que lo solicitaban, un certificado con las fechas de entrada y salida y la especialidad que realizaba la inclusión. La tramitación de esta queja finalizó una vez que se facilitó a los pacientes del centro hospitalario el documento «Solicitud de inclusión en el registro de lista de espera quirúrgica», que recoge

el diagnóstico, la denominación del procedimiento, el tipo de cirugía prevista, la prioridad clínica, el tipo de anestesia e información sobre el preoperatorio.

#### 8.4.3 Reproducción humana asistida

El Defensor del Pueblo formuló una [Recomendación](#), que ha sido aceptada, a la Junta de Andalucía, para que se permitiera acceder a la aplicación de tratamientos reproductivos a cada una de las mujeres que integran una pareja del mismo sexo, siempre que, en cada momento y de manera individual, cumplan los criterios de acceso legalmente establecidos.

Por otro lado, la Comunidad de Madrid comunicó haber emitido una directriz para que todos los hospitales públicos, incluidos los de convenio singular, se hagan cargo de los costes de la utilización de gametos donados para la reproducción humana asistida. Además, la Consejería de Sanidad de Madrid comunicó que había tramitado un total de 45 reclamaciones de responsabilidad patrimonial con motivo del abono del coste de los gametos de donante por parte de las pacientes.

### 8.5 SALUD MENTAL

La falta de recursos especializados, propios o concertados, en los servicios autonómicos de salud ha hecho que el seguro escolar sirva como alternativa para dar respuesta a las necesidades de tratamiento psiquiátrico intensivo en el caso de adolescentes y jóvenes. El seguro escolar cubre este tipo de atención a los estudiantes menores de 28 años de edad, matriculados desde tercero de la ESO hasta el tercer ciclo universitario, costeando parcialmente tratamientos en centros de titularidad privada, que ofrecen estancias temporales para tratamiento multidisciplinar y rehabilitación. La gestión de este seguro escolar corresponde al Instituto Nacional de la Seguridad Social, y está regulado por la Ley de 17 de julio de 1953.

La Secretaría de Estado de Seguridad Social y Pensiones comunicó al Defensor del Pueblo no estar planteada, en este momento, una reforma de dicha regulación (por ejemplo, en materia de aportaciones y de coberturas). Por otro lado, confirmó que el 95 % del gasto en seguro escolar, que ha crecido en estos años, está vinculado a tratamientos neuropsiquiátricos.

Las quejas recibidas por el Defensor del Pueblo en materia de salud mental manifestaban en muchos casos el desacuerdo de los pacientes con las normas de funcionamiento en los centros u hospitales, las actividades, el tratamiento médico o las medidas de carácter restrictivo empleadas.

En otro grupo numeroso de quejas se expresaba la necesidad, normalmente por los familiares, de encontrar una solución en un centro adecuado para el paciente, ante la

imposibilidad o riesgos en la convivencia. Y se siguieron recibiendo también las quejas de pacientes de salud mental que expresaban la dificultad que encuentran para relacionarse con las entidades y personas encargadas de prestarles los apoyos de complemento de su capacidad (antiguas entidades tutelares).

### ***Programa de supervisión de la atención residencial en salud mental***

La visita o personación del Defensor del Pueblo a las dependencias de las Administraciones públicas o de entidades que gestionan servicios públicos, es una actividad propia de la institución, contemplada en el artículo 19 de su Ley Orgánica reguladora (Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo), que viene llevándose a cabo desde el inicio de su funcionamiento, en el marco del mandato de protección de los derechos y libertades fundamentales que tiene encomendados.

En 2023, la institución inició un procedimiento para conocer, de forma directa, el funcionamiento de los centros residenciales destinados a personas con enfermedad mental, en paralelo a la misma actividad programada para la supervisión de centros residenciales de mayores (detallada en el subcapítulo 10.4 de la parte III del presente informe). El objetivo general es comprobar que se garantizan plenamente los derechos y libertades de las personas usuarias de este tipo de centro o recursos, por parte de las Administraciones públicas competentes en materia de sanidad y de atención social.

Al inicio de esta actividad, que complementa el estudio de las quejas y de los informes que facilitan las diferentes Administraciones competentes, se llevaron a cabo visitas a tres comunidades autónomas (Castilla-La Mancha, País Vasco y Región de Murcia). En cada caso, previamente, se contactó con los responsables autonómicos y se solicitó a las consejerías y departamentos competentes una información estructurada sobre los centros y recursos de que dispone cada territorio, para obtener una visión de conjunto y poder analizar las características y diferencias existentes.

En el marco de esta actividad, el Defensor del Pueblo visitó un total de 8 centros o dispositivos asistenciales. En próximos informes, se irá dando cuenta de los resultados obtenidos, las investigaciones concretas iniciadas a partir de estas visitas, así como de las resoluciones que se puedan formular a unas u otras Administraciones.

## **8.6 PRESTACIÓN FARMACÉUTICA**

### **8.6.1 Copago farmacéutico**

La regulación de la aportación de los usuarios del Sistema Nacional de Salud a la prestación farmacéutica, el llamado copago farmacéutico, se recoge en los artículos 102 y 103 del Real Decreto Legislativo 1/2015, de 24 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de garantías y uso racional de los medicamentos y productos

sanitarios. Esta regulación siguió siendo, en 2023, objeto de varias quejas recibidas por el Defensor del Pueblo, que ponían de manifiesto algunas contradicciones que, desde hace años, han sido expuestas por la institución. Las cuestiones planteadas en estas quejas hacen referencia a los siguientes aspectos:

- ciudadanos que han perdido el empleo y a los que se asigna un porcentaje de copago por renta que no se corresponde con sus ingresos actuales;
- ciudadanos mayores de edad con una discapacidad reconocida igual o superior al 33 %, ya que solamente se reconoce la exención a menores de edad con discapacidad;
- ciudadanos que perciben como único ingreso un subsidio para mayores de 52 años;
- personas a las que se revisa el tipo de copago por ingresos patrimoniales extraordinarios que no acrecientan su nivel de renta (por ejemplo, la subvención para la instalación de un ascensor en su edificio);

Las Administraciones (el Instituto Nacional de la Seguridad Social y las Administraciones sanitarias) se limitan a aplicar las previsiones legales. Se hace preciso volver a analizar esta regulación para que atienda más adecuadamente las situaciones de vulnerabilidad socioeconómica y responda mejor al principio constitucional de progresividad.

#### 8.6.2 Financiación y acceso a los medicamentos

De manera constante, desde hace años, el Defensor del Pueblo recibe las quejas de pacientes cuyos tratamientos anticoagulantes no están financiados por el Sistema Nacional de Salud, aunque les son prescritos reiteradamente por los facultativos especialistas. Es la problemática que persiste por la restricción de financiación de determinadas indicaciones terapéuticas para el grupo de medicamentos anticoagulantes de acción oral directa (ACOD). Se trata de los principios activos apixabán, dabigatrán, edoxabán y rivaroxabán. El coste mensual para los pacientes, cuando no está financiado, es de entre 80 y 90 euros.

Ya en 2017, tras una actuación del Defensor del Pueblo con el Ministerio de Sanidad, quedó patente que la decisión de no financiación de algunas de las indicaciones terapéuticas, o su restricción mediante visado, estuvo marcada, principalmente, por razones de coste. Con el paso del tiempo no parece que se haya encontrado una solución a este problema, que genera una gran inquietud a los pacientes afectados.

## 8.7 TRANSPORTE SANITARIO

En esta materia, destaca una actuación del Defensor del Pueblo ante la Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid.

Una vez que la Dirección Médica de Coordinación y Transporte Sanitario del Servicio Madrileño de Salud reconoció que la prestación de transporte programado no se había realizado, en el supuesto planteado, ni en la forma ni en el tiempo adecuado, esta institución solicitó que valorase la procedencia de iniciar de oficio un expediente de responsabilidad patrimonial de la Administración con relación a la atención recibida por el interesado, así como de instruir un expediente de infracción o incumplimiento del contrato de gestión con la empresa encargada de los traslados. La consejería dio instrucciones para la apertura del expediente de responsabilidad patrimonial, e informó de que, en el próximo concurso público estaba previsto incorporar nuevas acciones tanto en el pliego de condiciones técnicas como en el pliego de condiciones administrativas particulares, orientadas a la mejora del servicio.

## 8.8 PRESTACIÓN ORTOPROTÉSICA

Con relación a la prestación ortoprotésica, se ha de recordar que el procedimiento más habitual es que, una vez que se ha prescrito el producto por el facultativo del Sistema Nacional de Salud, el paciente procede a abonar su precio con carácter previo, solicitando posteriormente al servicio autonómico de salud su reembolso.

Con relación a un expediente en la Comunidad de Madrid, aunque el plazo de resolución previsto en la norma es de seis meses (artículo 23 del Decreto autonómico 84/2021, de 30 de junio), dicho plazo se vio ampliamente superado. El ciudadano había solicitado el reembolso del coste de una silla de ruedas motorizada en octubre de 2021 y se tardó en resolver hasta mayo de 2023. Habiendo solicitado información sobre la instrucción del procedimiento, la consejería indicó que se había ofrecido un curso de formación a los facultativos prescriptores sobre la gestión de esta prestación y que el proceso de prescripción se había comenzado a digitalizar, facilitándose así los trámites entre el médico prescriptor, el servicio de inspección encargado de la validación y el órgano responsable de la Consejería de Sanidad.

## 9 SEGURIDAD SOCIAL, POLÍTICAS DE EMPLEO Y PRESTACIONES DE DESEMPLEO

### 9.1 CAMPOS DE APLICACIÓN: AFILIACIONES, ALTAS Y BAJAS

#### ***Colectivo de becarios de investigación y postdoctorales***

En el anterior informe anual, el Defensor del Pueblo hizo mención de la petición de un numeroso grupo de antiguos becarios de investigación, para que se les permitiera suscribir un convenio especial con la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS), abonando las cotizaciones que hubieran correspondido en su período de actividad investigadora e incrementando, con ello, sus futuras jubilaciones. Demandaban que el convenio cubriera cuatro años de duración de la beca predoctoral e incluyera a los investigadores postdoctorales. Se trataría de recuperar, excepcionalmente, las condiciones del convenio que ya se ofreció a los participantes en programas de formación mediante el Real Decreto 1493/2011, de 24 de octubre, cuyo plazo de suscripción finalizó en diciembre del 2014.

Mediante el Real Decreto-ley 2/2023, de 16 de marzo, de medidas urgentes para la ampliación de derechos de los pensionistas, la reducción de la brecha de género y el establecimiento de un nuevo marco de sostenibilidad del sistema público de pensiones, se ha añadido la disposición adicional quincuagésima segunda al texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social (TRLGSS). Esta disposición, a su vez, ha sido modificada por el Real Decreto-ley 5/2023, de 28 de junio. Ahora, con efectos de 1 de enero del 2024, se habilita la suscripción del citado convenio especial, hasta un máximo de cinco años.

### 9.2 COTIZACIÓN Y RECAUDACIÓN

#### ***Efectos de la derogación de beneficios en la cotización del Régimen Especial de Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos (RETA)***

La letra a) de la disposición derogatoria única del Real Decreto-ley 13/2022, de 26 de julio, por el que se establece un nuevo sistema de cotización para los trabajadores por cuenta propia o autónomos y se mejora la protección por cese de actividad, deroga los artículos 31, 31 bis, 32 y 32 bis, que regulaban beneficios en la cotización a la Seguridad Social. Transitoriamente, esos beneficios en la cotización de los autónomos seguirán aplicándose, en los mismos términos, a quienes ya fueran beneficiarios antes del 1 de enero de 2023, hasta agotarse el período máximo de aplicación antes previsto.

En 2023, el Defensor del Pueblo ha tramitado quejas por expedientes de revisión de las cotizaciones a trabajadores autónomos que, en su momento, se acogieron a esos beneficios. En el caso de la llamada tarifa plana rural, que ampliaba por un año el beneficio en la cotización de la tarifa plana ordinaria, para aquellos supuestos en que se verifique el incumplimiento de alguno de los requisitos, el Defensor del Pueblo [recomendó a la Tesorería General de la Seguridad Social](#) que limite la recaudación de las cotizaciones impagadas al período posterior al primer año, pues se vienen reclamando todas las mensualidades desde el inicio de actividad.

Relacionado también con la aplicación de beneficios en la cotización, en 2023 prosiguió una actuación por la exigencia, como requisito, en el caso de autónomos dedicados a la venta ambulante, de optar necesariamente por alguna de las bases mínimas de cotización establecidas, y no una superior, para optar a la reducción del 50 por ciento. Desde el Defensor del Pueblo se planteó a la Tesorería General de la Seguridad Social que esta interpretación no se desprende inequívocamente del artículo 16 de la Orden PCM/244/2022, de 30 de marzo, como así mantiene ese organismo.

#### ***Impagos ocasionados por incidencias en la domiciliación bancaria de las cuotas de autónomos***

Cuando se produce algún error en el cobro por la Tesorería General de la Seguridad Social, mediante domiciliación en cuenta bancaria, de alguna cuota del trabajador autónomo, este no tiene la posibilidad de remediar ese error, aun encontrándose todavía en plazo voluntario de liquidación, y tiene que esperar a la recaudación ejecutiva de la deuda, con los consiguientes intereses y recargos.

El Defensor del Pueblo formuló una [Recomendación](#) para que la Tesorería General de la Seguridad Social contemplara la posibilidad de prever excepciones a la obligación de pago de las cotizaciones por los trabajadores autónomos, mediante el sistema de domiciliación bancaria, en previsión de que el impago se pueda producir por una incidencia bancaria, habilitando por tanto alternativas para el ingreso de cuotas en período voluntario.

#### ***Adaptación de los aplicativos informáticos al nuevo sistema de cotización del RETA***

En la investigación de algunas de las quejas también por el Defensor del Pueblo, la Tesorería General de la Seguridad Social indicó que la implantación del nuevo sistema de cotización de las personas trabajadoras autónomas por rendimientos reales (Real Decreto-ley 13/2022, de 26 de julio, por el que se establece un nuevo sistema de cotización para los trabajadores por cuenta propia o autónomos y se mejora la protección por cese de actividad) habría motivado la generación de distintas incidencias en la

cotización, por no encontrarse adaptadas las aplicaciones del sistema a este cambio normativo tan importante.

Así, por ejemplo, esa adaptación de los sistemas produjo que no se mecanizara correctamente la fecha de efectos en el caso de una trabajadora que se acogía a la bonificación del artículo 38 bis de la Ley 20/2007, de 11 de julio, al reincorporarse a la actividad tras el nacimiento de su hijo. Fue necesario que solicitara la devolución de la cotización ingresada en exceso, con la consiguiente demora.

### 9.3 GESTIÓN DE LAS PRESTACIONES

En 2023 el Defensor del Pueblo apreció una significativa reducción del número de quejas por la imposibilidad de los ciudadanos de contactar con la Administración de la Seguridad Social y para obtener cita previa con el fin de personarse en las oficinas y resolver asuntos de su interés. Las quejas planteadas fueron muchas menos y referidas a problemas o situaciones puntuales.

En anteriores informes se hacía referencia a las recomendaciones efectuadas para paliar el problema de acceso presencial a las oficinas de la Seguridad Social, teniendo en cuenta, además, las dificultades de los colectivos afectados por la brecha digital, por edad o por carencia de medios o conocimientos. En la última comunicación remitida por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Pensiones, a principios de 2023, en contestación a la última [Recomendación](#) formulada por el Defensor del Pueblo, se daba cuenta de un plan de choque para paliar este problema, articulado en torno a varios ejes: el refuerzo de la plantilla, la mejora de la atención presencial y telefónica y el Plan de Digitalización de la Seguridad Social, apoyado por el plan de recuperación, transformación y resiliencia.

El refuerzo de la plantilla se materializó en la oferta pública de empleo aprobada el 11 de julio de 2023 en Consejo de Ministros, por la que se ofertó un total de 4.442 plazas, unidas a las 1.615 de la oferta pública de empleo del 2022, así como en la incorporación y prórroga de un elevado número de funcionarios interinos.

En lo que respecta a la atención personalizada, se restauró el punto de atención específico en cada oficina del Instituto Nacional de la Seguridad Social, denominado mesa rápida, que fue suprimido por la pandemia, con el fin de atender a los ciudadanos que requieren una asistencia urgente. También se amplió notablemente la posibilidad de obtener citas con un tiempo máximo de 28 días. Atendiendo a las peticiones del Defensor del Pueblo, se abrieron el 77 % de las oficinas por las tardes un día a la semana y de forma voluntaria para los funcionarios, y reforzado la plantilla en período de vacaciones. De igual modo se restableció la atención presencial en la Tesorería General de la

Seguridad Social, con un número muy significativo de ciudadanos más atendidos respecto al año 2022.

El ministerio indicó también que se atendería de forma prioritaria a los mayores de 65 años y al colectivo de personas afectadas por la brecha digital que acudiesen a las oficinas sin cita previa, compromiso que según se deduce de los escritos remitidos por los interesados parece haberse llevado a la práctica en términos generales.

## 9.4 PRESTACIONES CONTRIBUTIVAS

### 9.4.1 Incapacidad laboral

Destacaron en 2023 las quejas referidas por el Defensor del Pueblo, no ya relativas a la gestión por el Instituto Nacional de la Seguridad Social de la prestación de incapacidad temporal, sino a la disconformidad con la actuación de las inspecciones médicas de los servicios autonómicos de salud, a la hora de denegar cualquier baja laboral de trabajadores en determinados supuestos, cuando la misma era aprobada por el médico de atención primaria.

Ante la acumulación de quejas en este sentido, se inició una actuación con la Consejería de Sanidad de Castilla-La Mancha, órgano directivo responsable de la Inspección Médica de Guadalajara. Esa Administración informó sobre el convenio de colaboración con el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) para el control de la prestación de incapacidad temporal, y ponía de manifiesto que todas las actuaciones se realizaban conforme a lo establecido en la Orden de 21 de marzo de 1974 por la que se modificaban los artículos 1,18 y 19 de la Orden 13 de octubre de 1967, sobre prestación por incapacidad laboral transitoria en el Régimen General de la Seguridad Social. Se desarrolló una actuación similar con la Administración de Illes Balears, que indicó los procedimientos seguidos para controlar las bajas en los supuestos en que, anteriormente, se había dictado un alta por el servicio de inspección del Instituto Nacional de la Seguridad Social, en un proceso anterior de incapacidad temporal. La Administración afirmaba que, de este modo, se complementaba la labor de los facultativos de atención primaria que pueden no disponer de los antecedentes administrativos que afectan al paciente.

#### ***Demora en la resolución de expedientes***

De acuerdo con las quejas recibidas en 2023 por el Defensor del Pueblo, se apreció un importante retraso en la resolución de los expedientes de determinación de contingencias, que puede llegar a ser de un año.

También continuó en seguimiento el problema de retraso en la ejecución por el Instituto Nacional de la Seguridad Social de las sentencias que declaran la incapacidad

permanente de los trabajadores, muy especialmente en la Dirección Provincial en Las Palmas, por el alto número de sentencias acumuladas.

#### 9.4.2 Prestación por cuidado de menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave

Durante 2023, las actuaciones del Defensor del Pueblo propiciaron que las entidades colaboradoras reconocieran la prestación por cuidado de menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave cuando el progenitor no solicitante se encuentra en situación de incapacidad temporal con el contrato de trabajo suspendido. Esta institución recordó a la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social que, de acuerdo con el criterio de gestión 18/2021 del Instituto Nacional de la Seguridad Social, dicha prestación procede en las circunstancias señaladas, cuestión que la Dirección General trasladó a las mutuas colaboradoras concernidas.

#### 9.4.3 Pensiones de jubilación

El Defensor del Pueblo siguió recibiendo las quejas de personas que expresaban su inquietud, de diferentes formas, por el mantenimiento y la sostenibilidad del sistema público de pensiones, concretamente las de jubilación. Ciertamente, y debido a la evolución demográfica y del mercado laboral (baja tasa de natalidad, envejecimiento de la población, aumento de la esperanza de vida, desequilibrio entre el número de pensionistas y trabajadores en activo, etc.), este sistema de pensiones se enfrenta a importantes retos en los próximos años.

El Síndic de Greuges de la Comunidad Valenciana y el Diputado del Común de Canarias remitieron varios miles de firmas que habían recibido de ciudadanos que exigían un blindaje de las pensiones en la Constitución, para evitar la pérdida del poder adquisitivo de los pensionistas. Se dio traslado a las Cortes Generales de esas peticiones a los efectos oportunos.

En esta misma línea, se recibió un cierto número de peticiones referidas a la demora en el cumplimiento de la disposición adicional sexta de la Ley 21/2021, de 28 de diciembre, de garantía del poder adquisitivo de las pensiones y de otras medidas de refuerzo de la sostenibilidad financiera y social del sistema público de pensiones. Esa disposición contempla la elaboración de un informe de auditoría sobre los ingresos provenientes de cotizaciones sociales y gastos de naturaleza contributiva y no contributiva de la Seguridad Social. A través de la Secretaría de Estado de Seguridad Social y Pensiones se tuvo conocimiento de que dicho informe había sido elaborado y entregado el 15 de marzo de 2023 a la Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo.

### ***Quejas sobre jubilaciones anticipadas***

Un motivo de queja frecuente recibida por el Defensor del Pueblo se refiere a la aplicación de los coeficientes reductores en el cálculo de la jubilación anticipada, en función de las cotizaciones acreditadas y el tiempo de adelanto de la edad legal de jubilación.

Desde años atrás se vienen recibiendo continuas reivindicaciones de solicitantes de jubilación anticipada, que expresan su deseo de que se supriman tales coeficientes en supuestos de carreras de cotización de cuarenta o más años, al entender que con sus aportaciones han cumplido sobradamente con las obligaciones de sostenimiento del sistema de financiación. En su día, la Secretaría de Estado de la Seguridad Social y Pensiones ya se pronunció remitiéndose a las recomendaciones de la Comisión del Pacto de Toledo y de la Unión Europea, siendo uno de los objetivos básicos fomentar el aumento de la edad efectiva de jubilación, aspecto clave para garantizar la sostenibilidad futura.

El Real Decreto-ley 2/2023 de 16 de marzo, de medidas urgentes para la ampliación de los derechos de los pensionistas, la reducción de la brecha de género y el establecimiento de un nuevo marco de sostenibilidad del sistema público de pensiones, ha reiterado este mismo criterio, orientándose al refuerzo de la capacidad financiera del sistema y al establecimiento de bases que garanticen su sostenibilidad en los próximos treinta años. El asunto sigue siendo, no obstante, objeto de polémica.

Por otro lado, el artículo 206 de la Ley General de la Seguridad Social sí que permite que la edad ordinaria de jubilación pueda ser rebajada o anticipada en aquellos grupos o actividades profesionales cuyos trabajos sean de naturaleza excepcionalmente penosa, peligrosa, tóxica o insalubre y acusen elevados índices de morbilidad o mortalidad, sin aplicación de los coeficientes reductores en la cuantía de la pensión. A lo largo de 2023 se recibieron quejas del sector de trabajadores de instituciones sanitarias y sociosanitarias y del sector de seguridad privada. Se ha preguntado a la Secretaría de Estado de Seguridad Social y Pensiones sobre la tramitación que siguen los correspondientes procedimientos, según lo establecido en el Real Decreto 1698/2011, de 18 de noviembre, por el que se regula el régimen jurídico y el procedimiento general para establecer coeficientes reductores y anticipar la edad de jubilación en el sistema de la Seguridad Social.

### ***Reclamaciones de complemento a mínimos por concesión de subvenciones para reformas de viviendas habituales***

En el caso de pensionistas a los que se reconoce un complemento de su pensión para alcanzar la cuantía mínima, la Seguridad Social puede exigirles la devolución de lo

cobrado por ese complemento si, en el ejercicio fiscal, consta que han recibido alguna ayuda no exenta para la rehabilitación de su vivienda habitual.

El Defensor del Pueblo consideró oportuno dirigir una [Recomendación a la Seguridad Social](#) para que se promueva la reforma de la Ley General de la Seguridad Social que evite estas situaciones. La Secretaría de Estado de Seguridad Social y Pensiones entiende que esta cuestión ha de resolverse por la normativa tributaria, dado que la Ley General de la Seguridad Social solo se remite a la Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. El Defensor del Pueblo no comparte este planteamiento, dado que es la normativa de Seguridad Social la que mejor puede definir qué conceptos de rentas o ingresos son compatibles con el cobro del complemento de pensión, al margen de los conceptos y definiciones tributarias.

Coincidiendo con diversos pronunciamientos de distintos tribunales superiores de Justicia, esta institución considera que el reenvío que efectúa la norma de la Seguridad Social a la legislación tributaria produce un efecto indeseado, que aboca al beneficiario de la prestación contributiva mínima al reintegro de todo un año de complemento mediante descuentos mensuales en su pensión, lo que supone una merma injustificada de su capacidad económica, incompatible con la naturaleza protectora asistencial inherente al complemento a mínimos.

#### 9.4.4 Seguridad Social internacional

Siguen siendo habituales las quejas que recibe el Defensor del Pueblo por el retraso en la tramitación de solicitudes de pensión de jubilación o de viudedad, cuando es preciso contar con los períodos cotizados en otros países. Tal retraso puede llegar a superar los dos años, con el importante perjuicio económico para los interesados que, entre tanto, pueden necesitar recurrir a otras ayudas o prestaciones asistenciales. En la mayoría de las quejas tramitadas por este problema, el retraso se sitúa en una Administración extranjera de Seguridad Social.

En 2023, el Defensor del Pueblo recibió también un número destacado de quejas de personas que perciben una pensión extranjera residiendo en España, en la mayoría de los casos de Francia, y que veían suspendido de forma no prevista el pago de su prestación. Alegaban haber cumplido con el requisito de remitir una fe de vida, pero la pensión no se reactivaba.

El Defensor del Pueblo consideró oportuno consultar a la Consejería de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social de la Embajada española en Francia, como unidad administrativa delegada de los Ministerios de Trabajo y Economía Social y de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. Esa consejería informó que era conocedora del problema y que venía atendiendo a los afectados, para que pudieran aportar debidamente el certificado de vida. Según manifestaba esta Administración, se habían

intensificado los contactos y reuniones periódicas con los representantes de las cajas de pensiones francesas para mantener una relación fluida y de colaboración, y desde el organismo Assurance Retraite se había informado sobre la puesta en marcha de un sistema automático de información desde la Seguridad Social española en relación con pensionistas fallecidos, algo ya operativo para otros países de la Unión Europea.

## 9.5 PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS

Como en años anteriores, los principales motivos de queja recibidas por el Defensor del Pueblo en materia de pensiones no contributivas (PNC) de invalidez y jubilación han sido las demoras en su tramitación y los criterios aplicados para determinar los ingresos computables al calcular el límite de acumulación de recursos. Aunque el plazo de resolución y notificación previsto en el Real Decreto 286/2003, de 7 de marzo, es de 90 días, se ha constatado la existencia de demoras de hasta 10 meses en Canarias; 8 meses en la Comunidad Valenciana; 14 meses en algunas provincias de Andalucía, como Cádiz o Málaga, así como 12 meses en Sevilla. En Cataluña se han llegado a contabilizar 10 meses en Figueres y 19 meses en Barcelona.

### ***Criterios para la determinación de rentas de los beneficiarios***

El subsidio de desempleo para mayores de 52 años consiste en una prestación económica mensual (80 % del IPREM) y el abono de las cotizaciones por contingencia de jubilación. Según el criterio del Instituto de Mayores y Servicios Sociales (Imsero), al determinar las rentas, tanto del titular de la pensión no contributiva como de los miembros de su unidad económica, deben incluirse no solo la prestación económica mensual, sino también, como retribución en especie, las cuotas abonadas por el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) a la Seguridad Social, dado que forman parte de la prestación asistencial en su conjunto.

El Defensor del Pueblo ha debido manifestar su disconformidad con este criterio que, sin embargo, ha sido mantenido por la Secretaría de Estado de Derechos Sociales y por la Secretaría de Estado de Seguridad Social y Pensiones.

Por otro lado, sí se ha obtenido una respuesta favorable del Imsero en otra de las cuestiones planteadas. Ese instituto ha emitido instrucciones a las administraciones autonómicas gestoras para excluir, a efectos de la pensión no contributiva, el cómputo de ingresos derivados de la venta de la vivienda habitual del beneficiario cuando son invertidos en la adquisición de una nueva vivienda que tiene la misma consideración. Por lo tanto, esas rentas, en tales condiciones, no deben producir la extinción de la pensión no contributiva.

## 9.6 EMPLEO

### 9.6.1 Políticas activas de empleo

En el marco de las ayudas dirigidas a trabajadores desempleados que participan en acciones formativas, la Comunidad de Madrid ha atendido este año la [Recomendación](#) de esta institución realizada en el año 2020 para abonar la ayuda al transporte, mediante un convenio de colaboración con el Consorcio Regional de Transportes, a quienes participan en acciones formativas que se desarrollan en su municipio de residencia, permitiendo así el abono del transporte a quienes residen en el municipio de Madrid y participan en acciones formativas que se desarrollan en este mismo término municipal.

También en este ámbito, la constatación de la carencia de un instrumento normativo que recoja de modo pormenorizado los derechos y deberes del alumnado y fundamentalmente las causas de la expulsión de los alumnos de las acciones formativas y el protocolo para su expulsión ha sido acogida favorablemente por la Comunidad Valenciana, que se ha comprometido a articular una instrucción que regule estos aspectos.

El procedimiento para el reconocimiento de las competencias profesionales adquiridas por experiencia laboral es la vía mediante la cual los trabajadores con menor cualificación pueden obtener un documento oficial que acredita su competencia profesional y facilita su mantenimiento y progreso en el mercado laboral.

Desde el año 2021, la normativa básica obliga a las administraciones competentes a mantener un procedimiento abierto y permanente para la acreditación de estas competencias, que permite el acceso del trabajador interesado en cualquier momento, no sometido a la exigencia de convocatorias específicas. Además, están obligadas a ofertar esta posibilidad en relación con todas las unidades de competencia profesional incluidas en la oferta existente de Formación Profesional de cada comunidad autónoma vinculada al Catálogo Nacional de las Cualificaciones Profesionales.

Con carácter general las comunidades autónomas han hecho un esfuerzo para garantizar la efectividad de este procedimiento. No obstante, en algunos casos se ha detectado insuficiencia de la oferta o demoras en el desarrollo de los procedimientos, indicando las administraciones concernidas que es necesario un extenso período de tiempo hasta que sea posible dar respuesta a cada una de las demandas de acreditación por parte de las personas trabajadoras pues la disponibilidad de los recursos es limitada. Es necesario mantener el esfuerzo para el funcionamiento eficaz de este sistema.

La Comunidad de Madrid ha establecido como requisito de los trabajadores que pretenden el acceso a este procedimiento de acreditación de competencias profesionales en esta comunidad autónoma que tengan fijada en ella su residencia. Esta institución considera que este requisito es contrario a los principios y preceptos de la Ley

Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, de ordenación e integración de la Formación Profesional, por cuanto impone una diferencia en las oportunidades de acceso en razón del lugar de residencia expresamente vedada en la ley y contraria a los fines de cohesión social y territorial que la ley preconiza y ha recomendado su supresión.

La Comunidad de Madrid ha indicado que esta [Recomendación](#) se tendrá en cuenta en los trabajos que está desarrollando para la adaptación de la normativa autonómica a la normativa básica estatal. Las actuaciones de esta institución prosiguen por entender que este aspecto puntual puede ser ya objeto de modificación sin mayor dilación.

Esta misma comunidad autónoma ha hecho uso de la habilitación que concede la normativa básica estatal en materia de empleo para crear un registro de formadores autonómico que facilite la comprobación del cumplimiento de los requisitos para impartir formación del Sistema de Formación Profesional y exige como requisito para la inscripción que el formador esté empadronado en Madrid.

Esta institución ha puesto de manifiesto que este requisito supone discriminación entre los trabajadores carente de justificación objetiva y razonable por razón del origen territorial de los mismos, ya que establece una condición que influyen de modo negativo en la libre circulación de trabajadores y tienen como único objetivo favorecer o facilitar la contratación del trabajador con fundamento en su lugar de residencia y ha [recomendado](#) en fechas recientes su supresión.

En la gestión de las ofertas de empleo el Servicio Público de Empleo de Madrid ha aceptado la [Recomendación](#) de que en cada oferta de empleo no se exija a los interesados la aportación de la titulación académica ya aportada en el momento de su inscripción.

También en relación con la ejecución de planes de empleo se han desarrollado actuaciones ante la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, debido a la recepción de varias quejas de ciudadanos que tras haber sido seleccionados para la formalización de un contrato de trabajo en el marco del Programa «Primeras experiencias para el empleo público» sufragado con cargo a fondos de la Unión Europea, no son convocadas para inicio de la relación laboral ni se les proporciona información al respecto, con el consiguiente perjuicio que eso les puede ocasionar en la búsqueda y obtención de empleo.

A este respecto, la Administración manifestó las dificultades acaecidas en la tramitación del expediente de contratación debido a la complejidad para determinar las funciones de los psicólogos (al no estar recogidas en el convenio colectivo de referencia), en cuanto al régimen de Seguridad Social a aplicar y en cuanto a las retribuciones a percibir, además de problemas de insuficiencia presupuestaria una vez actualizados los costes de personal. Solventados los problemas apuntados, la Secretaría

General de Instituciones Penitenciarias informa de que las operaciones presupuestarias necesarias se harían efectivas a fecha 1 de diciembre de 2023, por lo que esta institución ha requerido información sucesiva sobre la resolución expresa de la cuestión, es decir la efectiva formalización de los contratos correspondientes.

Por otra parte, se ha recordado a alguna entidad municipal que la discrecionalidad para fijar los criterios para la selección de los destinatarios de las políticas de fomento o planes locales de empleo en el ejercicio de las competencias que le atribuye la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo deben respetar los colectivos de atención prioritaria que establece la ley y no alcanza a establecer criterios de edad que no tengan sustento en esa normativa, ya que lo contrario podría suponer discriminación por razón de edad, habiéndose [aceptado](#) estas razones.

En el ámbito de las ayudas a la consolidación del trabajo autónomo, la Comunidad de Madrid ha reconocido el error padecido en el cómputo de los plazos para la tramitación de los expedientes de ayudas del Programa de Consolidación del Trabajo Autónomo con motivo de la suspensión de 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 y ha aceptado la [Recomendación](#) de esta institución de revisar de oficio las solicitudes indebidamente desestimadas por tal motivo.

#### 9.6.2 Inspección de trabajo

En materia de prevención de riesgos laborales, como seguimiento de las actuaciones iniciadas el pasado año en relación con las carencias normativas apreciadas para garantizar un marco adecuado de protección de los trabajadores que desarrollan su trabajo al aire libre frente a las inclemencias del tiempo, tras las que se procedió a la modificación normativa en un sentido más garantista, se iniciaron actuaciones de oficio ante el Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social y las consejerías con competencias en la materia, con la finalidad de conocer las actuaciones que ha planificado y está desplegando para comprobar el debido cumplimiento de las medidas obligatorias de adaptación de las condiciones de trabajo en las zonas o territorios de su competencia ante la activación de las alertas del servicio de meteorología.

La información recibida pone de relieve la voluntad real de las administraciones por velar de modo eficaz para el cumplimiento de esta normativa mediante medidas de carácter preventivo, como son la remisión de cartas informativas a las empresas de los sectores especialmente afectados y la difusión de información en sus webs, así como una intensificación de las actuaciones inspectoras.

Hay además medidas implantadas por alguna de estas administraciones que parecen particularmente eficaces, y merecen ser valoradas para su implantación

generalizada, como es el envío de correos electrónicos a los servicios de prevención de riesgos laborales informando de avisos, alertas o alarmas por parte del servicio meteorológico, en los que se advierte del nivel de riesgo y zona geográfica afectada.

## 9.7 PRESTACIONES POR DESEMPLEO

### ***Umbral de rentas para el reconocimiento y mantenimiento de subsidios de desempleo o la renta activa de inserción (RAI)***

Las quejas recibidas por el Defensor del Pueblo relacionadas con el cumplimiento del umbral de rentas para tener o mantener el derecho a subsidios por desempleo o derivados de la inclusión en el programa Renta Activa de Inserción (RAI) plantean en numerosas ocasiones una problemática específica que tiene que ver con el modo en el que se imputan dichas rentas por parte del Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE).

Cuando se trata de parejas de hecho, los artículos 275. 3 de la Ley General de la Seguridad Social y artículo 2.1.d) del Real Decreto 1369/2006, por el que se regula el programa de renta activa de inserción, cuando mencionan la unidad familiar, hacen referencia únicamente al cónyuge. La jurisprudencia del Tribunal Supremo se acoge, en este caso, a la literalidad de estas normas y, además, entiende que no cabe replantear esta interpretación a la luz del deber de alimentos entre padres e hijos (cuando la pareja cuenta con hijos comunes). Sin embargo, el SEPE rechazó la [Recomendación](#) del Defensor del Pueblo, que planteaba que, en tanto no hubiera una reforma legal ni se revisase la jurisprudencia, se procediera a reconocer el derecho al subsidio y a la inclusión en el programa de renta activa de inserción, a los solicitantes con hijos, cuyas rentas individuales no superan los umbrales determinados por la ley para el acceso a dichos subsidios, a pesar de que, computadas las rentas de la pareja de hecho, estos se superen.

El Servicio Público de Empleo Estatal no aceptó este planteamiento, aludiendo a sentencias de órganos judiciales inferiores y a la reforma del artículo 275.3 de la Ley General de la Seguridad Social por el Real Decreto-ley 7/2023, disposición esta que no llegó a ser convalidada por las Cortes Generales.

Si finalmente se aprobara esa modificación legal, la recomendación antes citada seguiría siendo de interés en todos los procedimientos de revisión que pudieran ya haberse iniciado, por lo que esta institución ha entendido procedente reiterarla.

### ***Demora en el reconocimiento de las prestaciones y subsidios***

En el año 2023 las principales quejas recibidas por el Defensor del Pueblo por retrasos en la tramitación y aprobación de prestaciones se refirieron a las prestaciones o subsidios por desempleo, correspondientes a la relación laboral de carácter especial de

las personas dedicadas a las actividades artísticas, así como a las actividades técnicas y auxiliares necesarias para su desarrollo. Según indicó el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE), el reconocimiento de las prestaciones y subsidios de este colectivo de artistas pasa por que o bien se aporten todos los certificados de empresa del mes anterior a la solicitud, además del correspondiente al mes de la solicitud, o bien que la Tesorería General de la Seguridad Social certifique los días cotizados, un trámite que genera una considerable demora.

El Defensor del Pueblo hará seguimiento de estos problemas de retraso para ese concreto colectivo de trabajadores.

***Compatibilidad de prestaciones y subsidios con el trabajo por cuenta ajena. La renta activa de inserción (RAI)***

El subsidio de la renta activa de inserción (RAI) se reconoce a personas desempleadas con especiales necesidades económicas y dificultad para encontrar empleo. Como sucede con el subsidio y la prestación por desempleo, es compatible con el trabajo a tiempo parcial por cuenta ajena, en virtud del artículo 10. 2 b) RD 1369/2006.

La particularidad de la RAI es que se reconoce por una única vez, salvo en determinadas circunstancias, entre la que se encuentra el tener una discapacidad en grado igual o superior al 33 %. En estos casos se puede acceder a un nuevo período de subsidio. Se presentó ante esta institución la queja de una beneficiaria del mencionado subsidio con una discapacidad del 33 % y un empleo de dos horas a la semana, por el que percibe 70 euros, que vio denegado su acceso a la RAI por no ser desempleada total. El Defensor del Pueblo consideró oportuno formular una [Sugerencia](#), por la situación de la interesada, y una [Recomendación](#) para que, en la medida en que, mientras se percibe la RAI, esta puede compatibilizarse con un empleo a tiempo parcial, y no se excluya de su programa a aquellas personas que, excepcionalmente, tienen derecho a solicitar de nuevo su inclusión sin solución de continuidad, cuando han obtenido un empleo a tiempo parcial que se ha compatibilizado con esa renta.

***Procedimiento de revisión y reintegro de prestaciones o subsidios***

Un tema recurrente en las quejas recibidas por el Defensor del Pueblo tiene que ver con el procedimiento de revisión y reintegro de prestaciones indebidas, de acuerdo con lo previsto en el artículo 33 del Real Decreto 625/1985, sobre protección por desempleo, y el artículo 146 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Social. Este último precepto confiere al Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) una facultad revisora del reconocimiento de prestaciones durante cuatro años, con el reintegro de prestaciones indebidas, si la revisión se ampara en errores materiales o de hecho, o los aritméticos, o en la constatación de omisiones o inexactitudes en las declaraciones del beneficiario.

Cuando la revisión no se ampare en las anteriores causas, el plazo es de un año, pasado el cual el SEPE tiene que acudir al procedimiento judicial.

El Defensor del Pueblo hace seguimiento del cumplimiento por parte del Servicio Público de Empleo Estatal de los límites de esta revisión de oficio, de conformidad con la jurisprudencia, cuando de las quejas se puede derivar una extralimitación o bien las omisiones de alguna de las fases del procedimiento. En la mayoría de estos casos, el SEPE se muestra receptivo a la anulación del procedimiento. El Defensor del Pueblo [recomendó en este aspecto](#), por ejemplo, que cuando se procede a revisar un subsidio por desempleo para mayores de 52 años, porque el Instituto Nacional de la Seguridad Social ha elaborado un nuevo informe de vida laboral, esta revisión, habiendo transcurrido el año, siga el cauce jurisdiccional. Esta [Recomendación](#) ha sido aceptada.

***Compensación de las prestaciones indebidas con las nuevas prestaciones por desempleo reconocidas. Prestación extraordinaria de desempleo por expedientes de regulación temporal de empleo (ERTE)***

El mecanismo previsto en el artículo 34 del Real Decreto 625/1985, sobre protección por desempleo, por el que las prestaciones percibidas indebidamente se compensan con las que se reconocen con posterioridad, fue motivo de actuación por parte del Defensor del Pueblo.

La Secretaría de Estado de Empleo y Economía Social dio respuesta finalmente a una [Recomendación](#) por la que el Defensor del Pueblo había planteado en 2021 reconocer de oficio la compensación parcial de la prestación extraordinaria por desempleo por ERTE a sus beneficiarios con deudas previas con el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE). Aunque la contestación ya no tiene efectos temporales sobre la problemática planteada con los ERTE durante la pandemia, sí señala que se han acometido y está previsto acometer futuras reformas en línea con lo recomendado. El Real Decreto-Ley 1/2023, de 10 de enero, de medidas urgentes en materia de incentivos a la contratación laboral y mejora de la protección social de las personas artistas, modificó los artículos 33 y 34 del Real Decreto 625/1985, de 2 de abril, relativos al procedimiento para el reintegro de las prestaciones indebidamente percibidas y la compensación de prestaciones.

En las instrucciones de aplicación del Real Decreto-ley 1/2023, dictadas por la dirección general del Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) se prevé que, cuando proceda la compensación, se garantice al interesado la percepción de la cuantía equivalente a la de las pensiones no contributivas de Seguridad Social. Si bien dicha compensación parcial ha de solicitarse, en la práctica deriva en la percepción del importe total de las prestaciones y subsidios por desempleo que queden por debajo de dichos límites, afectando especialmente al subsidio asistencial, a la renta activa de inserción y al subsidio extraordinario por desempleo. Añade dicho real decreto-ley que, a partir del

28 de abril de 2023 se han eliminado los intereses que se venían aplicando a los expedientes de compensación parcial.

***Personas con autorización para trabajos transfronterizos al servicio del hogar familiar***

Las personas con nacionalidad marroquí que trabajan en Ceuta y Melilla, al amparo de una autorización para trabajos transfronterizos, carecen tradicionalmente de la protección por desempleo, en la medida en que no residen en España. Pero la disposición adicional decimosexta del Real Decreto 577/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, no contempla exención de la cotización por desempleo (como sí, en cambio, estaba prevista en la disposición adicional decimotercera del derogado Real Decreto 2393/2004). Por otra parte, el Real Decreto-ley 16/2022, de 6 de septiembre, para la mejora de las condiciones de trabajo y de Seguridad Social de las personas trabajadoras al servicio del hogar, incluyó entre la acción protectora de estas personas, la de la protección por desempleo. La incidencia de esta normativa en el colectivo de trabajadores transfronterizos puede haber sido mayor de la esperada si la mayoría de estas autorizaciones se reconocen para prestaciones al servicio del hogar familiar.

Sobre esta cuestión, el Servicio Público de Empleo Estatal ha informado que está previsto abordar la protección por desempleo para el colectivo de transfronterizos que trabajan en las ciudades de Ceuta y Melilla, por lo que más adelante podrá hacerse seguimiento de esta cuestión.

***Funcionamiento de los servicios de atención***

En la parte II del presente informe (en su capítulo 2: «Administraciones y servicios públicos saturados: acceso a registros y dependencias administrativas, cita previa y asistencia a la ciudadanía») se dedican tres epígrafes al funcionamiento de las oficinas del Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE): la cita previa, la información telefónica y la sede digital.

## 10 POLÍTICAS SOCIALES

### 10.1 SISTEMA DE PROTECCIÓN DE MENORES

Con respecto al funcionamiento de los servicios de protección a la infancia y la adolescencia, hay que indicar que en la parte II de este informe, en su capítulo 4, se destacan algunos resultados de la actuación general seguida con las diferentes Administraciones en relación con los casos de abuso y explotación sexual que afectan a menores que se encuentran en régimen de protección.

#### ***La situación de riesgo del menor***

En el marco de las jornadas anuales de coordinación del Defensor del Pueblo y las defensorías autonómicas, se abordó en 2023 como tema específico las situaciones de riesgo de los menores, en los términos que define la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor.

Las jornadas tuvieron lugar en Barcelona, los días 24 y 25 de noviembre de 2023, y los defensores del pueblo acordaron una declaración común con el título de «Proteger a la infancia protegiendo sus derechos: un reto desde las defensorías. Prevenir para proteger».

Dicha declaración se centró en una serie de puntos que los defensores del pueblo consideraron necesario impulsar:

- actuar con agilidad, rigor, eficiencia y eficacia ante una situación de riesgo desde el enfoque de los derechos de los menores de edad, atendiendo a su interés superior;
- consensuar criterios comunes, homogéneos y sistematizados para implantar una base de datos donde se recojan las situaciones de riesgo;
- invertir en políticas de infancia y, en especial, en medidas de prevención en los distintos ámbitos;
- fomentar las medidas o acciones de parentalidad positiva;
- implantar una herramienta técnica para valorar las situaciones de riesgo en la infancia y la adolescencia, regulada en una disposición con el adecuado rango normativo;
- elaborar y aprobar una reglamentación que clarifique y regule el procedimiento de la declaración de riesgo y que garantice la unidad de criterios en cada comunidad autónoma;

- garantizar el proceso de escucha activa del niño o niña afectado, desarrollando un instrumento que se adecue a su edad y madurez, así como la calidad de la información facilitada a la familia;
- incrementar las medidas de coordinación y colaboración entre las distintas Administraciones;
- incrementar los recursos personales, ofreciendo formación especializada y promoviendo la estabilidad de este personal;
- prestar apoyo especializado a los menores inimputables, que hayan cometido un hecho constitutivo de infracción penal, pero no hayan cumplido los 14 años, a fin de prevenir la reincidencia, haciendo extensivo el apoyo a las familias y a las víctimas.

### **Situación de desamparo**

Con relación a las declaraciones de la situación de desamparo, el Defensor del Pueblo continuó realizando, en respuesta a las quejas recibidas, un seguimiento de las mismas, pidiendo en cada caso información sobre el plan individual de protección acordado, el programa de reagrupación familiar, el régimen de visitas y comunicación establecido entre el menor y su familia de origen, o las causas de la separación de hermanos cuando se produce, entre otras situaciones.

Cuando los servicios sociales municipales pueden constatar una situación de desprotección grave y así lo han trasladado al órgano autonómico competente, la adopción de la resolución correspondiente ha de ser rápida y eficaz, criterio compartido por la Junta de Andalucía tras la [Recomendación](#) formulada por el Defensor del Pueblo en este sentido.

Mientras asume la tutela, la Administración es responsable y representante legal de los menores en desamparo. Por tanto, hay gestiones que la Administración debe realizar y no cabe delegar en los acogedores, como es la inscripción en el Registro Civil o la solicitud de la nacionalidad que corresponda al menor.

En 2023 el Defensor del Pueblo concluyó, finalmente, una actuación iniciada en 2019 sobre el caso de una menor en acogimiento con su tía, que carecía de nacionalidad y de inscripción registral por la inactividad del órgano competente.

## 10.2 FAMILIAS NUMEROSAS

### **Actualización y revisión de la Ley de Protección a las Familias Numerosas**

El Defensor del Pueblo ha dejado constancia en anteriores informes anuales de las actuaciones y reflexiones que le trasladan los ciudadanos, con relación a la Ley 40/2003,

de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas. El día 30 de marzo de 2023 se presentó a las Cortes Generales un Proyecto de Ley de Familias (121/000151), cuyo contenido suscitó frente a esta institución algunas quejas y manifestaciones contrarias por las innovaciones que incluía. La tramitación de ese proyecto de ley, no obstante, decayó con la disolución de las Cortes y la convocatoria de elecciones generales.

Mientras tanto, continúa el debate doctrinal y jurisprudencial sobre algunos aspectos de la ley vigente. Con respecto a considerar como parte integrante de las familias a ambos ascendientes conjuntamente, cuando no existe vínculo conyugal, la Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de octubre de 2023 ha considerado que la aplicación del artículo 2.3, de la ley vigente, no excluye que tengan la consideración de ascendientes los dos progenitores, aun cuando no haya vínculo conyugal, pero esté inscrita la pareja de hecho en un registro de uniones de hecho. Esta sentencia viene a refrendar la interpretación que ya han hecho expresamente algunas comunidades autónomas como Canarias que, en noviembre de 2021, había dictado instrucciones para el reconocimiento de la condición de familia numerosa a las unidades familiares cuyos miembros ascendientes progenitores están constituidos en pareja de hecho.

#### ***Dificultades para la solicitud y renovación de los títulos de familia numerosa***

Sobre los problemas de retraso en la tramitación de los títulos de familia numerosa, se pueden destacar los siguientes asuntos:

- La Junta de Andalucía informó de que los problemas de demora se estaban subsanando tras la publicación del Decreto-ley 14/2022, de 20 de diciembre, que, entre otros asuntos, regula una simplificación de los procedimientos de expedición del título de familia numerosa y de atención a las personas con discapacidad.
- El Gobierno de Canarias informó de haber adoptado varias decisiones en materia de gestión. Amplió, por un lado, el plazo para la resolución y notificación de los procedimientos en materia de familias numerosas, y la vigencia del título de familia numerosa hasta su resolución. Por otro lado, como solución transitoria, emitió una orden de encargo a la Fundación Tutelar Canaria para la Acción Social, para la realización de funciones de carácter técnico y de gestión en la tramitación de estos títulos.
- La Comunidad de Madrid informó de que procedió a prorrogar la vigencia de los títulos caducados en varias ocasiones. Mediante el Decreto 30/2023, de 5 de abril, prolongó, con carácter general, la vigencia de los títulos de familia numerosa hasta que el último de los hijos cumpla los 26 años, eliminando cargas administrativas innecesarias para las familias y los miembros de la

unidad familiar que permanezcan cumpliendo los requisitos para mantener tal condición, cuando se produzca la exclusión de algún miembro por las causas establecidas en la ley.

### 10.3 PERSONAS CON DISCAPACIDAD

#### 10.3.1 Nuevo régimen de apoyo a las personas con discapacidad

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 el ejercicio de su capacidad jurídica, suprimió del ordenamiento jurídico la figura de la incapacitación judicial y, en relación con los mayores de edad, la tutela, la patria potestad prorrogada y la patria potestad rehabilitada. Se sustituyeron estas figuras por varias medidas de apoyo, como la curatela con facultades de representación (el aspecto jurídico de estas figuras es tratado de una forma detallada en el capítulo 9 de la parte II del presente informe). Por ello, resultaba necesaria la adaptación de otras normas que se referían expresamente a las personas con incapacidad legal o bajo tutela.

La Secretaría de Estado de Seguridad Social y Pensiones informó, en diciembre de 2022, que estaba estudiando las modificaciones normativas necesarias, lo que se materializó en el Real Decreto-ley 2/2023, de 16 de marzo, de medidas urgentes para la ampliación de derechos de los pensionistas, la reducción de la brecha de género y el establecimiento de un nuevo marco de sostenibilidad del sistema público de pensiones.

El apartado treinta y uno de ese real decreto-ley contempla que se ha de entender como afectada por una discapacidad en un grado igual o superior al 65 % aquella persona respecto de la que se haya nombrado un curador con facultades de representación plenas para todos los actos jurídicos, con independencia de que los interesados, igualmente, puedan acreditar ese grado de discapacidad mediante el correspondiente certificado expedido por el órgano autonómico o el Instituto de Mayores y Servicios Sociales (Imserso). Además, de forma transitoria, a efectos de la Ley General de la Seguridad Social, si la incapacidad judicial fue declarada mediante sentencia, antes de la entrada en vigor de la Ley 8/2021, se deberá entender, asimismo, que la persona se encuentra afectada por una discapacidad en grado igual o superior al 65 %.

Sobre el mismo problema de adaptación normativa, la Secretaría de Estado de Hacienda indicó que la equiparación se realiza entre las figuras desaparecidas y la curatela con funciones representativas, partiendo del alcance atribuido a dichas figuras en la normativa anterior a la Ley 8/2021, y de la expresa previsión legal realizada en la disposición transitoria segunda de esta ley. Es decir, se equiparan los curadores representativos a los anteriores tutores de las personas con discapacidad. En todo caso, el Defensor del Pueblo ha señalado a la Secretaría de Estado de Hacienda la

conveniencia de estudiar una modificación de la Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, para adecuarla a las nuevas figuras de la Ley 8/2021.

### ***Equiparación entre la discapacidad y la incapacidad permanente***

Este año se aprobó, con la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo, la equiparación de discapacidad e incapacidad permanente (en los grados de total, absoluta o gran invalidez), pero limitado a los efectos relacionados con el derecho a la vida independiente, el derecho de participación en los asuntos públicos y en lo relativo a la igualdad de oportunidades y no discriminación, recogiendo con ello lo establecido en su momento por las sentencias del Tribunal Supremo (cuando se determinó el alcance del texto refundido que fue aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre). Por lo tanto, esa equiparación no es a todos los efectos ni es suficiente para el acceso a prestaciones o, por ejemplo, a medidas de fomento del empleo.

El Defensor del Pueblo ha observado que sobre esta cuestión la información facilitada por las distintas Administraciones no es clara, llevando a confusión a los ciudadanos, por lo que sería deseable una mayor precisión sobre los efectos de equiparación que dispone la ley.

#### **10.3.2 Valoración de la discapacidad**

En la primera parte de este informe anual se ha considerado oportuno destacar el problema de saturación que afecta a los servicios de valoración de la discapacidad, especialmente en algunas comunidades autónomas (en concreto, en el capítulo 2 de la parte II).

Además de lo tratado en los párrafos anteriores, en 2023 el Defensor del Pueblo ha tramitado algunas quejas por los problemas de interpretación acerca de qué órgano administrativo ha de acreditar la necesidad de ayuda de tercera persona. Esta institución entiende que esa necesidad de ayuda de terceros resulta suficientemente acreditada con el reconocimiento de cualquier grado de dependencia, conforme a lo dispuesto en el artículo 27.2 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia. No obstante, al haber quedado expresamente recogida la evaluación de esta necesidad entre las atribuciones de los equipos de valoración que aplican el Real Decreto 888/2022, de 18 de octubre, algunas Administraciones vienen denegando las ayudas o mejoras que les corresponden, alegando que la necesidad de ayuda de tercera persona ha de figurar en el mismo certificado del grado de discapacidad.

### 10.3.3 Atención residencial para la discapacidad

El Instituto de Mayores y Servicios Sociales (Imserso), adscrito al Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030, dispone de unos centros propios para la recuperación, rehabilitación y atención a personas con discapacidad física. Durante el año al que se refiere este informe, se ha tenido conocimiento de que actualmente en la red de centros del Imserso únicamente existen plazas disponibles para estancias temporales. Se está acometiendo la adecuación de los distintos centros para personas con discapacidad física dependientes de dicho instituto. Aunque el Defensor del Pueblo solicitó información al respecto, el Imserso no detalló los plazos previstos para su puesta en funcionamiento y la incidencia que prevé que tendrá en los usuarios actuales y en situación de espera de plaza, refiriendo que se encuentra en proceso de identificar prioridades.

Al Defensor del Pueblo le preocupa también la situación en la que se encuentran algunos usuarios de estos centros especializados del Imserso, que se hallan distribuidos geográficamente de forma desigual y solo en algunas comunidades autónomas. Cuando han pedido su traslado a otro centro residencial, radicado en su comunidad autónoma de origen, después de residir años en un centro del Imserso, tal posibilidad es rechazada, al aplicarse la Ley de Dependencia, que requiere la previa domiciliación en la comunidad a la que se pretende hacer el traslado.

Al constatar que no existe un procedimiento para facilitar el traslado desde un centro del Imserso ubicado en una comunidad autónoma a un centro que depende de otra comunidad, el Defensor del Pueblo plantea la posibilidad de que el referido instituto promueva alguna fórmula de acuerdo con las comunidades autónomas que dé solución a este problema.

## 10.4 ATENCIÓN A PERSONAS MAYORES. CENTROS RESIDENCIALES

El Defensor del Pueblo comprobó que la Administración responsable de supervisar la atención en los centros residenciales de mayores en Canarias toleraba la práctica seguida en algunos centros, de adoptar la medida de restringir visitas y comunicaciones de algunos mayores usuarios, por la mera indicación de sus tutores legales o curadores representativos. Formuladas las oportunas [Recomendaciones](#), la consejería competente informó de que las implementaría, requiriendo a las entidades prestatarias del servicio que justifiquen adecuadamente la privación de comunicación y visitas. Por otra parte, también indicó haber suscrito un convenio de colaboración con la Fiscalía Provincial de Santa Cruz de Tenerife y la Fiscalía Provincial de Las Palmas, para la comunicación de estos casos.

### ***Programa de supervisión de la atención residencial***

En 2023, el Defensor del Pueblo inició una actividad complementaria de supervisión directa del funcionamiento de los centros residenciales, con el objetivo general de comprobar las condiciones en que se atiende a los distintos grupos de usuarios, respetando al máximo su autonomía personal y eliminando todas aquellas prácticas que puedan derivar en restricciones de los derechos fundamentales o en un indeseable proceso de institucionalización.

Esta actividad programada de visitas a los centros se lleva a cabo con previa solicitud de información a las respectivas Administraciones autonómicas y de un diálogo con los responsables administrativos de la ordenación y gestión en los distintos territorios.

En el primer año, el Defensor del Pueblo llevó a cabo el examen de algunos centros residenciales para personas mayores y dependientes en la Comunidad Autónoma de Castilla y León, visitando una muestra de cinco centros de titularidad pública (autonómica, diputaciones provinciales, local), en las provincias de Segovia, Ávila y Valladolid. Hay que tener en cuenta que Castilla y León es la comunidad que dispone del mayor número de centros y plazas para mayores en relación con su población. Además, se solicitó una información inicial a las comunidades de Cantabria y Galicia.

El Defensor del Pueblo confía en que el cambio hacia un nuevo modelo de atención residencial, mucho más centrado en las personas, su autonomía personal y sus derechos fundamentales, pueda llevarse a efecto en los años venideros. Esta institución va a seguir con esta supervisión directa y, a partir de las quejas que recibe, los cambios normativos y de organización que vayan adoptando las diferentes Administraciones sociales que hagan realidad ese nuevo paradigma.

Un punto de partida para contrastar cómo se producen esos cambios en el modelo residencial son los criterios comunes sobre acreditación de centros residenciales acordados en 2022 por el Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD). Aquel acuerdo no fue adoptado por unanimidad. Algunas comunidades autónomas trasladaron al Defensor del Pueblo que, al haber votado en contra, no se consideraban vinculadas a esos criterios comunes. Pero al mismo tiempo, pusieron de relieve que los centros en su comunidad autónoma incluso mejoraban algunas de las previsiones que contiene el acuerdo. Tampoco señalaban una disconformidad de fondo con los criterios consensuados.

El Defensor del Pueblo entiende que las líneas generales que contiene ese acuerdo del Consejo Territorial son válidas como guía para verificar las mejoras y los avances que se producen en cuestiones destacadas por esta institución en los últimos años, como son: la efectiva coordinación con el sistema sanitario; el incremento y mejora de la

actividad inspectora; el fomento de la participación en los centros; o el control sobre todas las situaciones de restricción de derechos fundamentales.

### 10.5 PERSONAS EN SITUACIÓN DE DEPENDENCIA

El número de quejas por retrasos o incidencias en los expedientes de reconocimiento de la situación de dependencia, y de las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD), se ha seguido incrementando ligeramente en 2023.

Entre las novedades normativas de este año se encuentra la aprobación del Real Decreto 675/2023, de 18 de julio, por el que se modifica el Real Decreto 1051/2013, de 27 de diciembre, regulador de las prestaciones de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia. Esta disposición incrementa las cuantías máximas de las prestaciones económicas del SAAD (prestación vinculada al servicio, de asistencia personal y por cuidados en el entorno familiar). Además, establece a nivel estatal, por primera vez, unas cuantías mínimas para esas mismas prestaciones. También modifica varios aspectos referidos a la documentación a aportar con la solicitud de reconocimiento de la dependencia y a las condiciones en que se desarrollan los cuidados en el entorno familiar.

En el curso de tramitación de las quejas con las distintas comunidades autónomas, el Defensor del Pueblo podrá ir comprobando cómo se incorporan estos cambios de alcance general por parte de cada Administración.

Respecto a la Comunidad de Madrid, el Defensor del Pueblo ha venido tramitando quejas por la negativa a incrementar la prestación vinculada al servicio en aquellos supuestos en que las empresas prestadoras han aumentado su precio, o cuando se ha requerido una mayor intensidad de ayuda, y a pesar de que el aumento solicitado estaba en el margen de la cuantía máxima que el beneficiario podía llegar a recibir. La Administración mantiene que el artículo 57 del Decreto de la Comunidad de Madrid 54/2015, de 21 de mayo, solo contempla que se revise la cuantía mensual de las prestaciones económicas cuando se produzca una revisión de la capacidad económica del beneficiario o una revisión del grado de dependencia, y no ha aceptado la [Recomendación](#) que el Defensor del Pueblo formuló sobre esta cuestión.

En Canarias, durante 2023, se ha normalizado el reconocimiento de las prestaciones económicas vinculadas al servicio, modificando el criterio respecto a la responsabilidad de la Administración por la demora en el reconocimiento de derechos a favor de las personas fallecidas, cuando hayan transcurrido más de seis meses desde la presentación de la solicitud y se puede acreditar la contratación y pago de un servicio. La necesidad

de este cambio de criterio había sido planteada por el Defensor del Pueblo desde hace años.

## 10.6 SITUACIONES DE NECESIDAD, RIESGO DE POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL

De acuerdo con los últimos datos disponibles, en 2023 empeoró el riesgo de pobreza o de exclusión social en España. En ese año se produjo un incremento en el indicador estadístico de referencia en la Unión Europea (llamado AROPE: *At Risk Of Poverty and/or Exclusion*), según el cual esa situación afectó en 2023 al 26,5 % de la población residente en España, unos 12,7 millones de personas (400.000 más que 2022). Entre los elementos que conforman este indicador, destaca el alza en el número de afectados por carencia material severa, y resulta de mayor preocupación el incremento del porcentaje de menores de 16 años en situación de riesgo de pobreza.

Teniendo en cuenta la estimación de que el producto interior bruto de España ascendió un 8,6 por ciento en el mismo 2023, resulta imprescindible recordar que la reducción de la desigualdad económica, en el Estado social y democrático de Derecho, ha de ser un objetivo permanentemente renovado para el conjunto de los poderes públicos. Y esto muy particularmente para aquellas administraciones llamadas a hacer efectivas las políticas de protección social y encargadas de gestionar las diferentes prestaciones y ayudas sociales existentes.

### ***Rentas autonómicas de inclusión social***

El número de quejas relativas a las rentas mínimas autonómicas recibidas por el Defensor del Pueblo ha seguido disminuyendo tras la puesta en marcha del ingreso mínimo vital, aunque siguen siendo las más numerosas las referidas a retrasos en la tramitación de la renta valenciana de inclusión, la renta mínima de inserción de Madrid, la renta mínima de inserción social de Andalucía y la renta garantizada de ciudadanía de Cataluña.

En la segunda parte de este informe anual, en el capítulo 12, ya se ha destacado la conveniencia de afrontar una revisión de la regulación del ingreso mínimo vital (IMV) y la trascendencia de la reciente disposición incluida en la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, que permite ahora la firma de convenios de gestión entre la Administración del Estado y las comunidades autónomas de régimen fiscal común. El Defensor del Pueblo constata en las quejas que tramita con las distintas Administraciones autonómicas, por distintas incidencias en el acceso a las rentas mínimas de inclusión, que no se ha terminado de compatibilizar debidamente la gestión de estas rentas con el ingreso mínimo vital.

Varias comunidades, que gracias a ese ingreso mínimo vital han ido reduciendo el volumen de las prestaciones propias (entre otros informes, el de 2022 sobre *Rentas*

*Mínimas de Inserción en España*, publicado por el Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030), y la consiguiente carga de gasto, han optado por exigir como requisito de acceso a sus rentas de inclusión que el solicitante acredite la denegación previa del ingreso mínimo vital, y, además, cada año, si está prevista la revisión o la prórroga anual. Teniendo en cuenta las muchas dificultades y dilaciones del Instituto Nacional de la Seguridad Social para resolver las solicitudes del ingreso mínimo vital en tiempo, esa exigencia de las comunidades autónomas deviene, en muchos casos, impracticable, lo que resulta en una clara reducción de la protección social para muchas personas u hogares que la solicitan.

### ***Ayudas sociales municipales y lucha contra el sinhogarismo***

Los servicios sociales municipales, que realizan la función básica de entrada de las personas con dificultades al sistema social de protección, actúan también como red última de ayuda para subvenir a las necesidades más perentorias y de emergencia social. Durante 2023, las quejas relacionadas con estos servicios sociales recibidas por el Defensor del Pueblo no difieren sustancialmente de las de años anteriores y dan lugar, en casi todos los casos, a una solicitud de información al ayuntamiento o entidad local competente, para esclarecer los hechos manifestados por los ciudadanos.

Buena parte de las respuestas de esas Administraciones son positivas, en el sentido de que informan sobre el conjunto de intervenciones y prestaciones que han gestionado para ayudar al ciudadano que acudió al Defensor del Pueblo.

En años anteriores, el informe anual de esta institución ya hizo referencia a la gestión y tramitación de la Tarjeta Familias por parte del Ayuntamiento de Madrid. El ayuntamiento subrayó la complejidad de los procedimientos por la participación de diferentes unidades administrativas, y también anunció la adopción de nuevas medidas de refuerzo de medios personales y materiales, así como organizativas. Según los últimos datos remitidos, a partir de enero de 2024, la tramitación de esa Tarjeta Familias se realizará en las oficinas de prestaciones de los distritos municipales. El Defensor del Pueblo continuará el seguimiento de este asunto, teniendo en cuenta el gran volumen de expedientes de ayuda social que gestiona la ciudad de Madrid.

Una de las manifestaciones más claras de vulnerabilidad social se encuentra en el fenómeno del sinhogarismo, frente al cual las entidades locales están llamadas a realizar una labor principal, apoyada en los programas de colaboración y coordinación desde las respectivas Administraciones autonómicas. Cabe reseñar la aprobación de la Estrategia Nacional para la lucha contra el sinhogarismo en España 2023-2030, que apela al desarrollo de unas políticas activas, realistas y urgentes. Partiendo de las complejas circunstancias que rodean a las personas sin hogar, esta estrategia apuesta por establecer como prioridad el acceso a la vivienda y la adopción de medidas de solución

habitacional, sin perjuicio de un abordaje integral para promover su salud y su inclusión y participación en la comunidad.

***Ingreso mínimo vital (IMV)***

Como se ha indicado, en la parte II del presente informe se dedica un apartado propio (el capítulo 12) al ingreso mínimo vital (IMV).

## 11 POLÍTICA SOCIAL DE VIVIENDA

Las quejas recibidas por el Defensor del Pueblo a lo largo del año 2023 evidencian las dificultades que encuentra gran parte de la población para satisfacer su necesidad de vivienda, dadas las condiciones del mercado del alquiler. Esta situación afecta especialmente a personas jóvenes; a los hogares monoparentales; los de personas mayores, sobre todo mujeres, con bajos ingresos; a las personas que, durante la pasada crisis económica, o en el contexto de la crisis sanitaria derivada de la pandemia, perdieron la vivienda, y a las personas sin hogar.

A este contexto de elevados precios en el mercado libre se añade que el parque de vivienda protegida y de vivienda social es muy reducido, por lo que esas personas, tampoco pueden acceder a una vivienda digna y adecuada a través de los procedimientos establecidos por las comunidades autónomas y los municipios para la adjudicación de vivienda, con lo que no logran la satisfacción del derecho contemplado en el artículo 47 de la Constitución.

En este ámbito cabe destacar la aprobación de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, que contiene medidas de carácter urbanístico dirigidas a ampliar la oferta de vivienda social y dotacional, e incluye la posibilidad para las Administraciones autonómicas y municipales de impulsar la nueva categoría de viviendas asequibles incentivadas.

La ley contiene, además, previsiones sobre la duración del régimen de protección pública para las viviendas protegidas, en línea con lo solicitado desde hace muchos años por el Defensor del Pueblo.

De esta forma, las viviendas de protección pública promovidas sobre suelos destinados a su construcción no perderán el régimen de protección en tanto se mantenga la calificación del suelo. En el resto de supuestos, las viviendas protegidas están sometidas a un régimen de protección pública permanente con las salvedades que excepcionalmente pueda prever la normativa autonómica, en caso de que exista una causa justificada debidamente motivada para su descalificación, o para el establecimiento de un plazo de calificación con la fijación del número de años, que como mínimo debe ser de 30 años.

En cuanto a los precios de los alquileres, la mencionada Ley 12/2023 introduce mecanismos para su limitación y prórrogas obligatorias de los contratos, con diferente alcance si el arrendador es un pequeño o un gran tenedor de vivienda, y siempre que el arrendamiento de vivienda se ubique en una zona que ha sido declarada como de mercado residencial tensionado, lo que debe ser solicitado por la comunidad autónoma

correspondiente. También fija límites a la actualización anual de la renta del alquiler y beneficios fiscales correlativos a las medidas de contención de precios.

La citada norma fue objeto de dos solicitudes de recurso de inconstitucionalidad ante el Defensor del Pueblo, como también lo fue el Real Decreto-ley 20/2022, de 27 de diciembre, de medidas de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra de Ucrania y de apoyo a la reconstrucción de la isla de La Palma y a otras situaciones de vulnerabilidad, que en los artículos 67 a 71 incluyó medidas relativas a la actualización de rentas de los contratos de arrendamiento de vivienda, la suspensión de los procedimientos de desahucio y lanzamiento para hogares vulnerables sin alternativa habitacional y otras previsiones complementarias. En el apartado de resoluciones, accesible a través de la edición digital del presente informe, pueden consultarse los razonamientos por los que el Defensor del Pueblo no consideró oportuno interponer los recursos de inconstitucionalidad solicitados.

Al margen de ello, a las personas que se dirigen al Defensor del Pueblo exponiendo que los precios de la renta arrendaticia les impiden alquilar o mantener una vivienda, esta institución les explica que carece de competencias para intervenir en conflictos jurídico de carácter privado. Pero les orienta sobre la regulación vigente en la Ley por el derecho a la vivienda y en la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos, y sobre las Administraciones a las que deben dirigirse para optar a los mecanismos de adjudicación de vivienda protegida y social, así como a las ayudas al alquiler previstas.

Una actuación similar se produce con las quejas que plantean conflictos en las comunidades de vecinos, regidas por la Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre propiedad horizontal, respecto a los que esta institución tampoco puede intervenir por ser su naturaleza privada.

Finalmente, resulta relevante mencionar que, en los últimos años, se ha producido un aumento de las quejas cuyo objeto son las molestias que causa el uso turístico de las viviendas a los vecinos de la comunidad de propietarios. En estos casos, la institución informa a los interesados de los medios que prevé la normativa sobre propiedad horizontal y sobre la propia legislación aplicable en materia urbanística a este tipo de alojamientos existente en cada territorio.

### 11.1 ADJUDICACIÓN DE VIVIENDA PÚBLICA PROTEGIDA Y SOCIAL

Las cuestiones que se expusieron en este ámbito en 2022 se produjeron de nuevo en 2023. El principal problema reside en los excesivos tiempos en los que los solicitantes permanecen en lista de espera debido a la escasez de vivienda pública disponible, lo que se agrava de una manera especial cuando afecta a las personas con menos

recursos. En ocasiones, los solicitantes muestran su desazón porque su posición en la lista se va retrasando o porque llevan años inscritos y no se les adjudica una vivienda.

Cabe destacar, en relación con los distintos mecanismos de adjudicación de viviendas públicas protegidas, la [Recomendación dirigida al Ayuntamiento de Málaga](#) porque en la Ordenanza reguladora del funcionamiento del Registro Público Municipal de Demandantes de Vivienda Protegida se establece el sorteo como sistema para elegir al adjudicatario entre las personas incluidas en un mismo grupo de la lista de espera.

El Defensor del Pueblo considera que la baremación basada en un sistema de puntuación que tenga en cuenta, por un lado, la necesidad de vivienda y, por otro, las circunstancias personales, familiares y económicas de los solicitantes, es el método de valoración más objetivo, justo y razonable.

La corporación local comunicó en su respuesta que actúa en el sentido recomendado cuando se trata de adjudicaciones de vivienda en casos de urgencia por exclusión social, pero no así en la adjudicación entre los solicitantes inscritos en el Registro Público Municipal de Demandantes de Vivienda, entre los que las viviendas se sortean tras ser divididos en grupos: jóvenes, mayores, movilidad reducida, discapacidad, víctimas de violencia de género, emigrantes retornados y otros. El ayuntamiento considera que el sorteo entre grupos de iguales es la opción más objetiva y transparente, pero el Defensor del Pueblo estima que dentro de cada grupo sería más justo ordenar a los candidatos en función de sus recursos económicos y su necesidad de vivienda.

Por otra parte, no pueden dejar de mencionarse las quejas que se reciben en las que concurre una situación de emergencia social que afecta a unidades familiares especialmente vulnerables, como las que están compuestas por hijos menores de edad. En estas actuaciones, el Defensor del Pueblo suele constatar que las Administraciones competentes no permanecen pasivas y adoptan medidas que, sin embargo, con frecuencia solo tienen carácter temporal.

## 11.2 AYUDAS AL ALQUILER DE LA VIVIENDA

Los asuntos de este apartado se refieren a los principales problemas detectados en relación con las ayudas convocadas por las comunidades autónomas en aplicación 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.

### 11.2.1 Ayudas al alquiler del Plan Estatal para el acceso a la vivienda 2022-2025

Por lo que se refiere a las ayudas convocadas para el alquiler de vivienda, los ciudadanos manifiestan al Defensor del Pueblo la necesidad de percibir la ayuda para hacer frente al alto precio de alquiler existente en el mercado libre, lo cual afecta

particularmente a las personas que forman parte de los grupos de beneficiarios con derecho a protección preferente por su mayor vulnerabilidad.

En este contexto, cabe destacar el problema contemplado en la Comunidad de Madrid, al no estimar dentro del colectivo preferente «unidades monoparentales con cargas familiares» a las unidades familiares con hijos a cargo mayores de 18 años.

El Defensor del Pueblo considera que la existencia de una única persona progenitora, tutora o acogedora conlleva un importante factor de vulnerabilidad, mayor al del resto de unidades familiares, ya que en esa circunstancia la familia está expuesta a un mayor riesgo de carencia de ingresos y de exclusión social. Además, al haber un solo progenitor (o tutor o acogedor) se presentan mayores dificultades para conciliar el cuidado de los hijos con la vida laboral y con el acceso al mercado de trabajo. De ahí se deduce que la vinculación del colectivo «unidad familia monoparental» con la figura del «beneficiario preferente», que aparece en la regulación de las ayudas al alquiler de vivienda, responde al objetivo de priorizar la necesidad de la misma, por las mayores dificultades para asumir el gasto, frente al resto de solicitantes.

Hay que añadir que, desde hace años, la legislación autonómica regula este tipo de situación familiar en la mayoría de los territorios y, en particular, la edad de los hijos dependientes económicamente de la única persona responsable de la unidad familiar, contemplando límites superiores a la mayoría de edad. Así, en algunas comunidades autónomas forman parte de las unidades familiares monoparentales los hijos hasta los 21 años, límite de edad que se amplía hasta los 26 si cursan estudios. Estos requisitos también se recogen en el Proyecto de Decreto del Consejo de Gobierno, por el que se regula el procedimiento para el reconocimiento y acreditación de la condición de familia monoparental en la Comunidad de Madrid.

Por su parte, la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, determina que, para que se reconozca y mantenga el derecho a ostentar la condición de familia numerosa, los hijos o hermanos deberán reunir, entre otras, la condición de ser menores de 21 años de edad. Dicho límite se amplía hasta los 25 años cuando estos cursen estudios que se consideren adecuados a su edad y titulación o encaminados a la obtención de un puesto de trabajo. Ejemplos similares se dan en algunas prestaciones del Sistema de la Seguridad Social, como en la pensión de orfandad, o a la hora de considerar que una persona tiene responsabilidades familiares a los efectos del subsidio por desempleo.

Por todo ello, a juicio del Defensor del Pueblo, el hecho de que el hijo conviviente ya haya superado la edad de 18 años no hace que la familia monoparental tenga menor necesidad de percibir estas ayudas destinadas al alquiler de vivienda. En ese sentido,

parece una condición más relevante y determinante que aún dependa económicamente de la persona responsable de la unidad familiar y que conviva con esta.

De acuerdo con lo razonado, esta institución dirigió una [Recomendación a la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructura de la Comunidad de Madrid](#) para que en futuras convocatorias de ayudas al alquiler se incluyera en la categoría de unidad de familia monoparental a los hijos con un límite de edad superior a la mayoría de edad, en tanto dependan económicamente de la persona progenitora, tutora legal o persona acogedora, al menos hasta los 21 años y o los 25 años cuando cursen estudios.

La consejería comunicó su intención de estudiar la posibilidad de incluir la modificación en las sucesivas convocatorias de ayudas al alquiler, por lo que el Defensor del Pueblo estará atento a que efectivamente así se haga.

#### 11.2.2 Bono Alquiler Joven

El Bono Alquiler Joven suscitó en 2023 un número elevado de quejas ante el Defensor del Pueblo. La gestión de esta línea de ayudas por algunas consejerías autonómicas es insuficiente y muchos jóvenes aún no habían recibido el abono de la subvención meses después de haberla solicitado. Las quejas recibidas reflejaron problemas en Andalucía, Comunidad de Madrid, Galicia y Región de Murcia.

Las Administraciones autonómicas manifestaron que estaban desbordadas ante el elevado número de solicitudes recibidas y que no disponían de capacidad suficiente para atender la carga de trabajo. Así, la Comunidad de Madrid indicó que había recibido más de 50.000 solicitudes. En Andalucía se recibieron más de 17.000 solicitudes en tan solo tres días, lo que, además de dar lugar al cierre provisional de la convocatoria dado el crédito disponible, colapsó su web. El Instituto Gallego de Vivienda y Suelo comunicó que en un período de cuatro meses había recibido 14.441 solicitudes.

El régimen de estas ayudas es de concesión directa, por el procedimiento de concurrencia no competitiva, es decir, por estricto orden cronológico de entrada hasta agotar el crédito disponible y siempre que la solicitud cumpla los requisitos y la documentación a aportar esté completa.

#### ***Demora en resolver las solicitudes***

En algunas comunidades autónomas se ha producido un grave incumplimiento del plazo máximo previsto (en general, seis meses) para dictar y notificar la resolución de la solicitud. En Andalucía, la Consejería de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda comunicó, a finales de septiembre de 2023, que estaba tramitando los expedientes presentados en noviembre del 2022. En la Región de Murcia, a finales del 2023 se estaban resolviendo las solicitudes de agosto de 2022. Y en Galicia, donde el plazo máximo para resolver es de tres meses, en noviembre de 2023 aún estaban tramitando

las solicitudes presentadas en julio de 2022. El Defensor del Pueblo insistió ante las Administraciones autonómicas en su obligación de resolver y notificar los expedientes con celeridad y eficacia y destinar los medios para lograrlo.

Conviene subrayar, además, que esta ayuda fue creada para proteger a un grupo, los jóvenes, con especiales dificultades a la hora de acceder a una vivienda y emanciparse. Poco apoyo se puede considerar que reciben desde la Administración competente si, como respuesta al retraso en la tramitación de una solicitud, se contesta que transcurrido este plazo, sin resolución expresa, la persona interesada podrá entender desestimada su solicitud por silencio administrativo, tal y como hizo el Instituto Gallego de Vivienda y Suelo de la Xunta de Galicia.

La Junta de Andalucía expuso que se había dilatado en el tiempo la tramitación de las ayudas por causa ajena a esa Administración, dado el número de solicitudes presentadas. Sin embargo, el Defensor del Pueblo considera que la consejería competente debe dotarse de medios personales suficientes para tramitar debidamente las solicitudes. Además, en Andalucía, al perjuicio ocasionado a las personas solicitantes con la demora en la tramitación de sus expedientes, hay que añadir los problemas informáticos que tuvo la plataforma web habilitada para presentar las solicitudes y, posteriormente, para poder acceder a su estado de tramitación.

El Defensor del Pueblo confirmó que la Consejería de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda no había actuado con la previsión exigible para evitar el colapso de su plataforma electrónica. Por ello, [recomendó](#) a la citada consejería que en futuras convocatorias de ayudas al alquiler se dimensionara adecuadamente el volumen de solicitudes objeto de registro en la plataforma y se dotara a esta de la capacidad suficiente para poder prestar el servicio. También recomendó que se contemplaran métodos alternativos al electrónico para la presentación de las solicitudes.

### ***Demora en el abono de las ayudas reconocidas***

Es preciso resaltar el problema existente en la Comunidad de Madrid respecto a la liquidación de las subvenciones del Bono Alquiler Joven, cuestión esta que motivó en 2023 numerosas quejas.

En el sistema organizado por la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras, los solicitantes que cumplen los requisitos establecidos en el Real Decreto 42/2022 y en el Acuerdo de Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid de 14 de septiembre de 2022, tienen que presentar en repetidas ocasiones la documentación acreditativa de su cumplimiento. Tras esto, sus expedientes se incluyen en los listados de beneficiarios al cobro. Sin embargo, meses después de la publicación de dichos listados, los beneficiarios continuaban sin recibir el abono de la subvención.

La consejería manifestó que el trámite se ralentizó debido a la carga administrativa y no pudo indicar a esta institución, aun de manera estimada, una fecha de liquidación total de las subvenciones del Bono Alquiler Joven.

En el mes de noviembre, comunicó que estaba en proceso de revisión de la documentación aportada por los interesados para poder continuar con la tramitación de los pagos ya iniciados, conforme al presupuesto de la Comunidad de Madrid del año 2023, que serían abonados, en su caso, una vez finalizados los trámites de intervención. También comunicó que se habían publicado cinco listados de beneficiarios y que se estaba procediendo al pago a los beneficiarios que figuraban en los primeros listados.

El Defensor del Pueblo consideró que las demoras en los pagos de las ayudas desvirtúan la naturaleza propia de la ayuda y el fin para el que fueron creadas. En este supuesto, es necesario poner de relieve que tampoco la consejería de la Comunidad de Madrid actuó con la previsión debida, al no contemplar la repercusión que la subvención podría tener entre los jóvenes y la incidencia que el incremento de recepción de solicitudes podría ocasionar en la gestión ordinaria administrativa, con el fin de dotar a los departamentos afectados de los recursos necesarios.

Caber insistir en que el fomento del acceso a la vivienda en régimen de alquiler, dada la dificultad que supone para muchos ciudadanos enfrentar el gasto ordinario que conlleva, en particular para grupos como el de los jóvenes con escasos recursos, exige una adecuada gestión, rápida y eficaz, de las ayudas dirigidas a tal fin.

### ***Requisitos de las convocatorias***

Por lo que respecta a los requisitos exigidos en las convocatorias de las ayudas, el Defensor del Pueblo examinó la situación de los solicitantes de la ayuda que conviven en una misma vivienda con dos o más personas, sin vínculos entre sí, cuando cada uno paga su parte de alquiler al arrendador de forma independiente, pero tienen un único contrato de arrendamiento —para todos los arrendatarios— sin que en el mismo se especifique que se alquila por habitación. Para acceder a las ayudas, estos solicitantes han de cumplir unos requisitos más restrictivos que las personas con contrato por habitación, a pesar de que se trate, en determinados casos, de situaciones equiparables en cuanto a recursos económicos y necesidad de vivienda.

En el Plan Estatal de vivienda 2022-2025, a estos arrendatarios se les considera que conforman una unidad de convivencia a la hora de acreditar el cumplimiento de los requisitos, a pesar de que —conviene reiterarlo— no tengan vínculos entre sí y de que paguen individualmente su parte de alquiler al arrendador. De esta forma, no pueden superar entre todos ingresos superiores a tres veces el IPREM (Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples) y se incluyen los ingresos de las personas que tengan su domicilio habitual y permanente en la vivienda arrendada, consten o no como titulares

del contrato de arrendamiento. Por el contrario, en el supuesto de alquiler de habitación, solamente se consideran los ingresos de la persona física arrendataria.

El Defensor del Pueblo considera que sería conveniente una definición de la unidad de convivencia similar a la que se regula en algunas prestaciones del Sistema de la Seguridad Social, como el ingreso mínimo vital, que contempla como tal a la constituida por todas las personas que residan en un mismo domicilio y que estén unidas entre sí por matrimonio o como pareja de hecho o por vínculo hasta el segundo grado de consanguinidad, afinidad, adopción, así como a otras personas con las que se conviva en virtud de guarda con fines de adopción o acogimiento familiar permanente.

Dado que la normativa autonómica que regula el procedimiento de aplicación de esta subvención debe ajustarse a lo establecido en la legislación estatal sobre el Bono Alquiler Joven, el Defensor del Pueblo solicitó al Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana que en futuras regulaciones de ayudas al alquiler, se estudie la posibilidad de exigir de forma individual el cumplimiento de los requisitos a los arrendatarios que convivan en el mismo domicilio, siempre que no tengan vínculos entre sí y que abonen la renta al arrendador de forma independiente. También sería deseable que, en estos casos, se equiparase el límite máximo de la renta arrendaticia de la vivienda con el establecido en el supuesto de alquiler de habitación.

### 11.3 ASENTAMIENTOS DE CHABOLAS SIN LAS CONDICIONES MÍNIMAS DE HABITABILIDAD

Los estudios realizados hasta la fecha por distintas Administraciones públicas, instituciones y organismos revelan que existen asentamientos de chabolas en prácticamente todas las comunidades autónomas. El Defensor del Pueblo considera que el realojo de los habitantes de estos asentamientos, con la mayor rapidez posible, en viviendas dignas y entornos adecuados es el modo de satisfacer el derecho a la vivienda conforme está previsto en la Constitución.

El hecho de que en la actualidad existan recursos financieros para la erradicación del chabolismo constituye una oportunidad para proceder a la ejecución integral de actuaciones destinadas a este fin. Así, el Plan Estatal de vivienda 2022 establece un Programa de ayuda a la erradicación de zonas degradadas, del chabolismo y la infravivienda. Existen también instrumentos financieros a través de fondos europeos, como el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, a disposición de las Administraciones públicas.

Por ello, el Defensor del Pueblo inició una actuación de oficio con todas las consejerías competentes de las comunidades autónomas y con el Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana, a fin de poder conocer las medidas adoptadas, con indicación de las

previsiones temporales, para lograr el realojo de sus habitantes y el desmantelamiento de estos asentamientos.

## 12 HACIENDA PÚBLICA

Al margen de la tramitación de las quejas y actuaciones de oficio de las que se da cuenta en los próximos epígrafes, hay que reseñar que el Defensor del Pueblo recibió en 2023 dos solicitudes de interposición de recuso de inconstitucionalidad, referidas a la [Ley 38/2022, de 27 de diciembre](#), para el establecimiento de gravámenes temporales energético y de entidades de crédito y establecimientos financieros de crédito y por la que se crea el impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas, y se modifican determinadas normas tributarias, y a la [Ley 10/2023, de 3 de abril](#), por la que se aprueba la metodología de señalamiento del cupo del País Vasco para el quinquenio 2022-2026.

Los razonamientos en los que el Defensor del Pueblo basó las decisiones adoptadas en cada solicitud pueden consultarse en el Anexo B.5 de Resoluciones de las solicitudes de recursos ante el Tribunal Constitucional de la versión digital de este informe.

### 12.1 TRIBUTOS DE GESTIÓN ESTATAL

#### 12.1.1 Impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF)

El impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF) afecta a casi todos los ciudadanos residentes en España y centra la mayoría de las quejas recibidas en la institución en materia tributaria.

#### ***Deducción por maternidad en el IRPF de los gastos de custodia en guardería***

La reciente Sentencia del Tribunal Supremo 7/2024, dictada el 8 de enero de 2024 (Recurso de casación 2779/2022), ha anulado la decisión de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria (AEAT), que había denegado a una madre trabajadora el derecho al incremento de la deducción de maternidad en el IRPF, hasta en mil euros adicionales, por los gastos de custodia en guardería de sus hijos menores de tres años.

Esta sentencia coincide con el criterio que el Defensor del Pueblo había trasladado a la Secretaría de Estado de Hacienda en el año 2019, cuando se le recomendó que extendiera la interpretación del artículo 81 de la Ley del IRPF al ámbito de todos los centros en los que se realice la custodia de menores de cero a tres años, siempre que se cumplieran los demás requisitos exigidos por la norma respecto a la justificación del gasto. Esta institución estimó que la exigencia de que únicamente las guarderías que contasen con autorización de la Administración educativa resultaban adecuadas para justificar la aplicación de esta deducción excedía lo previsto en la norma y restringía las opciones de las madres trabajadoras. Aunque este planteamiento no fue aceptado en su momento por la Administración tributaria, ha sido ahora ratificado por los tribunales.

### ***Exigencia de responsabilidad del IRPF a hijos menores en supuesto de tributación conjunta***

La Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio (artículo 86.4), establece que, cuando la unidad familiar opta por la tributación conjunta con los hijos, todos sus miembros responden solidariamente de la deuda derivada del IRPF.

En una queja tramitada se apreció que la Agencia Estatal de la Administración Tributaria envió unos requerimientos de pago respecto a la deuda derivada de dos liquidaciones del IRPF de los años 2018 y 2019 a los hijos de una pareja. En ambos ejercicios, los hijos eran menores de edad y habían sido incluidos en la declaración conjunta de sus padres. Los entonces menores de edad no pudieron asentir o discrepar de la decisión de sus padres de optar por la tributación conjunta de la unidad familiar, opción sobre la que no habían intervenido al carecer de capacidad de obrar para ello.

Esta institución consideró que la responsabilidad solidaria inherente a la tributación conjunta de la unidad familiar no puede exigírsele a alguien que, en la lógica de un impuesto personal y directo, no resultaría obligado a pago alguno. Quien no ha obtenido renta alguna no puede ser tenido por responsable solidario de la deuda tributaria de la unidad familiar, en régimen de tributación conjunta, pues ello contravendría palmariamente uno de los límites señalados por el artículo 39 de la Constitución, que proclama el principio de protección integral de los hijos. Además, el Tribunal Supremo ya se había pronunciado en el sentido aquí indicado.

A raíz de la intervención del Defensor del Pueblo, la Agencia Tributaria anuló los actos administrativos que afectaban los gastos generados por los hijos.

### ***Pérdidas derivadas de la actividad de la entidad Fórum Filatélico***

El Defensor del Pueblo inició de oficio actuaciones ante la Agencia Estatal de la Administración Tributaria respecto a los requerimientos que esta había enviado a diversos ciudadanos por la inclusión en el IRPF 2022 de las pérdidas derivadas de la quiebra de la entidad Fórum Filatélico. Los afectados podían incluir en sus declaraciones, a efectos de compensarlas, la diferencia entre el importe invertido y lo que finalmente pudieron recuperar, una vez se dictó la sentencia del juzgado de lo mercantil, declarando la conclusión del concurso (Sentencia del Juzgado de lo Mercantil 7 de Madrid, de 21 de julio de 2022; Concurso 209/2006).

Para este trámite, la Agencia Estatal de la Administración Tributaria solicitó a los contribuyentes que aportasen el documento remitido por la Administración concursal de Fórum Filatélico y que certificase la situación final de cada acreedor. Tales documentos no podían ser emitidos por la Administración concursal, ya que su actuación cesó con la

conclusión del procedimiento y, por tanto, carecía de capacidad para emitir certificaciones.

En esta situación, el Defensor del Pueblo entendió que lo procedente sería que la propia agencia recabase del juzgado esta información, al amparo de lo previsto en la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, y así se lo trasladó a la Administración, en una actuación iniciada de oficio y que al cierre de este informe permanece abierta.

## 12.2 TRIBUTOS LOCALES

### 12.2.1 Impuesto sobre bienes inmuebles (IBI)

El impuesto sobre bienes inmuebles (IBI) es la principal fuente de ingresos procedentes de impuestos directos de los ayuntamientos (superior al 45 %), ya que se recauda con carácter anual y grava varios derechos sobre un bien inmueble (usufructo, concesión, propiedad, etc.).

#### ***Liquidaciones anuales y notificaciones colectivas***

El artículo 102.3 de la Ley General Tributaria dispone que los tributos de cobro periódico por recibo (el IBI o el impuesto sobre vehículos de tracción mecánica, IVTM) pueden ser notificados de manera colectiva, tras su primera incorporación al correspondiente padrón. Por tanto, en el caso de un inmueble, los sucesivos adquirentes no tienen derecho a exigir que se les notifiquen las liquidaciones del impuesto, por lo que constituye obligación de los sujetos pasivos conocer los plazos para el pago y las cuotas. Esta regulación legal propicia que muchos contribuyentes ignoren la existencia de deudas hasta que reciben una notificación de recaudación ejecutiva.

Las quejas que recibe el Defensor del Pueblo sobre este asunto resultan significativas, por cuanto que revelan un desequilibrio entre el rigor en la exigencia a la ciudadanía en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias, y especialmente de sus plazos, con la actuación de los organismos de la Administración, que con mucha frecuencia incurre en notables retrasos en la resolución de los recursos y reclamaciones.

#### ***Derivación de responsabilidad en el pago del IBI. Obligados tributarios***

De manera recurrente, el Defensor del Pueblo recibe quejas relativas a la derivación de la responsabilidad en el pago del IBI, efectuadas al amparo del artículo 64 del texto refundido de la Ley Reguladora de Haciendas Locales (LHL), aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, que en los casos de cambio de titularidad de un inmueble les atribuye a los nuevos adquirentes la condición de responsables

subsidiarios, de modo que los ayuntamientos pueden exigirles la totalidad de la deuda no prescrita de los anteriores titulares del inmueble.

En principio, los notarios deben advertir de la existencia de deudas en concepto de IBI, pero no siempre se dispone de información fidedigna sobre este extremo (en especial, en casos en los que la recaudación ejecutiva se realiza por las diputaciones provinciales). Además, no es infrecuente que tal situación traiga causa de impagos por parte de promotores o sociedades inmobiliarias que, tras finalizar la promoción, se disolvieron o quebraron, por lo que resulta difícil seguir las notificaciones y comprobaciones practicadas de los expedientes de recaudación.

En uno de estos casos, la Diputación de Sevilla tramitó varios procedimientos de derivación del IBI, en los que el deudor principal era una sociedad inmobiliaria que incurrió en concurso de acreedores en el año 2011, y cuyas promociones fueron absorbidas por otra entidad mercantil. El pago de la deuda no se notificó al titular actual hasta el año 2023 y el acceso en plazo al expediente se vio impedido por dificultades para gestionar la cita.

La actuación sigue abierta al cierre de este informe, pero ha de señalarse que si bien la Administración tiene la obligación de recaudar todos los tributos por los medios legalmente establecidos, esas actuaciones no pueden realizarse, en ningún caso, vulnerando los derechos de los contribuyentes. En particular, hay que asegurar que toda la información resulte accesible para los obligados tributarios, de manera que se promueva tanto la responsabilidad en el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias como la posibilidad de rectificar los errores que se produzcan en aplicación de los procedimientos recaudatorios.

#### 12.2.2 Impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana (IIVTNU)

Este tributo continúa siendo objeto de numerosas quejas ante el Defensor del Pueblo, la mayoría de las cuales se refieren a demoras en la devolución de los ingresos indebidamente percibidos por los ayuntamientos, tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 82/2021 y la posterior modificación de la regulación del tributo. La intervención de esta institución con la correspondiente Administración local en cada caso se dirige principalmente a la adecuada asunción de los efectos de la jurisprudencia constitucional y a que se dé respuesta a los recursos pendientes, todavía numerosos en algunos municipios.

Frecuentemente, las quejas refieren problemas de interpretación de la citada sentencia, ya que el fundamento que establece lo que se consideran situaciones consolidadas (no susceptibles de recurso) no ha sido pacífica. Los ayuntamientos han continuado exigiendo el pago de deudas liquidadas con anterioridad al 26 de octubre de

2021, aunque hubieran sido recurridas y no se hubiera dictado resolución. También han acogido parcialmente las alegaciones formuladas, rectificando la cuota y minorándola, a pesar de carecer de soporte legal para ello. Se reciben igualmente casos de silencio administrativo sobre los recursos y reclamaciones presentados, que en muchas ocasiones se resuelven años después y desestiman el recurso al considerarlo extemporáneo.

### 12.2.3 Tasas

El artículo 20 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, faculta a las entidades locales para exigir tasas por la expedición de documentos a instancias de la ciudadanía, pero eso no supone que pueda exigirse una tasa por la expedición de cualquier tipo de documento, sobre todo cuando se vincula al cumplimiento de un deber legal.

Así, el artículo 15.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, impone a toda persona que viva en territorio español la obligación de empadronarse en el municipio en el que resida habitualmente. El Defensor del Pueblo dirigió una [Recomendación al Ayuntamiento de la Ciudad Autónoma de Ceuta](#) para que eliminase la tasa que exigía a sus ciudadanos en las solicitudes de alta, baja o cambio de domicilio en el padrón de habitantes. Esta Recomendación fue aceptada.

La exigencia de tasas por la Administración se vincula al principio de compensación de costes cuando se presta un servicio que beneficia o afecta de modo particular a los sujetos pasivos, como ocurre en el caso de la recogida de residuos sólidos urbanos, que es motivo de quejas ante el Defensor del Pueblo de una forma recurrente y que afecta a muy diversos ayuntamientos.

Para que la Administración local pueda exigir la tasa debe producirse la efectiva prestación del servicio, incluso sobre locales vacíos o garajes, siempre que el servicio esté disponible. Sin embargo, tal efectividad no concurre cuando existe una distancia excesiva entre el punto de depósito de los residuos y el inmueble. En algunas quejas, la distancia entre el punto de recogida y el inmueble supera los seis kilómetros, que está muy lejos del radio máximo de los 300 metros que el Tribunal Supremo ha determinado como límite razonable para entender que existe disponibilidad.

## 12.3 PROCEDIMIENTOS TRIBUTARIOS Y GARANTÍAS DEL CONTRIBUYENTE

### 12.3.1 Derechos y garantías

La legislación tributaria parte de la base de que corresponde a la Administración la tarea de informar y asistir a los contribuyentes en el cumplimiento de sus obligaciones, lo que implica una provisión de medios adecuados para ello.

### ***Lugar de las actuaciones inspectoras***

En la línea del planteamiento general más arriba expuesto (de acuerdo con el artículo 34 de la Ley General Tributaria), la Administración ha de procurar que las actuaciones que conlleven obligaciones para los contribuyentes se realicen en la forma que les resulte menos gravosa posible.

Este principio alcanza también a las actuaciones y los procedimientos de gestión e inspección tributaria. No obstante, un contribuyente con residencia en Tarragona fue citado en las oficinas de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria de Barcelona, para aportar diversa documentación, en el marco de una actuación inspectora. A pesar de que solicitó en varias ocasiones poder comparecer en la sede correspondiente a su domicilio fiscal, no recibió contestación y se le inició un procedimiento sancionador por no haber aportado los documentos solicitados, considerando que se negaba a comparecer ante la inspección.

A la vista de ello, el Defensor de Pueblo recordó a la Agencia Tributaria que no le es posible escoger el lugar para practicar las actuaciones, sino que este ha de ser el que resulte menos gravoso para el obligado tributario, en la determinación del lugar de desarrollo de las actuaciones inspectoras. Aún en el supuesto de que existan varios lugares idóneos, la Administración está obligada a ponderar cuál es el que perturba en menor medida el desarrollo normal de las actividades laborales o económicas del ciudadano.

En consecuencia, el Defensor del Pueblo formuló un [Recordatorio de deberes legales](#), tras el cual la citada agencia impartió instrucciones para que, con carácter prioritario y salvo casos excepcionales, las actuaciones se lleven a cabo por el órgano de inspección que tenga su sede en la misma provincia que el obligado, y que cuando las sedes sean distintas, el órgano de inspección se traslade para la realización de las actuaciones a las oficinas de la provincia del obligado, salvo que este, voluntariamente, acceda a que se lleven a cabo en otro lugar.

### ***Prohibición de pago de deudas en efectivo***

El Ayuntamiento de Valdemanco (Madrid) no permitía a sus vecinos el pago en metálico de las deudas por tasas y tributos, obligándoles a hacerlo de forma electrónica, ya que consideraba que, ante la ausencia de oficina bancaria en la localidad, el pago en efectivo generaba un problema de seguridad, de arqueo y de contabilidad durante los períodos de cobranza. Tal decisión se amparaba en la potestad reglamentaria y de autorregulación de que disponen las entidades locales.

Por su parte, el Ayuntamiento de Valdepiélagos (Madrid) sí que dispone de un servicio de caja, pero habilitado únicamente para la recaudación ejecutiva de sus tributos. Ello implica la obligación de domiciliación del pago en vía voluntaria, a pesar de

que dispone de una entidad bancaria que tampoco acepta los pagos en efectivo de los tributos municipales.

El Defensor del Pueblo entendió que los ayuntamientos no tienen capacidad de contravenir el contenido material de la normativa tributaria (según los artículos 60 de la Ley General Tributaria y 34.1 del Reglamento General de Recaudación). Además, esta situación resulta particularmente gravosa para los colectivos de personas mayores, que padecen una exclusión financiera en muchos municipios de zonas rurales, como consecuencia del cierre de oficinas bancarias.

Por todo ello, el Defensor del Pueblo formuló un [Recordatorio de deberes legales y, al tiempo, recomendó](#) que se habilitaran los servicios de caja que permitan que los contribuyentes realicen pagos en efectivo, con los límites reglamentariamente establecidos. Las actuaciones están en tramitación al cierre de este informe.

### 12.3.2 Procedimiento de recaudación

La Ley General Tributaria establece que no se embargarán los bienes o derechos declarados inembargables por las leyes. Por su parte el artículo 607 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, dispone que es inembargable el salario, sueldo, pensión, retribución o su equivalente, que no exceda de la cuantía señalada para el salario mínimo interprofesional. También establece este artículo el porcentaje del salario que, superada dicha cuantía mínima, sería embargable.

Estas previsiones resultan aplicables a otro tipo de ayudas o prestaciones –establecidas por el Estado, las comunidades autónomas y las entidades locales– para garantizar recursos económicos de subsistencia a colectivos vulnerables en riesgo de exclusión social. Así lo establece el artículo 4 del Real Decreto-ley 9/2015, de 10 de julio, de medidas urgentes para reducir la carga tributaria soportada por los contribuyentes del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y otras medidas de carácter económico.

### ***Ingreso mínimo vital (IMV)***

La regulación de esta prestación establece una ayuda económica, dirigida a prevenir el riesgo de pobreza y exclusión social de las personas que se encuentren en una situación de vulnerabilidad, por carecer de recursos económicos suficientes para la cobertura de sus necesidades básicas y que, atención a ello, está declarado inembargable (el capítulo 12 de la parte II del presente informe está dedicado específicamente al ingreso mínimo vital).

Ciertamente, el procedimiento para la paralización o el reintegro de las cuantías puede ser difícil y farragoso, ya que la Administración notifica el embargo a las entidades de depósito, que retienen las cantidades de acuerdo con la orden de ejecución. Las

personas afectadas solo conocen el embargo con posterioridad a que se haya practicado la traba y en muchas ocasiones, por su situación vulnerable, tienen dificultades para reaccionar y lograr el levantamiento de esta medida ejecutiva.

Las quejas recibidas por el Defensor del Pueblo afectan, fundamentalmente, a procedimientos tramitados por la Agencia Estatal de la Administración Tributaria y los ayuntamientos, a lo largo de su tramitación se procura explicar a los ciudadanos cómo deben proceder para acreditar que el embargo está afectando a cantidades que no pueden ser objeto de esta medida.

### ***Ayuda de 200 euros por la guerra de Ucrania***

El Defensor del Pueblo entendió que las limitaciones a los embargos administrativos y judiciales, recogidas en el artículo 607 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, resultan también aplicables a las ayudas para personas físicas con bajo nivel de ingresos y patrimonio.

El Real Decreto-ley 11/2022, de 25 de junio, por el que se adoptan y se prorrogan determinadas medidas para responder a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania, aprobó una línea directa de ayuda a personas físicas de bajo nivel de ingresos, para paliar el efecto perjudicial en los precios ocasionado por la crisis energética, derivada de la invasión de Ucrania, que no estuvieran cubiertas por otras prestaciones.

Dado que el órgano encargado de la interpretación de la normativa tributaria es la Dirección General de Tributos, el Defensor del Pueblo le trasladó su criterio sobre la aplicación de los límites del embargo del referido precepto de la Ley de Enjuiciamiento Civil a dicha ayuda. La dirección general coincidió con el criterio de la institución por lo que, dado que corresponde a la Agencia Estatal de la Administración Tributaria la aplicación del sistema tributario, el Defensor formuló a esa entidad una [Recomendación](#), que fue aceptada, para que aplicara las limitaciones del embargo previstas en la ley a estas prestaciones.

### ***Embargo de ayudas de la Política Agrícola Común***

A las ayudas de la Política Agrícola Común (PAC) también le son de aplicación las ya citadas limitaciones del artículo 607 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, tal y como indicó el Tribunal Económico-Administrativo Central, en su Resolución 00/4523/2016, de 31 de enero de 2017, en tanto que dichas ayudas debían considerarse ingresos de la actividad profesional o mercantil autónomas de los agricultores.

Sin embargo, en la tramitación de una queja se acreditó que la Agencia Estatal de la Administración Tributaria había dado traslado a la Junta de Andalucía –como entidad pagadora– una diligencia de embargo de los derechos de régimen básico de la PAC, sin tener en cuenta estas premisas. Por ello, el Defensor del Pueblo indicó a la Agencia

Tributaria que debía modificar su notificación, a fin de que las cantidades a retener e ingresar en el Tesoro atendieran los tramos de la escala establecida para el embargo de sueldos, salarios y pensiones.

### 12.3.3 Administración electrónica

#### ***Acreditación de identidad con documentos en renovación***

La obtención de certificado electrónico exige la acreditación ante la Administración de la identidad. Cuando se trata de ciudadanos extranjeros, ha de presentarse la documentación que acredite la concesión del NIE, así como un documento válido y vigente que garantice la identidad de la persona, como puede ser el pasaporte o el documento de identidad del país de origen en el caso de ciudadanos de la Unión Europea.

La caducidad del NIE no debería ser obstáculo para dicha acreditación. El Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones emitió en su momento una instrucción a todas las oficinas de extranjería en España para que incorporasen, en las comunicaciones de inicio de varios procedimientos, una referencia a que la solicitud de renovación, prórroga o modificación de autorizaciones hace que la vigencia de la autorización inicial, de la que es titular la persona extranjera, deba entenderse prorrogada hasta la resolución.

Sin embargo, las instrucciones de la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre exigen que el documento de identidad sea válido y vigente y en formato original, motivo por el que la Agencia Estatal de la Administración Tributaria denegó en un caso la acreditación de la identidad al considerar que una tarjeta de extranjero se encontraba caducada. Esta institución solicitó a la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre que adecue sus procedimientos a dichas instrucciones.

#### ***Acreditación a efectos de certificado electrónico cualificado***

Para la expedición de certificados electrónicos cualificados de representante se requiere comprobar los datos relativos a la constitución y personalidad jurídica, así como la vigencia de las facultades de representación del solicitante.

Un ciudadano, representante de una cooperativa, acudió ante el Defensor del Pueblo, ya que se le denegó la acreditación de identidad al no aportar certificado de inscripción en el Registro de Cooperativas. Se trataba de una documentación que el afectado entendió que ya estaba en poder de la Administración y que, por tanto, no estaba obligado a aportar.

Esta institución solicitó a la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre su parecer, la cual comunicó que en estos casos es preciso aportar la documentación relativa al

representante (certificado del Registro de Cooperativas relativo a su nombramiento y vigencia de su cargo, y si se trata de representación voluntaria, además un poder notarial que contenga una cláusula especial para la obtención del certificado), junto a un certificado reciente del Registro de Cooperativas, donde conste la constitución de la entidad representada.

La Fábrica Nacional de Moneda y Timbre también señaló que, en los casos en los que existen registros públicos, actualizados y accesibles, se dispone de los mecanismos de integración correspondientes para consultar y verificar la información necesaria. Sin embargo, en el caso de entidades como asociaciones, fundaciones, cooperativas y otros tipos de sociedades los registros disponibles no reúnen actualmente dichas características, por lo que se hace necesario recabar la aportación de certificaciones actualizadas.

#### 12.4 CATASTRO

La atribución de la capacidad económica individual, a través de la valoración de los inmuebles, se sustancia con las denominadas ponencias de valores catastrales. Tal es un procedimiento de carácter técnico y de cierta complejidad que aspiran a atribuir a cada inmueble un valor que no debe superar el del mercado. En dichas ponencias se determina la valoración dependiendo de sectores o zonas homogéneas por su comportamiento económico y se toma como punto de partida el planeamiento municipal.

Las ponencias se deben realizar periódicamente, en un período de entre cinco y diez años, para adaptar los valores a la evolución del parque inmobiliario y del mercado de cada municipio. Al tratarse de un valor técnico, no siempre resulta coincidente con el precio de venta, toda vez que dicho precio viene condicionado por circunstancias que no pueden establecerse de manera genérica y en las que tienen cabida consideraciones subjetivas de propietarios y compradores.

Este valor catastral se utiliza como base para tributos que se liquidan periódicamente, como el IBI o el IRPF, así como para los que se derivan de las compraventas o transmisiones sucesorias, como el impuesto sobre transmisiones patrimoniales (ITP) o el impuesto sobre sucesiones y donaciones (ISD) y el impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana (IIVTNU). Por ello, su actualización y coordinación con la valoración real es especialmente relevante.

Las ponencias no tienen un plazo de caducidad, pero la complejidad del procedimiento y la falta de voluntad de algunos ayuntamientos han impedido la actualización de estos valores, en particular, en municipios que mantienen ponencias aprobadas en los años de la burbuja inmobiliaria en los que se alcanzaron valores altos. Esta situación afecta, especialmente, a zonas costeras con fuerte dinámica inmobiliaria,

lo que eleva de manera artificial la capacidad económica de los titulares, al margen de la situación real del mercado.

Las leyes anuales de presupuestos del Estado aprueban coeficientes, multiplicadores o reductores, para aplicarlos sobre los valores catastrales existentes. No obstante, el carácter general de estos coeficientes –que suelen oscilar entre el 1 y el 2 % anual– no resulta suficiente para resolver adecuadamente las oscilaciones que se producen en la valoración de los inmuebles.

Como ejemplo de ello puede citarse la ponencia general de valores del Ayuntamiento de Torrevieja (Alicante), que fue aprobada en el año 2004, en la que los elevados valores en ella consignados resulta en una tributación que se aleja de la capacidad económica real de los titulares de los inmuebles. Esta capacidad no solo se tiene en cuenta en el cálculo de los impuestos, tal y como ya se ha señalado, sino que se utiliza como criterio para la concesión de ayudas tales como becas para el estudio u otros programas de interés social.

Por estos motivos, y para que se guarde la adecuada correlación entre el valor que se atribuye a los inmuebles y la capacidad económica de sus titulares, el Defensor del Pueblo formuló una [Recomendación a la Gerencia del Catastro en Alicante](#), para que se iniciara el procedimiento de aprobación de una nueva ponencia general de valores. En paralelo, esta institución sigue actuaciones con el ayuntamiento de la referida localidad para promover el inicio de los trabajos pertinentes.

## 13 ACTIVIDAD ECONÓMICA

### 13.1 ACTIVIDAD BANCARIA Y ASEGURADORA

La mayor parte de las cuestiones relacionadas con la actividad de las entidades bancarias que a continuación se reflejan se han tratado de forma monográfica en un estudio que la institución ha estado trabajando durante 2023 y que se halla en fase de edición. No obstante, al objeto de no privar a este informe anual de las referencias a los asuntos más destacados sobre los que se ha trabajado este año, se incluyen a continuación varias consideraciones.

#### ***Dificultades para contratar cuentas bancarias para ciudadanos extranjeros***

Desde hace años el Defensor del Pueblo recibe quejas de ciudadanos extranjeros que ven dificultada la apertura o el mantenimiento de cuentas bancarias por no disponer aún de tarjetas de identificación de extranjero (TIE), cuando el número de identificación de extranjeros o el pasaporte serían en principio suficientes. Muchas de estas actuaciones se vinculan a las cuentas de pago básicas e implican la imposibilidad de que los interesados puedan normalizar su situación, para cuestiones como la domiciliación de recibos o el abono de servicios y suministros esenciales.

En informes anteriores, esta institución ya dio cuenta de las actuaciones seguidas con el Banco de España, con la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias (SEPBLAC) y con la Secretaría General del Tesoro y Financiación Internacional.

La citada secretaría general estaba encargada de realizar, conforme a lo previsto en diversas normas reglamentarias, dos informes de evaluación sobre el acceso y el uso realizado por los consumidores de las cuentas de pago básicas, sobre la definición de situación de especial vulnerabilidad o riesgo de exclusión financiera, así como sobre la eventual conveniencia de extender la obligación de prestar dicho servicio a otro tipo de proveedores de servicios de pago distintos de las entidades de crédito.

Según se comunicó al Defensor del Pueblo, los datos recibidos de las entidades de crédito resultaron insuficientes para atender los fines de dichos informes, por lo que la Administración les formuló una petición de datos complementaria. Se señalaba también que, una vez se elaborasen los citados informes, se remitirían a esta institución. Sin embargo, aunque se ha aguardado todo el año 2023 esta información aún no se ha recibido.

### ***Exclusión financiera de las personas mayores y del mundo rural***

El Banco de España dio traslado al Defensor del Pueblo del informe anual de seguimiento sobre la situación y de las medidas adoptadas para garantizar el acceso de la población a los servicios bancarios. Este documento presenta un análisis de la evolución reciente de la accesibilidad presencial a los servicios bancarios en España, que ponen de manifiesto, a criterio del organismo supervisor, la importancia de acompañar el despliegue de los canales alternativos con actuaciones que promuevan su uso por parte de la clientela, así como la necesidad de evaluar la efectividad de las diferentes alternativas a la atención presencial.

### ***Acreditación de la condición de guardadores de hecho***

Una ciudadana presentó ante el Defensor del Pueblo una queja sobre una situación de bloqueo en la cuenta que su madre mantiene abierta en una entidad bancaria. El bloqueo vino motivado por la decisión de la entidad de no reconocer a los hijos de la titular de la cuenta como guardadores de hecho, contraviniendo con dicha actuación la regulación contenida 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 el ejercicio de su capacidad jurídica.

El Defensor del Pueblo solicitó información al Banco de España sobre el problema. En su respuesta, la entidad señaló que la referida Ley 8/2021 es ajena a la normativa de ordenación y disciplina y, en general, a la normativa sectorial que aplica a las entidades supervisadas por el Banco de España. No obstante, se reconocían las dificultades que entraña la aplicación práctica de la nueva regulación en materia de discapacidad en las relaciones entre las entidades de crédito y su clientela. De manera muy sucinta, explicó que la problemática radica en el hecho de que las entidades han de conciliar los actuales paradigmas en materia de discapacidad con sus obligaciones contractuales y, en particular, con la obligación de custodiar y reembolsar los depósitos a aquellos que aparecen como sus titulares.

Con relación a esta problemática resulta de interés resaltar la iniciativa que ha llevado a la firma de un Protocolo general de colaboración entre la Fiscalía General del Estado y las patronales bancarias, para analizar y poner en común las mejores prácticas en el ámbito bancario, en relación con el sistema de apoyos para el ejercicio de la capacidad jurídica de las personas con discapacidad.

En el marco de dicho proceso de colaboración se estableció un grupo de trabajo, con participación de las entidades firmantes y del Banco de España, que ha emanado ya un primer documento titulado *La guarda de hecho en la Ley 8/2021*, donde se abordan aspectos tales como qué debe entenderse por «escasa relevancia económica» cuando

actúa un guardador de hecho, o la posibilidad de acreditar tal condición en determinados casos mediante la emisión de una declaración responsable.

***Dificultades para acceder a los servicios bancarios de las personas con discapacidad***

Al Defensor del Pueblo le preocupa que las personas con discapacidad encuentren dificultades para acceder a los servicios bancarios. En consecuencia, planteó el problema de forma general al Banco de España, a la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa y a la Oficina de Atención a la Discapacidad (OADIS).

El Banco de España manifestó que contemplaría la cuestión en su informe anual de seguimiento de la situación y de las medidas adoptadas para garantizar el acceso de la población a los servicios bancarios. No obstante, puntualizó 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.

Por su parte, la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa señaló que se estaba trabajando, desde el Ministerio de Asuntos Sociales y Agenda 2030, en un anteproyecto de ley en materia de requisitos de accesibilidad de determinados productos y servicios. La misma respuesta se recibió de la Dirección General de la Oficina de Atención a la Discapacidad (OADIS).

El día 9 de mayo se publicó la Ley 11/2023, de 8 de mayo, que traspone seis directivas europeas y que tiene como objetivo eliminar las barreras con las que se encuentran las personas con alguna limitación funcional para acceder a productos y servicios, entre ellos los bancarios. La norma se aplicará a partir del 28 de junio de 2025 para los nuevos productos y servicios. Para los productos ya existentes y a los servicios cuyos contratos estuvieran en vigor antes de esa fecha, la norma se aplicará a partir del 29 de junio de 2030. En el caso de los terminales (cajeros automáticos, terminales de pago, máquinas expendedoras de billetes y lectores electrónicos) instalados antes del 28 de junio de 2025, podrán seguir utilizándose hasta que se agote su «vida útil desde el punto de vista económico», sin llegar a superar los 10 años desde su puesta en funcionamiento.

La norma también prevé que, con carácter excepcional, las entidades puedan quedar exentas de cumplir con la ley cuando las modificaciones exijan un cambio en el producto o el servicio que modifique de forma «sustancial» su naturaleza. También cuando esos cambios supongan un coste económico «desproporcionado» para las entidades. Los bancos deberán justificar esa exención mediante una evaluación de las consecuencias de acometer las medidas fijadas por la ley. Además, no podrán acogerse a esta exención si han recibido ayudas públicas o privadas para la mejora de la accesibilidad.

### ***Servicio de reclamaciones de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones***

Las quejas que más se reciben en el Defensor del Pueblo sobre seguros son las relacionadas con demoras en resolver las reclamaciones por parte del servicio de reclamaciones de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones. Estas quejas son admitidas a trámite ante el citado organismo hasta su resolución.

Otro motivo habitual de las quejas es la falta de ejecutividad de las resoluciones de ese servicio de reclamaciones. El Defensor del Pueblo informa a los ciudadanos de que efectivamente es ese un órgano carente de funciones ejecutivas y ejecutorias. La escasa efectividad de este y otros servicios de reclamaciones se ha hecho constar en los distintos informes anuales que se presentan en las Cortes Generales, dado que tales servicios no consiguen con el modelo actual ejercer la protección que pretenden sobre los consumidores. Por ello, se inició una actuación de oficio ante el Ministerio de Economía y Competitividad, por considerar que sería necesario arbitrar un sistema que sea verdaderamente eficaz y que obligue a las entidades aseguradoras a corregir su actuación, y que los ciudadanos encuentren una defensa real por parte de la Administración.

A este respecto, la última novedad reseñable es que se ha vuelto a iniciar la tramitación del anteproyecto de ley por el que se crea la Autoridad Administrativa Independiente de Defensa del Cliente Financiero para la resolución extrajudicial de conflictos entre las entidades financieras y sus clientes, mediante el inicio de la preceptiva audiencia y consulta pública, puesto que el anterior proyecto de ley caducó sin haber concluido su tramitación, al disolverse las Cortes Generales en mayo de 2023.

### **13.2 COLEGIOS PROFESIONALES**

Durante 2023, el Defensor del Pueblo prosiguió sus actuaciones ante distintos ministerios por cuestiones relacionadas con la regulación de determinadas profesiones y su incidencia en el establecimiento y el régimen de afiliación a los colegios profesionales.

Se advierte en esta cuestión una cierta disparidad de criterio entre los distintos departamentos en cuanto a la regulación de las profesiones y la posibilidad de creación de nuevos colegios profesionales, que, según argumenta uno de los ministerios a quien se solicitó información, podría contradecir la normativa comunitaria relativa a la libertad de prestación de servicios. Las actuaciones siguen en curso al cierre del presente informe.

### 13.3 AGUA

#### **Gestión del suministro y facturación**

Los ciudadanos se dirigen al Defensor del Pueblo en muchas ocasiones poniendo de manifiesto su disconformidad con la facturación excesiva del suministro de agua cuando se trata de fugas o averías en la red, no visibles por los usuarios. La admisión de estas quejas está encaminada a comprobar si la correspondiente normativa municipal recoge la posibilidad de disminuir la facturación cuando se producen consumos desproporcionados por fugas en las instalaciones. En caso contrario, se formulan Recomendaciones con el objeto de que se contemple esta posibilidad y se abra una vía para revisar la facturación.

Tal fue caso de las Recomendaciones dirigidas al [Ayuntamiento de Berja \(Almería\)](#) y a la entidad [Hidralia S.A.](#), en las que, ante un problema de consumo excesivo de agua como consecuencia de la rotura de una tubería soterrada –lo que impidió que la avería se manifestase hasta el momento en que se midió el consumo–, se entendió que no resultaba proporcional y justo imputarle al usuario la cantidad registrada por el aparato de medición con independencia de toda consideración acerca de su actuación. En casos así, el Defensor del Pueblo considera que ha de corregirse la facturación, al haberse comportado el ciudadano con diligencia y procedido a localizar la fuga y efectuar la reparación tan pronto tuvo conocimiento de la avería.

La disconformidad con la facturación del suministro puede deberse tanto a un error o ausencia en la lectura del contador como a la reconexión a la red de distribución. En estas ocasiones se inician actuaciones con el ayuntamiento correspondiente, al objeto de que proceda a revisar la lectura realizada y a generar una nueva liquidación con devolución, si procede, de lo indebidamente cobrado. Así ocurrió en quejas dirigidas a los ayuntamientos de Firgas (Las Palmas) y Lugo, o con la empresa de aguas y servicios encargada del suministro en Motril (Granada).

#### **Cortes de suministro**

Un año más el Defensor del Pueblo recibió un número notable de quejas relacionadas con los cortes en el suministro de agua. La tramitación de estas quejas es prioritaria para esta institución cuando se señala que entre los afectados se encuentran menores de edad, personas mayores o en situación de vulnerabilidad. En estos casos, se mantiene contacto telefónico con el ayuntamiento de la localidad de referencia o con la empresa suministradora con el objeto de que el restablecimiento del suministro se realice a la mayor brevedad posible y, entre tanto, se establezcan medidas paliativas.

El corte de suministro de agua puede tener su causa en la realización de obras. Un caso significativo fue el que afectó a un vecino de Palas de Rei (Lugo), que con motivo

de las obras de la autovía Lugo-Santiago (A54) tuvo que padecer un prolongado corte de agua de manantiales, principal suministro tanto de su vivienda como de la explotación de vacas que regentaba. Tras cuatro años, la Demarcación de Carreteras del Estado en Galicia confirmó el restablecimiento del abastecimiento en las condiciones iniciales.

Otro motivo por el que se produce el corte de suministro de agua es la existencia de deudas con las empresas suministradoras. En estos casos el Defensor del Pueblo inicia una actuación con el objeto de que se conceda el fraccionamiento del pago y la bonificación en la facturación por exención social, lo que facilita el restablecimiento del servicio.

El mal estado del sistema de tuberías puede originar también cortes frecuentes en el suministro, a veces, durante varios días. Esta situación se produce en la localidad de Cabrera d'Anoia (Barcelona), cuya población sufre constantes restricciones de suministro dada la precariedad del sistema del abastecimiento de agua. Las explicaciones facilitadas tanto por Agbar, empresa suministradora, como por la Administración local apuntan al trabajo coordinado entre ambas junto con la Agencia Catalana del Agua, para procurar la reducción de estos incidentes y paliar sus consecuencias. Como quiera que la situación se viene prolongando en el tiempo, se ha optado, asimismo, por reducir el término fijo a todos los contratos, de modo que se reduzcan la carga económica asociada a la prestación de un servicio que se reconoce como deficiente.

### ***Altas en el suministro de agua***

El acceso al agua potable y a los sistemas de saneamiento son dos elementos esenciales que entroncan con la satisfacción de derechos básicos. Por ello, cuando el problema planteado en una queja es la demora en la resolución de la solicitud de alta del suministro de agua, se da prioridad a su tramitación.

Un caso significativo a este respecto se concretó en la queja de un vecino de Cabra (Córdoba), quien no había visto atendida su solicitud de conexión al suministro de agua potable. La queja se halla aún abierta, puesto que, aunque el ayuntamiento informó favorablemente sobre la petición, por estar la edificación incluida dentro del área de cobertura y disponer de conexión a la red municipal de alcantarillado, el asunto quedó paralizado a la espera de que la confederación hidrográfica constituya una servidumbre para atender la solicitud presentada.

## **13.4 ENERGIA**

Con carácter complementario a lo que aquí se indica, ha de señalarse que en la parte II de este informe se incluyen dos capítulos dedicados respectivamente a la protección de los consumidores en los procedimientos de reclamación en los sectores energéticos

(capítulo 11) y a los pacientes electrodependientes (capítulo 10), que también resultan de interés al examinar las cuestiones encuadrables en este ámbito.

### ***Retrasos en el abono del bono social térmico***

El Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores, creó el bono social térmico –como complemento de la ayuda percibida por los beneficiarios del bono social eléctrico–, con la finalidad de amortiguar el coste que destinan estas familias a calefacción, agua caliente sanitaria o cocina.

La redacción original de la norma establecía que el bono social térmico se constituía como una ayuda estatal, gestionada por las comunidades autónomas, las cuales debían realizar un pago único, durante los tres primeros meses del año, del importe preestablecido a partir de los criterios de vulnerabilidad y de zona climática, a aquellos beneficiarios del bono social eléctrico a 31 de diciembre del año anterior. Sin embargo, la Sentencia del Tribunal Constitucional 134/2020 declaró inconstitucionales y nulos varios incisos de los artículos 9, 10 y 11 del antedicho Real Decreto-ley 15/2018, entre ellos la referencia a la fecha de pago.

Como resultado de la supresión de los elementos declarados nulos por la sentencia, la gestión del pago por algunas comunidades autónomas ha experimentado demoras que en algunos casos son muy dilatadas. La falta de una previsión temporal en cuanto al momento de pago frustra en parte el sentido de la ayuda, puesto que no se recibe cuando los gastos de calefacción son más altos y, por lo tanto, la ayuda resulta más necesaria.

Este hecho, se está produciendo de forma sistemática en algunas comunidades autónomas, como es el caso de la Comunidad de Madrid o de la Comunitat Valenciana. El Defensor del Pueblo inició diferentes actuaciones frente a los organismos autonómicos encargados de gestionar estas ayudas y la tónica general de las respuestas indicó que a los consumidores vulnerables se les abona el importe de esta ayuda, en el mejor de los casos, en los últimos meses del año y, muy frecuentemente, en el ejercicio siguiente al que correspondería. A mayor abundamiento, la normativa autonómica que viene a establecer los plazos de abono de esta ayuda, ante la derogación de los plazos que establecía el real decreto-ley, es, en muchos casos, contravenida, sin que las comunidades autónomas abonen los correspondientes intereses de demora requeridos por esta institución.

### ***Falta de suministro eléctrico en la Cañada Real Galiana (Madrid)***

Durante 2023 el Defensor del Pueblo continuó la tramitación de las actuaciones sobre esta cuestión, de las que ya dio cuenta en el informe correspondiente al año anterior.

Finalizó las actuaciones con el Ayuntamiento de Coslada (Madrid), al comprobar que el tramo de la antigua cañada que discurre por dicho municipio se subsumió en el tejido urbano con normalidad y las viviendas allí ubicadas ya cuentan con suministro eléctrico regular. En lo que respecta al resto de administraciones implicadas, dejó suspendidas las actuaciones hasta contar con la respuesta de todas ellas.

Ha de señalarse que, tras la interposición por distintos colectivos de una reclamación ante el Comité de Derechos Sociales del Consejo de Europa (Procedimiento de Reclamación Colectiva 206/2022), el Defensor del Pueblo fue invitado por dicho comité a presentar sus observaciones en calidad de tercero sobre la reclamación, la cual al cierre de este informe se encuentra pendiente de resolución.

### 13.5 CONSUMO

En 2023, el Defensor del Pueblo recibió un gran número de quejas referidas a discrepancias entre consumidores y empresas. Por su frecuencia, destacan los problemas relacionados con las agencias de viajes, el comercio en línea, las academias de formación no reglada o los servicios de postventa en el sector automovilístico.

#### ***El sistema arbitral de consumo***

En este ámbito destacó la demora excesiva en la gestión y tramitación de los procedimientos de arbitrajes de consumo. El Ministerio de Consumo informó sobre los casos pendientes de resolución de los años 2020 a 2022. Se habían resuelto un total de 1.268 expedientes. La comunicación de la citada Administración valoraba positivamente la efectividad de las medidas adoptadas que daban prioridad a los expedientes más urgentes, o con causas comunes, con la finalidad de facilitar la resolución de los procedimientos de manera más ágil y sencilla por parte de los árbitros designados.

El mencionado ministerio informó acerca de dos aplicaciones informáticas que permitirán una mejor gestión de los procedimientos: una referida a las empresas adheridas al Sistema Arbitral de Consumo, que posibilitará identificar las empresas que se someten a este sistema de resolución alternativa de conflictos; y otra que permitirá la tramitación del procedimiento arbitral, de manera que sea más accesible, rápida y fácil la gestión tanto para las partes como para los árbitros y el personal de la junta arbitral.

En el nivel autonómico, destacó una actuación seguida con la Consejería de Desarrollo Sostenible de Castilla-La Mancha, que tiene pendiente la reactivación de la junta arbitral de consumo. Dicha Administración indicó que se estaban tomando las medidas necesarias para reactivar la actividad de la Junta Arbitral de Consumo de Castilla-La Mancha y estaba previsto designar un Órgano Arbitral de Consumo en el Ayuntamiento de Toledo, así como convocar subvenciones para el fomento del arbitraje de consumo por parte de entidades locales de dicha comunidad autónoma.

### ***Parques de ocio***

En el curso de tramitación de una queja por la falta de respuesta a una reclamación por parte de los órganos de consumo de la Comunidad de Madrid, se planteó al Defensor del Pueblo la cuestión referida a la prohibición de acceso con alimentos en un determinado parque de ocio de esa comunidad.

A finales de 2023, el Defensor del Pueblo pidió conocer el criterio de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo acerca de este asunto. Hace unos años, la entonces Agencia Española de Consumo, Seguridad Alimentaria y Nutrición (AECOSAN) dio contestación sobre esta cuestión a una consulta formulada precisamente por la Comunidad de Madrid. En informe fechado el 3 de febrero de 2017, dicha agencia entendía que la práctica consistente en prohibir la introducción de comidas y bebidas adquiridas en el exterior de una sala de cine (establecimiento de ocio), estando permitido el consumo de esos mismos productos cuando son adquiridos en su interior, era contraria a la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios. No obstante, ese informe se pronunciaba sobre la interpretación conforme a la legislación básica estatal, dejando al margen la posibilidad de una legislación diferente sobre esta cuestión en cada comunidad autónoma. Las actuaciones siguen en curso.

### ***Accesibilidad y etiquetado de productos a disposición de los consumidores con discapacidad visual***

Dado que en España no existe una obligación legal de que los productos de consumo dirigidos al público en general incorporen un determinado etiquetado que permita su identificación por parte de las personas con discapacidad visual, ya en 2019 el Defensor del Pueblo inició actuaciones con el entonces Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social. Se buscaba conocer el criterio respecto de la conveniencia de impulsar medidas encaminadas a abordar una regulación del etiquetado braille de productos de consumo de primera necesidad. Desde el señalado departamento ministerial no se consideraba viable abordar la redacción de una norma nacional que obligara al etiquetado en braille de los alimentos y productos industriales de venta directa, en consonancia con las normas de aplicación del etiquetado de estos productos en el seno de la Unión Europea, teniendo en cuenta la diferente regulación existente en función de la naturaleza de los productos de consumo de que se trate.

En 2023, el Ministerio de Consumo dio cuenta de un proyecto de real decreto que regula el etiquetado en alfabeto braille y otros formatos para garantizar la accesibilidad universal a bienes y productos de consumo de especial relevancia.

## 13.6 GASTO PÚBLICO

### ***Expropiación forzosa***

El retraso en la tramitación del expediente, en el pago del justiprecio y en los intereses de demora fueron las causas principales de las quejas planteadas ante el Defensor del Pueblo durante el año 2023, que afectaban especialmente a la Administración local.

A título ilustrativo, puede citarse la demora sufrida por un ciudadano de Puebla de Sanabria (Zamora), que dio lugar a la formulación de una [Recomendación](#), para que se resuelvan en tiempo y forma las solicitudes de los interesados.

La demora en el pago del justiprecio fue también el asunto examinado a propósito de las expropiaciones realizadas por la Demarcación de Carreteras del Estado en Andalucía Oriental, con ocasión de un expediente para la mejora de la seguridad vial en la Carretera N-340 Cádiz-Barcelona (pp. km. 302 a 377). Transcurridos once años desde la ocupación material en vía de urgencia y el levantamiento de las correspondientes actas, la Administración no había cumplido con sus obligaciones. En 2022, el Jurado Provincial de Expropiación Forzosa de Granada notificó a la demarcación de carreteras las resoluciones recaídas por las que se fijó el justiprecio, si bien el mismo se hallaba aún pendiente de abono, por lo que las actuaciones continúan hasta comprobar el pago efectivo de lo adecuado y de los intereses de demora aplicables.

### ***Responsabilidad patrimonial***

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. El plazo general de resolución en los procedimientos de responsabilidad patrimonial es de seis meses. Ante dilaciones en el cumplimiento del plazo por parte de las Administraciones Públicas, esta institución 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 los supuestos en que se aprecia un problema estructural, el Defensor del Pueblo 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, como las que realizó a los ayuntamientos de [San Cristóbal de la Laguna \(Santa Cruz de Tenerife\)](#) o de [Crevillent \(Alicante\)](#).

### ***Ayudas y subvenciones***

A través del Real Decreto 266/2021, de 13 de abril, se aprobó la concesión directa de ayudas a las comunidades autónomas y a las ciudades de Ceuta y Melilla para la ejecución de programas de incentivos ligados a la movilidad eléctrica (Moves III).

Durante 2023 el Defensor del Pueblo continuó recibiendo quejas por demoras en la tramitación de los expedientes y el abono, en su caso, de las ayudas solicitadas.

La tardanza en la resolución de los expedientes afectó a distintas áreas del territorio nacional, especialmente a Andalucía, Canarias, Castilla y León o la Región de Murcia.

#### ***Ayuda para personas físicas de bajo nivel de ingresos y patrimonio***

El Real Decreto-ley 20/2022, de 27 de diciembre, de medidas de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la Guerra de Ucrania y de apoyo a la reconstrucción de la isla de La Palma y a otras situaciones de vulnerabilidad, estableció una ayuda de 200 euros para personas con bajo nivel de ingresos y patrimonio. La ayuda se gestionó por la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT), ante cuya sede electrónica debía presentarse la solicitud. En el correspondiente formulario, necesariamente, debía figurar la cuenta bancaria del titular de la solicitud.

De acuerdo con lo previsto en el artículo 74 del citado real decreto-ley, el último día de plazo para solicitar la ayuda era el 31 de marzo de 2023. El plazo para el abono por parte la Agencia Tributaria era de tres meses desde la finalización del plazo de presentación de la solicitud. Sin embargo, el Defensor del Pueblo recibió numerosas quejas en las que los ciudadanos indicaron que dicha ayuda no les había sido abonada ni se les había notificado la propuesta denegatoria en plazo.

Hay que tener en cuenta que la ayuda de 200 euros de cuantía, en pago único, se dirigía a quienes hubieran sido asalariados, autónomos o desempleados en 2022, con el fin de paliar situaciones de vulnerabilidad económica, no cubiertas por otras prestaciones de carácter social, como es el caso de las pensiones o el ingreso mínimo vital.

Se trataba, por tanto, de una ayuda para colectivos vulnerables que debía ser objeto de especial protección por los poderes públicos y para los que el retraso en la tramitación de la ayuda podía mermar la finalidad para la que había sido creada. Por ello, en cada una de estas quejas se [sugirió a la Agencia Estatal de Administración Tributaria](#) que se dicte la resolución oportuna, presentada por el interesado, con la mayor brevedad posible.

## 14 COMUNICACIONES Y TRANSPORTES

### 14.1 COMUNICACIONES

Entre los objetivos de la legislación de telecomunicaciones se incluye el de fomentar la competencia efectiva y sostenible en los mercados de telecomunicaciones para potenciar los intereses y beneficios tanto de las empresas como de los consumidores. Ello debe traducirse en la regulación de los precios, el aumento de la calidad de los servicios o una mayor variedad de elección e innovación, teniendo debidamente en cuenta la diversidad de condiciones en cuanto a la competencia y a los perfiles de los consumidores existentes.

La normativa establece el servicio universal de telecomunicaciones, definido como el conjunto de servicios cuya prestación se garantiza para todos los consumidores con independencia de su localización geográfica, en condiciones de neutralidad tecnológica, con una calidad determinada y a un precio asequible. Estos servicios incluyen: el acceso adecuado y disponible a una conexión de internet de banda ancha a través de una conexión subyacente en una ubicación fija, que debe soportar un conjunto mínimo de servicio (la velocidad mínima de acceso a internet de banda ancha se fija en 10 Mbit por segundo en sentido descendente) y comunicaciones de voz, a través de una conexión subyacente en una ubicación fija.

#### 14.1.1 Telefonía fija y fibra óptica

##### ***Interrupciones del servicio telefónico***

Durante 2023 el Defensor del Pueblo recibió quejas de ciudadanos relativas a la interrupción del servicio telefónico en sus domicilios que urgían su restitución con celeridad. En estas quejas se dio una especial prioridad a la tramitación cuando la interrupción afectaba a personas que reciben el servicio de teleasistencia domiciliaria.

La tramitación simultánea tanto con el operador del servicio como con la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones e Infraestructuras Digitales puso de manifiesto en la mayoría de los casos problemas concretos, aunque se dieron casos en los que la problemática tenían un carácter general. A modo de ejemplo, cabe citar una avería producida en Saelices de la Sal (Guadalajara). La compañía prestataria indicó que, efectivamente, se había detectado una incidencia que afectó a varias localidades, motivada por la realización de trabajos técnicos, que produjeron cortes en el servicio telefónico.

La incidencia se vio agravada por la situación meteorológica, que provocó la desalineación de una antena de la zona, aunque finalmente pudo restablecerse el servicio. Los clientes afectados fueron indemnizados de acuerdo con el Real Decreto 899/2009, de 22 de mayo, por el que se aprueba la carta de derechos del usuario de los servicios de telecomunicaciones electrónicas.

En cuanto a los planes de mejora en estas localidades, además de las actuaciones llevadas a cabo en los equipos de radioenlace anteriormente indicados, la operadora señaló que el municipio de Saelices de la Sal no se encuentra incluido entre los proyectos del Programa de Universalización de Infraestructuras Digitales para la Cohesión-Banda Ancha (PEBANG/UNICO). No obstante, afirmó que se tendría en cuenta dicha localidad para otros planes subvencionados que permitieran introducir mejoras en la prestación del servicio.

### **Internet**

El Defensor del Pueblo recibe muchos escritos de ciudadanos que consideran deficiente el servicio de internet prestado por los operadores.

En el informe del año pasado se daba cuenta de la falta de despliegue de fibra óptica en la localidad en Outeiros, en Paderne de Allariz (Ourense). En la respuesta al Defensor del Pueblo por parte de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones e Infraestructuras Digitales se puso de manifiesto que el proyecto TSI-061000-2019-0119, de la compañía Telefónica de España, S.A., que contempla el despliegue de la red de banda ancha en distintas entidades singulares de población de dicho municipio, finalizó a mediados de 2022.

Con respecto a la cobertura alcanzada a la finalización del proyecto, corresponde a los operadores proporcionar cobertura de banda ancha de nueva generación, de alta velocidad y de muy alta velocidad, si bien el otorgamiento de la ayuda queda condicionado a que efectivamente el beneficiario proporcione dicho servicio. En caso de no alcanzarse el número de unidades inmobiliarias establecidas en la resolución de concesión de la ayuda, se inicia por parte de la Administración el correspondiente procedimiento de reintegro.

Por otra parte, las unidades inmobiliarias pertenecientes al ámbito de actuación de un proyecto que no obtengan cobertura a su finalización son incluidas en la relación de zonas blancas para el siguiente ejercicio. En particular, con respecto al despliegue en la localidad de Outeiros, se indicó que no está incluida entre las entidades singulares de población pertenecientes al ámbito geográfico del correspondiente proyecto. Sin embargo, en la consulta pública sobre la identificación de las zonas sin cobertura a más de 30 Mbps, a más de 100 Mbps y a más de 300 Mbps para el año 2022, se identificaron tres zonas blancas en la localidad. Estas zonas blancas podrían atenderse con la

convocatoria que se hallaba en tramitación en el momento en que se emitió la respuesta oficial y en el propio municipio al que pertenece Outeiros se estaban desarrollando actuaciones acogidas a otra convocatoria para mejorar la situación en las seis zonas con deficiencias de cobertura detectadas.

#### 14.1.2 Telefonía móvil

Las quejas recibidas por el Defensor del Pueblo en este ámbito, a lo largo del año 2023, versaron fundamentalmente sobre la discrepancia de los abonados con la facturación efectuada por los operadores en relación con los servicios contratados. Los consumidores tienen derecho a la facturación detallada, clara y sin errores. En numerosas ocasiones, los ciudadanos no habían formulado la reclamación correspondiente, por lo que se les indicó la necesidad de presentarla con carácter previo. En otros escritos, los interesados se refirieron a que se habían dirigido a la compañía y que al recibir una respuesta insatisfactoria o al no haber recibido contestación, habían formulado una reclamación ante los órganos competentes. En tales casos, el Defensor del Pueblo inicia las actuaciones correspondientes, hasta que se considera el problema adecuadamente resuelto.

#### **Recepción de mensajes fraudulentos**

En los dos informes anuales precedentes, el Defensor del Pueblo daba cuenta de una estafa que consistía en que los ciudadanos recibían mensajes SMS en sus terminales móviles que, al abrir los enlaces, permitían la sustracción de información relevante sobre contactos y datos bancarios.

El Instituto Nacional de Ciberseguridad (INCIBE) indicó al Defensor del Pueblo la puesta a disposición de la ciudadanía del canal telefónico 017 «Tu ayuda en ciberseguridad». Se trata de un servicio nacional, gratuito y confidencial dirigido a ciudadanos usuarios de internet, empresas y profesionales, así como a menores y su entorno (padres, educadores y profesionales que trabajen en el ámbito del menor o la protección en línea ligada a los menores). El servicio es atendido por un equipo multidisciplinar, que ofrecen asesoramiento técnico, psicosocial y legal.

## 14.2 CORREOS Y TELÉGRAFOS

#### **Prestación del servicio postal**

Durante 2023 el Defensor del Pueblo continuó recibiendo escritos en los que los ciudadanos evidencian que en ocasiones no se presta el servicio postal ordinario en sus domicilios de manera adecuada. En otros casos, los ciudadanos indican que los envíos por los que se interesan han sufrido pérdida o deterioro de su contenido. En ambos supuestos se informa a los interesados sobre la necesidad de formular su reclamación

con carácter previo ante el operador postal. Una vez que consta la formulación de la reclamación y esta no ha sido debidamente atendida, el Defensor del Pueblo solicita información a Correos.

Con carácter general se constata una actuación correcta en la mayoría de las ocasiones, si bien, en determinados casos, las incidencias surgidas en la prestación del servicio postal subsisten, pese a que Correos informa de que la incidencia concreta ha quedado solventada. En tales supuestos, el Defensor del Pueblo indica esta circunstancia a Correos y le solicita que concrete las medidas que prevea adoptar para que las incidencias no se repitan.

Las quejas recibidas en este ámbito fueron en su mayoría individuales, aunque en determinadas ocasiones quienes acuden a esta institución son asociaciones de vecinos. A modo de ejemplo puede citarse una queja en que una asociación de este tipo ponía de manifiesto deficiencias en la prestación del servicio postal en la Urbanización Fuente Milano de Bustarviejo (Madrid). En su respuesta, Correos indicó que la urbanización había sido considerada entorno especial, según los términos que se establecen en el Real Decreto 1829/1999, de 3 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regula la prestación de los servicios postales, mediante resolución de la Comisión Nacional del Sector Postal, órgano competente en el momento de dicha declaración. Ello conlleva que el reparto de envíos ordinarios debe realizarse a través de casilleros concentrados pluridomiciliarios (en el caso analizado ubicados en la oficina postal de referencia), entregándose a domicilio únicamente los envíos registrados.

Según señaló Correos, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia –órgano actualmente competente para emitir estas resoluciones– mantuvo dicha calificación, por lo que no es posible proceder a la entrega de los envíos ordinarios dirigidos a los vecinos en casilleros individuales hasta que estos estén instalados.

### ***Digitalización de servicios postales***

En el informe del 2022 se daba cuenta de los proyectos de digitalización que se habían puesto en marcha para ampliar los productos y servicios prestados en el ámbito rural, equiparándolos a los prestados en las oficinas de las zonas con mayor población. En este ejercicio, el Defensor del Pueblo recibió información complementaria sobre el particular, centrada en desarrollar una tarjeta propia de fidelización, la denominada «Tarjeta Más Cerca», que pretende facilitar las gestiones y pagos y, al tiempo, permitir el seguimiento de los envíos. Posibilita también la mejora del sistema de gestión del giro nacional (inmediato, ordinario u orden de ingreso en cuenta) para facilitar la realización segura y confidencial de pagos a particulares y empresas. Y la admisión de envíos de carta o paquetería de ámbito internacional utilizada para remitir documentación

importante o sensible, de modo que se facilite el control del seguimiento hasta su entrega.

### 14.3 TRANSPORTES E INFRAESTRUCTURAS CONEXAS

#### 14.3.1 Transporte urbano

##### **Accesibilidad en el Metro de Madrid**

De acuerdo con la información facilitada por Metro de Madrid, su red cuenta con 211 estaciones accesibles, un 70 % del total. El Plan de Accesibilidad e Inclusión 2021-2028, dotado con 332 millones de euros, posibilitará que 27 estaciones se incorporen al listado de completamente accesibles, lo que permitirá aumentar al 84 % las estaciones completamente accesibles tras su completa ejecución.

La citada entidad también indicó al Defensor del Pueblo que los trenes más modernos disponen de un sistema de despliegue de rampas para el paso de personas con movilidad reducida. Actualmente, dicho servicio está disponible en todas las unidades que prestan servicio en seis líneas. En el resto de las líneas operativas, el porcentaje de trenes accesibles oscila entre el 90 % de la línea 6 y el 15 % de las líneas 8 y 10, salvo en dos líneas (1 y 9B) en los que ningún tren dispone de estos elementos.

##### **Taxis adaptados**

El Ayuntamiento de Madrid indicó al Defensor del Pueblo que el número de taxis adaptados para el transporte de usuarios de silla de ruedas ha descendido, pasando de 564 en 2019 a 435 en 2023, por lo que actualmente representan el 2,75 % de la flota.

A la vista de esta situación, el ayuntamiento se comprometió a contratar un estudio para mejorar sus datos e indicadores del servicio de taxi adaptado, ya que, según indicó, a la escasez de taxis adaptados se podrían sumar prácticas que dificultarían su uso por parte de las personas con movilidad reducida. Así, señalaba que los intermediarios del servicio habrían eliminado la reserva anticipada de vehículos adaptados y que un porcentaje importante de estos vehículos no realiza habitualmente servicios a personas con movilidad reducida. También manifestó haber adoptado ya varias medidas para incrementar su número, como la mejora de las subvenciones para la adquisición de vehículos adaptados o la concesión de beneficios especiales a este tipo de vehículos. De todo ello se hará el debido seguimiento por parte de esta institución.

#### 14.3.2 Transporte aéreo

El 10 de mayo de 2023 se publicó en el *Boletín Oficial del Estado* la resolución que acredita a la Agencia Estatal de Seguridad Aérea (AESA) como entidad de resolución

alternativa de litigios en el ámbito de la protección de los usuarios del transporte aéreo para las reclamaciones relativas a los vuelos, a partir del 2 de junio de 2023.

Como resultado del nuevo procedimiento, las decisiones de AESA serán ya vinculantes para las compañías aéreas y el pasajero podrá instar su ejecución ante el juzgado competente si, pasado el plazo de un mes concedido a la compañía para cumplir con la decisión, esta no satisface los derechos reconocidos.

En todo caso, el procedimiento de resolución alternativa no constituye un requisito previo al acceso a los tribunales de justicia, sino una opción más rápida y totalmente gratuita que se ofrece a los usuarios para resolver este tipo de conflictos con las compañías aéreas.

El Defensor del Pueblo –consciente de la necesidad de mejorar la protección de los pasajeros afectados por incumplimientos de las compañías aéreas mediante un procedimiento ágil y gratuito– ha venido insistiendo en sus últimos informes anuales en la importancia de la implantación del nuevo sistema, cuya puesta en funcionamiento se valora de forma muy positiva.

#### 14.3.3 Transporte interurbano por ferrocarril

##### **Servicios de cercanías**

Las insuficiencias en el funcionamiento del servicio público ferroviario en los distintos núcleos de cercanías son motivo reiterado de queja ante el Defensor del Pueblo. El fomento del uso del transporte público mediante la aprobación de ayudas a sus usuarios, y la consiguiente creación por Renfe de un título multiviaje fuertemente subvencionado para los servicios de cercanías, ha contribuido a colocar la demanda de transporte ferroviario en máximos históricos. Se estima que en 2023 se habrían rozado los 700 millones de desplazamientos en ferrocarril, de los que aproximadamente el 80 % se corresponderían con viajes en los servicios de cercanías.

A las dificultades de gestión que implica un incremento elevado de la demanda de viajeros se ha sumado el inicio de obras de infraestructura ferroviaria muy complejas en diferentes lugares, y la incorporación de los nuevos operadores ferroviarios que, aunque actúan en el ámbito de la alta velocidad, comparten algunas infraestructuras viarias y de acceso al suministro eléctrico.

En este contexto hay que situar las quejas que, en 2023, han trasladado al Defensor del Pueblo muchos viajeros de cercanías, afectados por incrementos de los tiempos de espera y la saturación de trenes y andenes.

También se han producido, en momentos coincidentes con picos de demanda por las salidas masivas de viajeros en días de puente o vacaciones, o de inclemencia

meteorológica, algunos episodios puntuales, en los que los viajeros han padecido importantes demoras e incomodidades.

### ***Cercanías de Madrid***

La red de cercanías de Madrid cuenta con 9 líneas y 95 estaciones y por ella circulan 1.436 trenes al día que transportan de media 700.000 viajeros diarios. Renfe reconoció ante el Defensor del Pueblo que el gran volumen de movimientos, unido a las obras de infraestructuras, estaba generando incidencias que consideraba inevitables. Aun así, señaló que el porcentaje de puntualidad de este núcleo se había mantenido en 2023 en el entorno del 97 %.

La citada compañía confirmó que las obras en el túnel de Sol estaban afectando a varias líneas, lo que obligó a reconfigurar todos los servicios. También informó de que, como consecuencia de los trabajos en la estación de Chamartín, los trenes procedentes de Alcobendas, San Sebastián de los Reyes y Colmenar Viejo se veían obligados a finalizar su servicio en dicha estación. Debido a esta situación excepcional, los trenes procedentes de Aranjuez finalizaban servicio en Atocha y los de Parla en Nuevos Ministerios. Por todo ello, anunció un plan específico de aglomeraciones que estaría vigente hasta la finalización de las obras.

Nuevas incidencias en la red ferroviaria de Madrid, que han podido afectar directa o indirectamente al servicio de cercanías, incluyendo el descarrilamiento de varios trenes, motivaron que el Defensor del Pueblo solicitara a Renfe un informe complementario sobre distintas cuestiones, especialmente las vinculadas a la seguridad.

### ***Cercanías de Barcelona***

El Defensor del Pueblo recibió quejas relativas a demoras y cancelaciones en la línea R4 de cercanías de Barcelona, afectada por obras en el túnel de Castellbisbal y de soterramiento en Sant Feliu de Llobregat, así como otras de mejora de la accesibilidad en las estaciones de Molins de Rei y Vilafranca del Penedès.

Al respecto, Renfe informó de la reprogramación de servicios en dicha línea, anunciando 23 nuevas circulaciones diarias en sábados, domingos y festivos y el incremento de los trenes entre L'Hospitalet y Terrasa, todo ello con el objetivo de lograr una reducción de los tiempos de espera.

### ***Accesibilidad del transporte ferroviario***

Adif Acerca es un servicio de asistencia a viajeros con movilidad reducida que comprende el acompañamiento en la estación de origen, la ayuda en el tránsito, la subida y acomodación en el tren, el desembarque y el acompañamiento hasta el lugar previamente establecido en la estación de destino. Según explicó Renfe al Defensor del

Pueblo, la empresa solicita a Adif la implantación del servicio en las estaciones en las que lo estima necesario en función de la demanda existente, tras verificar que las condiciones de accesibilidad sean favorables. Además, la operadora ferroviaria solo oferta plazas H (destinadas a personas con movilidad reducida) si la subida o bajada al tren se realiza en estaciones que cuenten con servicio Adif Acerca, ya que considera que, aunque los trenes sean accesibles y la estación disponga de andenes con altura adecuada, no es posible garantizar que el acceso autónomo se realice en condiciones de seguridad suficiente.

Por ello, para seguir avanzando en el proceso de mejora de la accesibilidad de la red ferroviaria resulta fundamental el desarrollo del servicio Adif Acerca, ya que, aunque 863 de las 1.495 estaciones de la red (el 58 %) ya contarían con itinerarios accesibles, únicamente 141 (apenas el 9 %) dispondría de dicho servicio. En la situación actual, parece necesaria una adecuada planificación de la expansión de dicho servicio, a fin de maximizar la eficacia de los recursos que se están invirtiendo en la mejora de la accesibilidad del transporte ferroviario, principalmente mediante la rehabilitación de estaciones y la renovación del material rodante.

El Defensor del Pueblo está analizando un informe realizado por la Fundación ONCE, a propuesta del Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI), en el que se valoren las condiciones de accesibilidad de las nuevas grandes ferroviarias y las carencias advertidas, al objeto de requerir la actuación de la autoridad de seguridad ferroviaria.

#### ***Garantías en el transporte de menores de edad***

En relación con la expulsión, el 24 de octubre de 2022, en la estación de Palencia, de un grupo de 22 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 dirigió a Renfe dos [Recomendaciones](#), que básicamente pretendían la adopción de un protocolo para evitar en lo posible la expulsión de menores de un tren y reforzar las precauciones a adoptar en caso de que esta medida resulte ineludible. La respuesta recibida confirmó que se está elaborando un protocolo para estas situaciones, por lo que dicho proceso está siendo objeto de seguimiento.

#### **14.3.4 Transporte de viajeros por carretera**

Todos los años se tramitan numerosas quejas recibidas por el Defensor del Pueblo relativas al funcionamiento del servicio público de transporte de viajeros por carretera que, principalmente, versan sobre la ausencia de servicio en algunas localidades o la insuficiente calidad, la frecuencia o la cobertura de las líneas en servicio, cuya supervisión, según el recorrido, puede corresponder a la Administración Central del Estado o a la autonómica.

A título ilustrativo puede citarse que, en este ejercicio y tras una larga tramitación, el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana confirmó que la empresa concesionaria había atendido finalmente los diversos requerimientos, cursados por su departamento de inspección, para normalizar el servicio mediante la reposición de frecuencias en la ruta Madrid-Miajadas (por Talavera de la Reina, Toledo, y Guadalupe, Cáceres) a los niveles previos a la pandemia.

#### 14.3.5 Daños asociados al desarrollo de infraestructuras ferroviarias

##### ***Inmuebles afectados por las obras de la línea 7B del Metro de Madrid***

El Defensor del Pueblo ha de reiterar su preocupación por la situación de las familias afectadas por las obras de construcción de la línea 7B del Metro de Madrid a su paso por la localidad de San Fernando de Henares y, en particular, la de quienes fueron desalojados de sus viviendas y han pasado largo tiempo en soluciones habitacionales de carácter provisional.

En relación con este asunto, el Defensor del Pueblo recibió, con gran retraso, un nuevo informe de la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras de la Comunidad de Madrid que no atendía la mayor parte de las peticiones formuladas por esta institución, entre ellas, las relativas a la tramitación de los expedientes de responsabilidad patrimonial, sobre fórmula jurídica utilizada para el abono de los denominados anticipos, su temporalidad y el cálculo de su importe, así como sobre las formas de oposición a este cálculo que puedan tener los afectados, en su caso.

Por otra parte, el Defensor del Pueblo se dirigió al Ayuntamiento de San Fernando de Henares, que proporcionó los datos de la extensión de los daños en los inmuebles del municipio. De los mismos se deduce que, en septiembre de 2023, se encontraban afectados, en distinta medida, un total de 49 locales comerciales y 639 viviendas. De estas últimas 87 habrían sido desalojadas, lo que afecta a 82 familias y unas 210 personas.

La gravedad del asunto exige la búsqueda de soluciones globales que vengan a reparar en su integridad los daños y a restituir, en la medida de lo posible, la tranquilidad de esas familias. Estas soluciones solo pueden adoptarse desde la transparencia, la comunicación con los afectados y la coordinación con todas las Administraciones. Dentro de esa misma exigencia de responsabilidad y lealtad institucional está el deber de colaborar con el Defensor del Pueblo, al que, hasta la fecha, se le vienen facilitando informes parciales y dificultándole el acceso a documentos reiteradamente solicitados.

#### 14.4 INFRAESTRUCTURAS VIARIAS

En 2023 el Defensor del Pueblo siguió recibiendo quejas sobre el estado en que se encuentran algunos puntos de la red de carreteras. El mal estado del asfaltado, la abundante vegetación y existencia de baches fueron los motivos principales de esas quejas.

Un caso significativo a este respecto fue planteado por vecinos de Pelahustán (Toledo), quienes señalaron que la carretera que une dicha población con Cenicientos (Madrid), carece de mantenimiento y se halla en un estado muy deficiente.

Iniciada la correspondiente actuación, la Dirección General de Carreteras de la Comunidad de Madrid reconoció su responsabilidad en el tramo que va de Cenicientos al límite con la provincia de Toledo, e informó de que en 2024 estaba previsto llevar a cabo actuaciones para la rehabilitación del firme.

Respecto al resto del trazado, existe desde hace años una controversia entre Administraciones sobre la titularidad del tramo de carretera que discurre por la provincia de Toledo, desde el cruce con la carretera CM-5005, hasta el límite con la Comunidad de Madrid. Por tanto, las actuaciones siguen abiertas hasta aclarar quién debe hacerse cargo del mantenimiento de esta vía en condiciones de tránsito seguras.

## 15 MEDIO AMBIENTE

Como cuestión preliminar, debe señalarse que, además de la tramitación de las quejas y actuaciones de oficio vinculadas a los ámbitos de la protección medioambiental, la tarea desarrollada por el Defensor del Pueblo en 2023 ha incluido el examen de varias solicitudes de interposición de recursos de inconstitucionalidad contra cuatro normas con rango o valor de ley estatales y una de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

La mayor parte de estas solicitudes se referían a cuestiones relacionadas con la protección y el bienestar animal y una de ellas aludía a la evaluación ambiental en los proyectos de instalación de grandes infraestructuras para la generación de energías renovables. El contenido íntegro de cada resolución puede consultarse en el anexo B.5 correspondiente de la versión digital de este informe.

### 15.1 PROTECCIÓN DE LA ATMÓSFERA Y MEDIDAS CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO

#### ***Retraso advertido en la implantación de las ZBE (Zona de Bajas Emisiones de Especial Protección)***

En 2023 se alcanzaron temperaturas récord en todo el mundo. La ciencia es clara y así lo dice abiertamente Naciones Unidas: para mantener un clima soportable se debe reducir cuanto antes la utilización de combustibles fósiles (carbón, petróleo y gas), así como triplicar la capacidad de energía renovable (eólica, solar, hidráulica y geotérmica) para el año 2030.

En el ámbito de la Unión Europea se pretende alcanzar en 2050 la neutralidad climática. En consonancia con dicho objetivo, en España se actualizó en 2023 el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima y se elevó para 2030 el objetivo de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, respecto a 1990, del 23 % hasta el 32 %.

La transformación de la movilidad es esencial para la lucha contra el cambio climático. Por ello, la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, obliga a establecer zonas de bajas emisiones (ZBE) en los municipios de más de 50.000 habitantes y también en los de más de 20.000 habitantes cuando superen los valores límite en determinados contaminantes. En las ZBE se aplican restricciones de acceso, circulación y estacionamiento de vehículos para mejorar la calidad del aire y mitigar las emisiones de gases de efecto invernadero, conforme a la clasificación de los vehículos por su nivel de emisiones según el Reglamento General de Vehículos.

Pese a que debían haberse puesto en funcionamiento antes de 2023, la implantación de las ZBE avanza lentamente. Por ello, el Defensor del Pueblo inició actuaciones de oficio, por un lado, con los municipios de más de 50.000 habitantes, cuyos ayuntamientos no habían siquiera iniciado los trámites para declararlas; y, por otro, con los municipios de más de 300.000 habitantes que, si bien habían comenzado con la tramitación, en otoño de 2023 todavía no las habían aprobado. En un tercer grupo se incluyó a algunos municipios en los que la implantación de las ZBE se había paralizado o revertido. A estos últimos, el Defensor del Pueblo les recordó que las ayudas otorgadas con cargo a fondos europeos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia para la implantación de ZBE deberán devolverse si no cumplen con lo comprometido.

En el primer grupo se incluían los ayuntamientos de Aranjuez, Arganda del Rey, Coslada, Tres Cantos y Valdemoro (Comunidad de Madrid); Arona, Granadilla de Abona y San Cristóbal de La Laguna (Santa Cruz de Tenerife); Barakaldo (Bizkaia); Calvià (Illes Balears); Cerdanyola del Vallès (Barcelona); Ferrol (A Coruña); Mijas (Málaga); Motril (Granada); Orihuela (Alicante); Puerto de Santa María y Sanlúcar de Barrameda (Cádiz), y Telde (Las Palmas). En el segundo grupo se incluyen Alicante, Bilbao, Córdoba, Las Palmas de Gran Canaria, Málaga, Murcia y Palma de Mallorca. Y, en el tercero, Badalona (Barcelona), Castellón y Elche (Alicante), Gijón (Principado de Asturias), Lorca (Región de Murcia), Majadahonda (Comunidad de Madrid), Valencia y Valladolid.

### ***Emisiones atmosféricas de las centrales térmicas***

Frecuentemente, el Defensor del Pueblo analiza casos de contaminación generada por instalaciones antiguas a las que las Administraciones Públicas consideran exentas de cumplir con las obligaciones ambientales que la nueva legislación les impone. Una interpretación integrada de los tres apartados del artículo 45 de la Constitución conduce a la solución contraria.

La exigencia de adaptación a las nuevas normas no es extraña al Derecho, y menos aún al Derecho ambiental. En algunos casos, las normas prevén un plazo para que las instalaciones que existían antes de su entrada en vigor puedan cumplir sus nuevas obligaciones en un período razonable. Estas obligaciones pueden consistir en la obtención de una autorización en la que la Administración fije los valores límite de emisiones y vertidos o la implantación de determinadas mejoras en las instalaciones que permitan reducir la contaminación.

En otros casos, las normas guardan silencio sobre la obligación de adaptación, pero de ello no debe inferirse que las instalaciones existentes estén exentas de este deber sino, a lo sumo, que no disponen de un plazo concreto para ello, aunque la seguridad jurídica aconsejaría que se fijara. Lo contrario, es decir, considerar que las instalaciones podrían continuar contaminando ilimitadamente sin tener una idea al menos aproximada

de la contaminación que generan cuando están en funcionamiento, y sin adoptar las medidas que sí se exigen a las nuevas instalaciones, no resulta acorde con el citado precepto constitucional.

Estas cuestiones fueron estudiadas detalladamente por el Defensor del Pueblo en relación con la Central Diésel de Melilla. Se trata de una central ubicada en el núcleo urbano, que funciona desde principios del siglo pasado y que ahora está afectada por el proceso de descarbonización de la economía y la transición hacia el uso de energía renovables.

La conclusión obtenida es que desde hace años la Administración ha interpretado la legislación con laxitud. Así, por una parte, no se ha realizado una evaluación de los impactos ambientales de la central considerada en su conjunto, es decir, de la contaminación que genera cuando están en funcionamiento las distintas instalaciones y dispositivos emisores que la integran (como son los grupos diésel y la turbina de gas) y, por otra parte, se han impuesto límites de emisión menos exigentes de los que le correspondería a una central con una potencia térmica nominal propia de las grandes instalaciones de combustión.

El Defensor del Pueblo dirigió cuatro [Sugerencias a la Consejería de Medio Ambiente y Sostenibilidad Ciudad Autónoma de Melilla](#), en cuyos fundamentos se analiza en detalle cómo se ha ido sorteando la ampliación de la legislación de impacto ambiental.

### ***Contaminación atmosférica por la manipulación de graneles sólidos en los puertos***

El deber de las Administraciones Públicas de corregir la contaminación alcanza no solo a la obligación de asegurar el cumplimiento de los valores límite para las emisiones contaminantes —fundamentalmente partículas en suspensión PM10, en el caso de las actividades de manipulación de graneles sólidos—, sino también el de evitar y, si esto no es posible, aminorar los daños que puedan derivarse para la salud de las personas, el medio ambiente y demás bienes de cualquier naturaleza (artículo 1 de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera).

Aunque la contaminación puede tener como origen diversos focos, en virtud de los principios de cautela y acción preventiva, de corrección de la contaminación en la fuente misma y el de quien contamina paga (artículo 4 de la Ley 34/2007), la autoridad portuaria debe asegurarse de que los operadores que desarrollan su actividad en la infraestructura adoptan todas las medidas correctoras necesarias, sin perjuicio de que el resto de focos emisores de partículas en suspensión (tráfico rodado o sectores comercial y doméstico) deban adoptar las suyas en proporción a la contaminación que generan. A estos efectos deben coordinarse las administraciones competentes en cada caso.

En ocasiones el Defensor del Pueblo también observa que existen mejores tecnologías aplicables a la manipulación de graneles que aún no se han adoptado. Y esta institución suele recordar que la aprobación de planes de calidad del aire no es discrecional sino obligatoria para la Administración, de acuerdo con lo establecido en el artículo 16 de la citada ley. También suele apreciar una insuficiente coordinación entre la Policía portuaria y la inspección ambiental autonómica en el control del cumplimiento por los operadores de las condiciones impuestas, en el caso de la autoridad portuaria en los pliegos del contrato, y en el caso de la Administración autonómica en las autorizaciones de emisiones a la atmósfera.

El Defensor del Pueblo analizó los casos de Almería, Alicante y Bahía de Cádiz y dirigió una [Recomendación a la Autoridad Portuaria de la Bahía de Cádiz](#), para que estudiara la implantación de sistemas que reduzcan las emisiones de partículas en suspensión en las operaciones de carga, descarga y depósito temporal de clínker y coque. Asimismo, dirigió otra [Recomendación a la Consejería de Sostenibilidad, Medio Ambiente y Economía Azul de la Junta de Andalucía](#), para que impulsara la tramitación del nuevo plan de calidad del aire de la Bahía de Cádiz.

## 15.2 PROTECCIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES Y LA BIODIVERSIDAD

Esta institución apoya la necesidad de implantar medidas de adaptación a los efectos del cambio climático con soluciones basadas en la naturaleza, es decir, aquellas que incrementan la resiliencia de los ecosistemas, tales como el litoral, los ríos y los bosques, y que procuran recuperar los degradados. Este enfoque es esencial, asimismo, en los distintos problemas relacionados con la ordenación territorial y urbana, la utilización de los recursos y el agua o la calidad del aire y el entorno.

En 2023, además de concluir las actuaciones sobre incendios forestales que se exponen entre los temas destacados de este informe (en el capítulo 13 de la parte II), el Defensor del Pueblo tramitó quejas por agresiones al litoral debidas a construcciones contrarias al planeamiento, vertidos a las aguas, afecciones a los montes por talas irregulares y por diversas afecciones a la fauna, en particular a las aves.

### ***Protección de la avifauna***

La Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre, conocida como Directiva Aves, y su norma de trasposición, la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (LPNB), establecen la denominada «garantía de conservación de especies autóctonas silvestres», según la cual, las Administraciones Públicas deben adoptar las medidas necesarias para garantizar la conservación de la biodiversidad que vive en estado silvestre, atendiendo preferentemente a la preservación de sus hábitats y estableciendo regímenes

específicos de protección para aquellas especies silvestres cuya situación así lo requiera (artículo 1 de la Directiva Aves y 54 de la citada ley).

Este régimen de protección, aplicable a todas las especies de aves en estado silvestre, significa que todas las aves –no solo las especialmente protegidas– son objeto de un deber general de conservación. Este deber se complementa con la prohibición general de molestarlas, matarlas, o capturarlas, si bien caben excepciones limitadas y sujetas a criterios estrictos previstos en dichas normas.

Esta regulación no ampara el silvestrismo, una práctica consistente en capturar del medio natural diversas especies de aves fringílicas, como los jilgueros, con el fin de adiestrarlas en el canto y participar en concursos. El silvestrismo ha sido denunciado ante las instituciones comunitarias en varias ocasiones por incumplir la Directiva Aves, pues no se ha acreditado que no exista otra solución satisfactoria alternativa a la captura de aves del medio natural, tal y como exigen los artículos 9 de la Directiva y 61 de la LPNB. Esa solución alternativa es la cría en cautividad, como se hace en otros países de la Unión Europea.

A la vista de los pronunciamientos contrarios al silvestrismo, la Comunidad de Madrid, denunciada por una asociación al Defensor del Pueblo, ha puesto en marcha un programa de seguimiento que consta de dos elementos: 1) un convenio suscrito entre la Federación Madrileña de Caza y dos universidades, cuyo objeto es el estudio de las poblaciones de fringílidos que residen o visitan habitualmente el territorio de la comunidad autónoma; 2) las autorizaciones excepcionales otorgadas por la consejería a las asociaciones de silvestristas para realizar el seguimiento en el marco del convenio.

Con esta solución, la Administración autonómica podría no estar haciendo todo lo necesario para evitar la captura de aves. Además de la coincidencia temporal entre el inicio del programa y los pronunciamientos judiciales más relevantes y contrarios al silvestrismo, se observa una gran desproporción entre el exhaustivo sistema de seguimiento de poblaciones de las especies propias del silvestrismo (jilgueros, verderones, pardillos), en buen estado de conservación, con respecto a especies de aves amenazadas que no disponen de un control tan ambicioso y que incluso carecen del plan de recuperación o de conservación que exige la ley. A ello se une la ausencia de motivación en las autorizaciones excepcionales que se han venido otorgando y la dificultad de controlar la duración y destino de las capturas y de sancionar posibles infracciones.

La Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior aseguró que no estaba concediendo nuevas autorizaciones para la captura de fringílidos para su marcaje y estudio, si bien el Defensor del Pueblo le dirigió a una [Recomendación](#) para que incrementara las medidas del control, con el fin de evitar capturas irregulares, mientras

se concluye un nuevo informe encargado por la Comisión Europea sobre la viabilidad de la cría en cautividad como solución alternativa a la captura en el medio natural.

Por otra parte, la caza de aves solo se permite con respecto a determinadas especies (aquellas que no estén amenazadas y que sean declaradas especies cinegéticas por las comunidades autónomas), en determinados períodos y con determinados métodos o medios que sean selectivos. En relación con este marco jurídico, el Defensor del Pueblo tuvo en cuenta el empleo del reclamo como método de caza de perdiz roja en Murcia. El problema se plantea, fundamentalmente, porque ese reclamo proporciona mejores resultados durante el celo, un período en el que las aves resultan más vulnerables y durante el que la normativa no permite cazar. En conclusión, el Defensor del Pueblo dirigió una [Recomendación a la Consejería de Medio Ambiente de la Región de Murcia](#), para que estudiara con mayor exactitud el período en el que debía prohibirse el uso del reclamo, pues no parecía disponer de una información concluyente.

Por último, cabe señalar que, entre las medidas que deben adoptar las Administraciones Públicas para proteger a las especies de aves en peligro de extinción y sus hábitats, se encuentra la de aprobar un plan de gestión de las zonas designadas para su protección (las denominadas ZEPA, incluidas en la Red Natura 2000) y la de establecer un plan de recuperación de la especie. También se deben evaluar los proyectos que puedan afectar apreciablemente a los objetivos de conservación de las ZEPA y establecerse un régimen de protección preventiva cuando no se hayan adoptado las medidas de protección y se estén realizando actuaciones que alteren físicamente el espacio. Y, en caso de detectarse incumplimientos, ejercer de la potestad sancionadora.

No todas estas medidas se han implementado en el caso relativo a las afecciones de las explotaciones de áridos en El Jable, en Lanzarote (Las Palmas), que afectan a una especie de ave esteparia en peligro de extinción, como es la hubara canaria. Por esta razón, el Defensor del Pueblo dirigió una [Sugerencia a la Consejería de Transición Ecológica, Lucha contra el Cambio Climático y Planificación Territorial](#), para que impulsara la aprobación del plan de recuperación de la especie así como el plan de gestión de la ZEPA que debe aprobar el cabildo. Y otra [Sugerencia a la Consejería de Turismo, Industria y Comercio](#), para que realizara una inspección, con el fin de comprobar que todas las canteras contaban con una evaluación ambiental previa a su entrada en funcionamiento, así como que disponían de permiso de explotación de áridos y lo cumplían.

### ***Espacio Natural Doñana***

Las administraciones estatal y autonómica alcanzaron un acuerdo para dar una solución al uso de agua para riego en el entorno de Doñana, lo que motivó que el Defensor del Pueblo resolviera concluir las actuaciones que mantenía abiertas con la Confederación

Hidrográfica del Guadalquivir respecto a la posible ampliación de regadíos alrededor del espacio natural protegido.

Esta institución adoptó tal decisión teniendo en cuenta que el acuerdo contempla la retirada de la proposición de ley autonómica de ampliación de terrenos de regadío, así como inversiones y ayudas durante el período 2023-2027 en el ámbito territorial de los catorce municipios del área de influencia del Espacio Natural Doñana, que serán financiadas conjuntamente por las administraciones estatal y autonómica.

En el ámbito estatal, el Marco de actuaciones para el desarrollo territorial sostenible del área de influencia del Espacio Natural Doñana, puesto en marcha en noviembre de 2023, completa el presentado en noviembre de 2022, que incluía un abanico de medidas centradas fundamentalmente en la gestión de los recursos hídricos y en la restauración eco-hidrológica y de la biodiversidad. Al presupuesto inicial de 356,3 millones de euros de 2022 se añadieron 350 millones adicionales en 2023 y se amplió el ámbito de actuación, orientándose las ayudas e inversiones a las dimensiones social y económica de la sostenibilidad. Respecto a los aprovechamientos de aguas, hay ayudas directas por hectárea para la renaturalización de superficies agrarias a uso forestal, el establecimiento de nuevas superficies de cultivos de secano y la reconversión hacia producción ecológica.

Dado que las medidas, inversiones y ayudas previstas requieren un plazo de tiempo para su implantación y también para que las administraciones puedan valorar su eficacia, el Defensor del Pueblo permanecerá atento a la evolución de todo ello y confía en que se consiga revertir la delicada situación en que se encuentran algunas de las masas de agua subterránea que sustentan este valioso espacio natural.

### 15.3 ABANDONO DE RESIDUOS Y VERTEDEROS

Además del origen industrial, la contaminación del suelo se debe en muchos de los casos al abandono de residuos que, ante la inactividad de las Administraciones Públicas, se van acumulando con el paso del tiempo hasta constituir auténticos vertederos descontrolados que pueden contaminar los terrenos e indirectamente las aguas subterráneas, y también las aguas superficiales cuando los residuos se abandonan en las proximidades de un cauce.

Entre estos residuos, pueden encontrarse a veces residuos peligrosos, como los frigoríficos o el amianto presente en desechos de construcción y demolición.

Las Administraciones Públicas, autonómicas y locales, suelen sostener que tienen problemas para identificar al responsable de la contaminación y, en consecuencia, para exigir la obligación de retirar los residuos y entregarlos a un gestor autorizado, como obliga la legislación. En estos casos, el Defensor del Pueblo les recuerda que, si no es

posible actuar contra el responsable de la contaminación, deben hacerlo contra quien tiene los residuos, frecuentemente el propietario del suelo.

En otras ocasiones, las administraciones sancionan al responsable de la contaminación, pero no incluyen en la resolución el deber de reponer la situación alterada a su estado originario. Esta obligación de reposición nace directamente de la ley, por lo que resulta igualmente exigible. No obstante, al no incluirse en la resolución, queda sin definir el plazo en que el sancionado debe proceder a la retirada de los residuos abandonados, algunos de los cuales pueden ser peligrosos. No se ofrece la necesaria certeza sobre cuándo se entenderá incumplida la obligación y con ello se demora la retirada de los residuos y la posibilidad de que la Administración proceda a la ejecución subsidiaria a costa del responsable.

Así, en el caso de un vertedero en Valdemoro (Madrid), el Defensor del Pueblo dirigió dos [Sugerencias a la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura de la Comunidad de Madrid](#), para que requiriera la retirada de residuos al titular de los terrenos donde se encuentran abandonados, priorizando los peligrosos y dándole un plazo específico para ello con apercibimiento de que, transcurrido dicho plazo, se procederá a la ejecución subsidiaria. El presente informe dedicó el capítulo 14 de la parte II a la «Declaración y recuperación de los suelos contaminados».

#### 15.4 SUSTANCIAS NOCIVAS PARA LA SALUD Y EL MEDIO AMBIENTE

##### **Control de plaguicidas con 1,3-dicloropropeno**

El Defensor del Pueblo analizó la aplicación en Extremadura de productos fitosanitarios con 1,3-dicloropropeno. Se trata de una sustancia no aprobada por la Unión Europea por los riesgos para la salud que conlleva, que se emplea para combatir parásitos que afectan al cultivo del tabaco.

El sistema de control de la aplicación de productos fitosanitarios que contienen este tipo de sustancias se basa en una autorización excepcional de uso, que otorga el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, y en un sistema de inspecciones desarrollado por la comunidad autónoma con posterioridad a la aplicación del producto.

La autorización establece el período durante el cual puede usarse este tipo de producto y una serie de condiciones para su aplicación, que debe cumplir el agricultor o el aplicador del producto, entre otras, la de comunicar a la consejería las parcelas en las que se va a usar la sustancia y disponer de un boletín de análisis del suelo que revele la presencia de nematodos. La autorización no exige que el agricultor presente el boletín ante la Administración, sino solo que disponga de él y lo suministre si aquella se lo pide.

A juicio de esta institución, la presencia de organismos nocivos que motivan el uso del producto debe comprobarse por la Administración antes de su aplicación en el terreno, no después. Cuando se ha aplicado el desinfectante ya no es posible comprobar si el patógeno estaba o no presente. La falta de control previo unido a que la Administración solo inspecciona el 1 % de las parcelas comunicadas, ofrecen un amplio margen de mejora.

Una forma de solucionarlo es que la Administración solicite el boletín de análisis junto con la comunicación de aplicación del producto, es decir, antes de que el plaguicida se aplique, solución que puede realizarse sin incrementar excesivamente la carga burocrática. Con las [Recomendaciones](#) formuladas a la Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Sostenible de Extremadura, el Defensor del Pueblo considera que puede mejorarse el control de la aplicación del producto y también el acceso a la información ambiental, siempre controvertida cuando se trata de estas sustancias liberadas al medio ambiente, donde la transparencia debería ser mayor.

### ***Empleo de plaguicidas por medios aéreos***

Esta institución examinó la falta de transparencia y el uso de medios aéreos en la aplicación del producto fitosanitario formulado a base de Azoxistrobin 25 % + Difenconazol 12,5 % [sc] (en adelante, el producto fitosanitario) para combatir el hongo pyricularia del arroz en las comunidades autónomas de Andalucía, Cataluña y Valencia.

La aplicación aérea de productos fitosanitarios debe ser aprobada por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, previa evaluación específica de sus riesgos asociados (artículo 27.3 del Real Decreto 1311/2012, de 14 de septiembre).

Tanto las consejerías autonómicas como el ministerio centran sus razonamientos en las ventajas de la aplicación aérea sobre la aplicación terrestre del producto fitosanitario. Sin embargo, se constata que existen otras comunidades autónomas, que también son grandes productoras de arroz, por ejemplo, Aragón o Extremadura, a las que no se ha otorgado ninguna autorización para emplear medios aéreos y sin duda están adoptando medidas para combatir la enfermedad.

Las autorizaciones otorgadas, las solicitudes que iniciaron el procedimiento y los planes de aplicación del producto, que deben acompañar las solicitudes, constituyen información ambiental que debe suministrarse a quien la pide, de acuerdo con la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente. Además, los datos de aplicación de un producto fitosanitario constituyen información sobre emisiones al medio ambiente, a las que se refiere específicamente el artículo 13.5 de la misma ley, puesto que dicho producto está destinado a ser liberado al medio ambiente y afecta, o puede afectar, al estado de los elementos que lo integran, como indica la ficha del

producto contenida en el Registro de Productos Fitosanitarios respecto a la contaminación de las aguas.

De acuerdo con el artículo 13.2 d) de la citada Ley 27/2006, la confidencialidad de los datos de carácter comercial puede actuar como un límite al acceso a la información ambiental a fin de proteger intereses económicos legítimos, pero deben explicitarse cuáles, además de las razones por las que estos intereses deben prevalecer sobre el derecho de acceso a la información. En todo caso, el apartado 5 del mismo artículo establece que este límite no se aplica cuando la información ambiental solicitada se refiera a las emisiones al medio ambiente.

Por todo ello, el Defensor del Pueblo dirigió sendas Sugerencias a las consejerías competentes de [Andalucía](#) y la [Comunitat Valenciana](#), al apreciar que habían denegado solicitudes de información ambiental con motivaciones alusivas a la protección de los intereses económicos y comerciales de los agricultores.

## 15.5 CONTAMINACIÓN ACÚSTICA

### ***Ruido procedente de grandes infraestructuras***

Durante 2023, el Defensor del Pueblo recibió quejas por el ruido procedente de grandes infraestructuras, viarias, aeroportuarias y portuarias. Las estaciones ferroviarias en núcleos urbanos o las molestias generadas por las obras en el metro suscitaron actuaciones en ciudades como Badalona y Sabadell (Barcelona) o Pasaia (Gipuzkoa). También sobre la falta de actuación del Ayuntamiento de Madrid por los ruidos que genera el tráfico de la carretera M-201.

Todos los años esta institución recuerda a las Administraciones Públicas titulares de infraestructuras que la legislación establece las obligaciones que les corresponden en orden a combatir el ruido, entre ellas la elaboración de mapas estratégicos de ruido y la adopción de medidas correctoras a través de planes de acción.

En este sentido, además de observar un retraso en el calendario establecido, el Defensor del Pueblo revisó el contenido de los distintos planes de acción aprobados por el Ayuntamiento de Madrid y concluyó que en ellos se analizaba de una forma excesivamente general el grado de implantación de las medidas, correctoras del ruido previstas en el plan anterior. La falta de un análisis concluyente sobre la eficacia de las medidas o las razones para que no se hayan implantado, puede derivar en la incorporación de medidas no cumplidas en un período en el siguiente plan de acción sin mayor consecuencia para la Administración, aunque sí para los ciudadanos, que deberán seguir soportando sus efectos.

Por ello, el Defensor del Pueblo emitió dos [Sugerencias](#) al ayuntamiento para que habilitara medios personales y materiales adicionales que impulsaran la aprobación y ejecución del plan de acción correspondiente, así como que incorporara en los sucesivos planes de acción un epígrafe sobre el grado cumplimiento de las medidas correctoras en el plan anterior.

La contaminación acústica generada por los buques que atracan en el puerto de Tenerife y dejan encendidos los motores durante toda la noche dio lugar a una [Sugerencia a la Autoridad Portuaria de Santa Cruz de Tenerife](#). Desde hace años, esa autoridad portuaria —que ha modificado el sistema de conexión eléctrica al puerto— viene requiriendo a una de las navieras que adapte sus embarcaciones al nuevo sistema, lo cual debe hacer en cumplimiento de la concesión demanial que tiene otorgada. Sin embargo, esta naviera no solo no cumple, sino que afirma que el sistema instalado no es compatible con sus embarcaciones, a pesar de que comunicó a la autoridad portuaria los requisitos que debía reunir la instalación eléctrica construida en el muelle para asegurar esa compatibilidad.

Ciertamente, alguna responsabilidad cabe exigirse a la naviera en relación con los gastos que deban realizarse para modificar la instalación eléctrica en el puerto que, hasta el momento, salvo error, se han realizado con los presupuestos de la autoridad portuaria. En todo caso, esta puede ejercer la potestad sancionadora por incumplimiento de las condiciones establecidas en la concesión e imponer su ejecución forzosa, mediante la exigencia de multas coercitivas, previo apercibimiento.

### ***Ruido procedente de establecimientos, festividades y eventos***

Corresponde a la Administración local proteger el derecho a no soportar ruidos excesivos y persistentes en el ámbito domiciliario, mediante la adopción de medidas eficaces, en ejercicio de las competencias atribuidas por la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, y por la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido.

Como en años anteriores, el Defensor del Pueblo siguió tramitando un número considerable de quejas relacionadas con los ruidos y las molestias generadas por locales de hostelería y de ocio y las terrazas instaladas en la vía pública.

La Administración local no puede conformarse con constatar que un establecimiento o una terraza posee una autorización, sino que ha de realizar las inspecciones pertinentes, en los momentos más molestos, para verificar que se cumplen los niveles de ruido permitidos. Esta obligación fue objeto de varios Recordatorios de deberes legales dirigidos a los ayuntamientos de [Consell \(Illes Balears\)](#), [Huete \(Cuenca\)](#), [San Sebastián de los Reyes \(Madrid\)](#) y [Vigo \(Pontevedra\)](#).

Si los servicios técnicos constatan irregularidades como, por ejemplo, el funcionamiento de la actividad sin licencia o el incumplimiento de los niveles de ruidos, el ayuntamiento ha de proceder sin dilación a sancionar y restablecer la legalidad infringida, tal y como el Defensor del Pueblo [sugirió al Ayuntamiento de San Javier \(Murcia\)](#) y al [Ayuntamiento de Santoña \(Cantabria\)](#).

Otros supuestos que requirieron la atención del Defensor del Pueblo están vinculados a molestias producidas por los sistemas de climatización y refrigeración en actividades comerciales, u otros ruidos provenientes de distintas actividades. Las administraciones locales concernidas no actuaron tras las denuncias ciudadanas, alegando falta de medios, incluso en municipios de tamaño relevante. Por ello, esta institución formuló Sugerencias y en algún caso también una Recomendación a los ayuntamientos de [Mérida \(Badajoz\)](#), [Níjar \(Almería\)](#), [Piedras Blancas \(Principado de Asturias\)](#) y [San Sebastián de los Reyes \(Madrid\)](#), con el fin de que se dotaran de los medios técnicos y personales necesarios, o bien solicitaran asistencia técnica a la diputación provincial o a la comunidad autónoma, para realizar las mediciones sonométricas oportunas.

Por otra parte, la concentración de bares y locales de ocio nocturno en el barrio de Abando suscitó varias [Recomendaciones al Ayuntamiento de Bilbao](#), para hacer compatible el uso del espacio público con los derechos y la calidad de la vida de todos los habitantes, a través de un plan de inspecciones y la agilización de la puesta en marcha de la zona de protección acústica especial.

El ruido y las molestias que generan los festivales de música y otros espectáculos provocan todos los años la presentación de quejas, que se vieron incrementadas en 2023. Ello probablemente esté relacionado con el aumento de la celebración de grandes eventos, conciertos o macrofestivales.

La Administración responsable en cada caso ha de buscar emplazamientos alejados de las zonas residenciales, en los que no se ocasione molestias a los vecinos, porque solo una exigente regulación y una supervisión estricta y efectiva del cumplimiento de las condiciones en las que estas actividades son autorizables podría evitar que, durante los días de celebración o programación de un evento de esta naturaleza, los habitantes vean alterada la vida normal y el descanso en sus barrios y viviendas. Por eso, antes de autorizarlos, si se realizan en la vía pública y en las inmediaciones de viviendas y con música amplificada, la Administración ha de realizar una previa valoración de la incidencia acústica y determinar si es realmente posible corregirla. Si se estima posible, ha de exigir a los organizadores de estos conciertos y festivales el estricto cumplimiento de los niveles de emisión, la utilización de limitadores de sonido en altavoces y megafonía, así como establecer horarios razonables y reducidos y vigilar que se cumplan.

Resulta, asimismo, necesario hacer una reflexión sobre el carácter disuasorio de las sanciones previstas en las ordenanzas, en caso de incumplimiento de los niveles máximos de ruido, dado que suelen ser de una cuantía muy inferior a la de los beneficios obtenidos por el promotor de los eventos y festivales.

## 16 URBANISMO

### 16.1 PLANEAMIENTO URBANÍSTICO

En 2023, el Defensor del Pueblo constató un descenso de las quejas en materia de planeamiento municipal. Según confirma esta institución con frecuencia, las Administraciones locales priorizan la realización de obras para atender necesidades que se consideran más urgentes, como la prestación de servicios públicos básicos, sobre la modificación del planeamiento. De hecho, los municipios alegan que los planes urbanísticos tienen una vigencia indefinida, principio este que, a juicio del Defensor del Pueblo, no puede suponer que se perpetúen.

El urbanismo es una función pública cuya finalidad es la correcta ordenación del suelo y la ciudad, en la que el planeamiento constituye su base necesaria y fundamental. Por ello, un año más, esta institución ha de insistir en la necesidad de que los municipios cuenten con planeamientos generales aprobados de forma definitiva. La aprobación definitiva del plan es el modo de posibilitar su armonización con la legislación urbanística y de ordenación del territorio, así como con los planes supramunicipales de ordenación territorial, y de garantizar que da una respuesta adaptada a las realidades sociales y económicas y un marco de seguridad jurídica necesario para la inversión de los agentes privados.

Los ayuntamientos deben proceder a la revisión o modificación del planeamiento cuando proceda. Por ejemplo, cuando la aparición de nuevos criterios o nuevas necesidades urbanísticas hagan precisa la actualización de un planeamiento vigente. Ante estas modificaciones, el Defensor del Pueblo suele recibir quejas de ciudadanos disconformes con la clasificación urbanística de sus terrenos, a quienes se aclara que el derecho de propiedad no es ilimitado y que su contenido se define de acuerdo con su función social a través de normas jurídicas, entre otras las de los planes urbanísticos. De esta forma, la potestad de planeamiento radicada en las Administraciones municipales atiende a la finalidad de establecer la ordenación urbanística más adecuada a las exigencias del interés general, por lo que los derechos de los particulares o las discrepancias de determinados ciudadanos no impiden que se trace el modelo territorial pretendido, con independencia de que la privación de los derechos de propiedad de las personas afectadas pueda dar lugar a la procedente indemnización.

Asimismo, se recuerda a estas personas que, incluso en aquellos casos en los que se produce un cambio de clasificación del suelo, la delimitación del derecho de propiedad concretada por los planes urbanísticos y territoriales, por remisión de la ley, no constituye una lesión indemnizable, dado que las facultades de la propiedad del suelo serán las

concretadas en la ordenación urbanística vigente en cada momento (artículo 4 del texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre).

En otras ocasiones, los propietarios de terrenos promueven modificaciones puntuales de planes generales con distintos fines. Alegan en sus quejas que las Administraciones locales no siempre tramitan dichas modificaciones y que la mayoría de las veces ni siquiera dictan resolución expresa y motivada, por lo que desconocen los motivos por los que no procede atender su pretensión. Precisamente, la motivación de los actos administrativos tiene por finalidad que el interesado conozca las razones que conducen a la resolución adoptada, con el fin de poder rebatirla donde corresponda.

Así sucedió en una actuación ante el Ayuntamiento de Ceclavín (Cáceres), relativa a una solicitud de modificación del plan general municipal para corregir una alineación que afectaba a una edificación. La respuesta que la entidad local remitió a esta institución no estaba motivada y, por tanto, impedía conocer las razones objetivas por las que aquella no consideraba oportuno modificar puntualmente su plan general para cambiar esa alineación. Por ello, el Defensor del Pueblo formuló una [Sugerencia](#) al ayuntamiento para que dictara resolución expresa y motivada, en la que se argumentase la desestimación de la pretensión, y la notificara a la persona interesada con indicación de los recursos procedentes.

## 16.2 EJECUCIÓN URBANÍSTICA

Otras quejas ponen de manifiesto retrasos a la hora de promover la ejecución urbanística de un determinado ámbito. Los planes urbanísticos que elaboran y aprueban las Administraciones locales, al menos en sus fases iniciales, deben ser realistas, ejecutables y estar adecuadamente financiados, máxime cuando los ayuntamientos disponen de los medios que les otorga la legislación urbanística para garantizar que los terrenos se destinen al fin o uso previsto en dichos planes.

Por tanto, los ayuntamientos están obligados a planificar de forma que las unidades de ejecución tengan unas condiciones de desarrollo viables y se eviten situaciones de paralización. Asimismo, han de velar por que se ejecuten completa y adecuadamente los instrumentos de planeamiento, se urbanice conforme a los proyectos aprobados y posteriormente se recepcionen las obras de urbanización.

En conexión con todo ello, son numerosas las ocasiones en las que el Defensor del Pueblo ha subrayado la importancia de que las Administraciones locales asuman el protagonismo de la gestión urbanística en aquellos supuestos en que la iniciativa privada no funciona, como ocurre a veces en los ámbitos cuyo desarrollo debe acometerse por el sistema de compensación que es el modo de ejecución más frecuente.

Los particulares asumen unos deberes y facultades en el sistema de compensación para la correcta ordenación del suelo y de la ciudad y al ayuntamiento le corresponde actuar con diligencia, requiriendo a la junta de compensación el cumplimiento de dichos deberes. Si el ayuntamiento no actúa de esta forma, no se cumplimentan los trámites necesarios para crear suelo edificable, se dificulta y retrasa la ejecución del planeamiento y, en suma, se contribuye de manera decisiva al encarecimiento del suelo.

En estos casos, los ayuntamientos, con carácter general, no son partidarios de adoptar determinados mecanismos que contemplan las leyes autonómicas, a fin de garantizar la ejecución de los desarrollos urbanísticos previstos en el planeamiento ante el incumplimiento de los plazos establecidos, como la sustitución del sistema de ejecución por uno de gestión pública o mixta. La mayoría de las veces transcurre el plazo previsto en el plan de forma amplia, sin que se inicie la gestión urbanística del ámbito y, sin embargo, la Administración local nunca llega a adoptar medida alguna. Por ello, siguen siendo frecuente la formulación de Sugerencias por parte del Defensor del Pueblo, para que las corporaciones locales impulsen esta fase del desarrollo urbanístico, de forma que se garantice la transformación del suelo.

Un ejemplo de lo anterior lo constituye la [Sugerencia formulada al Ayuntamiento de Parla \(Madrid\)](#), respecto a un sector del municipio, cuyo plan parcial se aprobó en 2008 y el proyecto de reparcelación en 2010, por lo que ha transcurrido sobradamente el plazo previsto para que los propietarios constituidos en junta de compensación lleven a cabo la ejecución urbanística. El Defensor del Pueblo sugirió al ayuntamiento que acordase la sustitución del sistema de actuación por compensación por otro de gestión pública (expropiación o ejecución forzosa) o mixta (cooperación), previa audiencia a la junta de compensación, al haber incumplido esta sus deberes urbanísticos en los plazos establecidos en el plan parcial.

Por otra parte, esta institución debe remarcar que la incompleta ejecución urbanística conlleva serios problemas, tal y como refleja la actuación tramitada con el Ayuntamiento de Chiva (Valencia), con motivo de una urbanización del municipio que carece de los servicios de abastecimiento de agua potable y alcantarillado. Las obras de urbanización, cuyo proyecto debió aprobar en su día el ayuntamiento, no han finalizado, por lo que las deficiencias en las infraestructuras impiden que se presten los servicios necesarios para que las edificaciones reúnan las condiciones de salubridad y habitabilidad mínimas para el uso residencial, pese a lo cual el ayuntamiento ha autorizado la construcción y ocupación de viviendas.

La Administración local atribuye toda la responsabilidad al promotor, obviando que debía de haber adoptado en su momento medidas de control para garantizar la finalización de las obras. No debe olvidarse que el ayuntamiento es el órgano urbanístico encargado de tutelar la actuación del promotor de la urbanización y, en el ejercicio de

esta función de inspección y control, sin duda le corresponde la de exigir la rigurosa y correcta ejecución de las obras de urbanización que incluyen la infraestructura necesaria para que los servicios se presten con regularidad. Sin esos servicios, la corporación no debió haber permitido la habitabilidad de las edificaciones.

Por estas razones, el Defensor del Pueblo dirigió una [Sugerencia al Ayuntamiento de Chiva \(Valencia\)](#), para que adoptase las medidas de intervención y disciplina urbanística precisas al objeto de garantizar la completa terminación por parte del promotor de las obras de urbanización correspondientes al ámbito de actuación, de forma que se culminasen las infraestructuras necesarias para dotar a las viviendas de abastecimiento de agua y de saneamiento, determinando un plazo máximo para su realización y, en caso de incumplirse este, contratando su ejecución con cargo a las garantías depositadas por el promotor o, en caso de no existir, a través de la ejecución subsidiaria.

También formuló a dicha Administración local tres Recordatorios de deberes legales relacionados con el ejercicio por el ayuntamiento de su función de tutela de la actuación del promotor de la urbanización. Finalmente, recordó al ayuntamiento que no puede otorgar licencias de edificación hasta que las parcelas adquieran la condición de solar, o hasta que se garantice suficientemente su urbanización simultánea a la edificación mediante el afianzamiento del importe íntegro del coste de las obras de urbanización necesarias y el compromiso de no utilizar la edificación hasta la conclusión de las obras de urbanización, debiendo incluir tal condición en las transmisiones de propiedad o uso del inmueble.

### 16.3 LICENCIAS URBANÍSTICAS

El texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana contempla que, en el ámbito de las actividades de uso del suelo y edificación, la legislación autonómica pueda fijar las técnicas de control administrativo que estime más proporcionadas, aunque somete a licencia urbanística determinadas actuaciones, en particular, las obras de edificación, construcción e instalaciones de nueva planta.

Con el amparo de esta norma, los legisladores autonómicos han revisado los procedimientos de intervención administrativa en los actos de construcción, edificación y uso del suelo y han priorizado las figuras de la declaración responsable y de la comunicación previa, a fin de reducir los dilatados plazos de espera para la realización de ciertas actuaciones urbanísticas, tradicionalmente sometidas a licencia, intentando con ello impulsar y reactivar la actividad urbanística.

Pese a ello, al igual que en años anteriores, el Defensor del Pueblo se ha hecho eco de los graves retrasos en los que algunas Administraciones locales incurren a la hora de

resolver las solicitudes de licencia, plazos de espera que en ocasiones alcanzan el año. La compleja tramitación de estos expedientes, unida a las dificultades para recopilar los informes de los distintos departamentos y a los limitados recursos materiales y de personal con que cuentan las Administraciones públicas, se traduce en procedimientos lentos y en dilaciones en algunas ocasiones poco justificadas. Debe tenerse presente que los ciudadanos dependen de que la Administración resuelva su solicitud y conceda la licencia sin la que legalmente no están habilitados para la ejecución de actos de construcción o uso del suelo o la implantación de actividades.

Por esta razón, el Defensor del Pueblo con frecuencia se ve obligado a pedir a las distintas Administraciones públicas con competencias en esta materia un compromiso de coordinación, claridad y agilidad en los procedimientos de otorgamiento de licencias, de modo que respondan a los principios de eficacia y celeridad y se garantice el derecho de la ciudadanía a que sus asuntos sean resueltos en un plazo razonable.

Así, el Defensor del Pueblo formula Sugerencias a los ayuntamientos para que impulsen de inmediato y sin más dilaciones la tramitación de una determinada solicitud de licencia y dicten la resolución que proceda de acuerdo con el artículo 21 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Cuando las Sugerencias son aceptadas y las entidades locales resuelven con retraso las solicitudes de licencia, el Defensor del Pueblo concluye sus actuaciones, pero formula Recordatorios de deberes legales para que sean tenidos en cuenta en casos futuros: el de acomodar la actuación administrativa a los principios de eficacia y celeridad y el de dictar resolución expresa en todos los procedimientos y notificarla cualquiera que sea su forma de iniciación (artículos 103 de la Constitución y 21 y 71 de la Ley 39/2015).

Sugerencias y Recordatorios en este sentido se dirigieron en 2023 a los ayuntamientos de [Culleredo \(A Coruña\)](#), [Erustes \(Toledo\)](#), [Granadilla de Abona \(Santa Cruz de Tenerife\)](#), [Jaén](#), [Llucmajor \(Illes Balears\)](#) y [Tuineje \(Las Palmas\)](#).

Esta institución confía en que los ayuntamientos hagan un uso adecuado de los mecanismos de intervención administrativa introducidos en las reformas legislativas autonómicas, como la declaración responsable y la comunicación previa, de forma que, en efecto, se agilice la tramitación de estos expedientes.

Ahora bien, ante la falta de un control previo como el que se hacía mediante las licencias, el Defensor del Pueblo cree necesario en estos casos la implantación en los municipios de planes de inspecciones que precisamente incluyan visitas periódicas a las obras durante su ejecución y una comprobación exhaustiva cuando concluyan aquellas.

#### 16.4 DISCIPLINA URBANÍSTICA

La función inspectora es una potestad de ejercicio inexcusable dirigida a comprobar que los actos privados o públicos de ocupación, construcción, edificación y uso del suelo, así como cualesquiera otras actividades que supongan utilización de este, se ajustan a la legalidad y al planeamiento urbanístico. Con este fundamento, el Defensor del Pueblo dirigió una [Sugerencia al Ayuntamiento de Guadamur \(Toledo\)](#) para que los servicios municipales giraran visita de inspección a unas obras. Asimismo, dirigió una [Sugerencia al Ayuntamiento de Arcos de Jalón \(Soria\)](#) para que solicitara la autorización del juzgado de lo contencioso administrativo competente en tanto el propietario se oponía a la entrada de los servicios municipales en el interior de la vivienda.

Cuando esta institución constata pasividad o importantes demoras en la tramitación de un procedimiento de restablecimiento de la legalidad urbanística, sugiere a la entidad local concernida que se impulse de modo inmediato, se dicte resolución en plazo y se adopten las medidas adecuadas tendentes a restablecer el orden urbanístico infringido. Con este objeto el Defensor del Pueblo formuló sendas Sugerencias y Recordatorios de deberes legales a los ayuntamientos de [Las Palmas de Gran Canaria](#) y de [Maó \(Illes Balears\)](#).

El Defensor de Pueblo conoce los problemas de gestión a que se enfrentan las entidades locales de menor capacidad económica a la hora de hacer cumplir sus resoluciones. No obstante, la legislación ofrece varias opciones para la ejecución forzosa.

Entre otros medios posibles, las multas coercitivas impulsan el cumplimiento a través de la imposición de sanciones económicas reiteradas, quedando además el importe afectado a la cobertura de los gastos que genere la ejecución subsidiaria de la resolución adoptada. En este sentido, el Defensor del Pueblo dirigió dos [Sugerencias al Ayuntamiento de Villa del Prado \(Madrid\)](#), para que impusiera las pertinentes multas coercitivas y para que, en caso de no disponer de medios para ejecutar subsidiariamente las obras ordenadas, solicitara la asistencia y la colaboración a la Comunidad de Madrid.

Por otra parte, no es admisible que la tramitación de un procedimiento se vea paralizada durante años por las sucesivas renunciadas de los concejales nombrados como instructores. Las corporaciones locales y sus miembros deben tener presente que la intervención administrativa y las potestades de protección de la ordenación y de sanción de las infracciones no son declinables y que las autoridades y funcionarios están obligados a iniciar y tramitar los procedimientos establecidos para el ejercicio de tales potestades. Además, las personas designadas como órgano instructor son responsables directos de la tramitación del procedimiento y, en especial, del cumplimiento de los plazos establecidos.

El Defensor del Pueblo tuvo que dirigir una serie de consideraciones en este sentido y efectuar varios [Recordatorios de deberes legales al Ayuntamiento de Valdemalugue \(Soria\)](#) sobre varios aspectos: la obligación de reaccionar eficazmente ante la trasgresión del orden urbanístico en el núcleo de Sotos de Burgo; la de cumplir con la máxima diligencia el mandato legal de ejercer la potestad sancionadora y de restauración de la legalidad ante hechos que podrían ser constitutivos de una infracción urbanística; y de actuar de acuerdo con los principios de eficacia y celeridad.

Sin perjuicio de las actuaciones señaladas, debe dejarse constancia de que, en 2023, en la mayoría de las quejas relativas a disciplina urbanística, el Defensor del Pueblo concluyó sus actuaciones tras constatar que el ayuntamiento competente había ejercido sus potestades. No obstante, en muchas ocasiones, el hecho de que estas actuaciones finalizaran favorablemente, sin que fuera preciso dirigir Sugerencias o Recordatorios de deberes legales a los ayuntamientos, se debió a que el mero inicio de actuaciones por parte de esta institución y la posterior supervisión de la actuación municipal –mediante sucesivas solicitudes de ampliación de la información recibida sobre los avances en la tramitación de los expedientes– provocaron la reacción municipal y que finalmente quedara restaurada la legalidad urbanística vulnerada.

#### 16.5 DEBER DE CONSERVACION

El mantenimiento de los bienes inmuebles conforme a su destino, ya sean construcciones y edificaciones, solares, parcelas o terrenos, en condiciones de seguridad y salubridad, es un deber propio del estatuto jurídico de la propiedad inmobiliaria y su incumplimiento constituye un quebrantamiento de la función social de la propiedad inmobiliaria.

Este deber tiene su fundamento en razones de interés público, como son la seguridad de las personas y las cosas, y la salubridad, higiene y ornato del inmueble. Por ello, cuando se perturba ese interés público, el ayuntamiento, de oficio o a instancia de cualquier interesado, debe dictar órdenes de ejecución que obliguen a los propietarios a realizar las obras necesarias para el adecuado uso y conservación de los inmuebles.

El incumplimiento injustificado de una orden de ejecución faculta al ayuntamiento para adoptar medidas de ejecución forzosa como la imposición de multas coercitivas o la ejecución subsidiaria a costa del obligado. Sin embargo, si existe riesgo inmediato para la seguridad de personas o bienes, de deterioro del medio ambiente o del patrimonio natural y cultural, el ayuntamiento deberá optar por la ejecución subsidiaria, exigiendo si es necesario el importe de los gastos derivados por la vía de apremio sobre el patrimonio del obligado.

Si el ayuntamiento dispone de medios propios, puede proceder a la ejecución subsidiaria y llevar a cabo por sí mismo las obras, bien directamente o bien a través del correspondiente contrato. Si, por el contrario, no dispone de los medios adecuados, puede solicitar la ayuda y colaboración de otra Administración Pública, que puede prestarle medios personales y materiales (personal técnico, maquinaria, etc.). Lo que en ningún caso cabe es no ejercitar la potestad de ejecución de las órdenes dictadas.

De conformidad con estos planteamientos, el Defensor del Pueblo ha dirigido Sugerencias y Recordatorios de deberes legales a los ayuntamientos de [Covelo \(Pontevedra\)](#), [Firgas \(Las Palmas\)](#), [Fuencaliente \(Ciudad Real\)](#), [Las Palmas de Gran Canaria \(Las Palmas\)](#), [Muros y Pontedeume \(A Coruña\)](#), [Puerto Castilla \(Ávila\)](#), [Talavera la Real \(Badajoz\)](#), [Tielmes \(Madrid\)](#), [Tobarra \(Albacete\)](#) y [Xàtiva \(Valencia\)](#).

En caso de que los titulares de los terrenos o edificaciones no estén localizados o se desconozca su identidad, se deben iniciar actuaciones para identificarlos e instarles a que satisfagan sus obligaciones. Por tal motivo, esta institución formuló los pertinentes [Recordatorios de deberes legales y Sugerencias al Ayuntamiento de Santa Lucía de Tirajana \(Las Palmas\)](#).

## 16.6 BARRERAS URBANAS Y ARQUITECTÓNICAS

En lo que respecta a la presencia de barreras en el entorno urbano, el Defensor del Pueblo continuó recibiendo quejas relativas a elementos o instalaciones en las vías y espacios públicos, a la inexistencia de rebajes y a las deficiencias de mantenimiento en los acerados y asfalto que obstaculizan e incluso, en algunos casos, impiden la circulación a las personas con movilidad reducida.

El Defensor del Pueblo es consciente de que algunas de estas actuaciones requieren de una planificación previa, pero debe insistir en la urgencia de garantizar unos espacios públicos urbanizados que puedan ser disfrutados por todas las personas de manera segura y de la forma más autónoma posible. Sin perjuicio de lo indicado, es preciso dejar constancia de la colaboración de los ayuntamientos a los que se dirigió esta institución durante el año 2023 para resolver los problemas detectados a través de las quejas recibidas.

Por lo que se refiere a las barreras arquitectónicas en edificios privados, las dificultades que encuentran los propietarios a la hora de ejecutar las obras necesarias para mejorar la accesibilidad de sus inmuebles es una preocupación que trasladan a esta institución año tras año y que fue tratada de forma extensa en el informe anual de 2022.

La aprobación de las obras necesarias para eliminar barreras arquitectónicas en un bloque de viviendas, o el modo de ejecutarlas, es una decisión que atañe a cada junta

de propietarios, sin que pueda intervenir esta institución en un asunto que es jurídico privado. No obstante, una vez adoptado el acuerdo y presentado el proyecto de obra ante el ayuntamiento, si la obra proyectada es viable, segura y se ajusta a la normativa urbanística, deberá ser autorizada a través de la concesión de la correspondiente licencia.

El Defensor del Pueblo insiste ante las corporaciones locales en la importancia de tramitar estas licencias con celeridad para poder mejorar cuanto antes la vida de sus vecinos, garantizando la accesibilidad de sus viviendas. En general, en sus actuaciones de los últimos años, esta institución constata que las quejas sobre esta cuestión finalizan de manera favorable para los solicitantes, salvo en los casos en que la instalación pretendida no es técnicamente viable o los proyectos presentados no cumplen con los requisitos exigidos.

#### 16.7 DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN URBANÍSTICA

Un año más hay que mencionar las frecuentes quejas que recibe el Defensor del Pueblo por denegación sin fundamento del acceso a la información urbanística, por silencio o aduciendo interpretaciones erróneas de las disposiciones legales vigentes en esta materia. También es frecuente que las Administraciones olviden que la denegación de una solicitud de información debe apreciarse mediante resolución motivada que debe notificarse a la persona solicitante.

Si bien es cierto que las Administraciones cada vez son más conscientes de la importancia de facilitar a los ciudadanos la mayor información urbanística posible, todavía tardan en contestar o no contestan las solicitudes presentadas por la ciudadanía. En este terreno, el Defensor del Pueblo ha de insistir en pedir celeridad.

El derecho a la información tiene especial relevancia en el ámbito urbanístico, porque el control de la observancia de la legalidad, así como la de los planes y demás instrumentos de ordenación y de gestión en esta materia, puede ser instado por cualquier ciudadano. La acción para exigir la observancia de las normas es pública y su ejercicio se reconoce a favor de todos los ciudadanos, sin exigirse una especial legitimación, bastando el interés en la preservación de la legalidad urbanística. Precisamente la mayoría de las solicitudes de acceso a la información tienen como fin comprobar la adecuación de alguna obra o licencia a lo normativamente previsto.

El análisis de las numerosas quejas que recibe esta institución permite observar cómo la práctica administrativa cotidiana no se corresponde con el marco legal que rige el derecho de acceso a la información urbanística. En estos casos, el Defensor del Pueblo sugiere a las Administraciones locales que faciliten a los ciudadanos el acceso a los documentos y proyectos que hayan solicitado. Además, estas actuaciones buscan

que se resuelvan las solicitudes de acceso de forma expresa, motivada, en plazo y con indicación de los recursos que puedan interponerse.

Cabe destacar en 2023 varias actuaciones en las que las Administraciones alegaron para no facilitar el acceso a la información que se vulneraban límites relativos a la propiedad intelectual e industrial del autor del correspondiente proyecto. No obstante, no se ajusta a la ley la invocación genérica del carácter confidencial de la información o los posibles perjuicios para el secreto profesional o para los derechos de autor del titular del proyecto, sin que ello se justifique de forma suficiente. Es necesario 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, dado que la regla general es el acceso a la información pública y los límites deben ser interpretados de manera restrictiva, los derechos de propiedad intelectual o industrial no pueden entenderse referidos a la totalidad de los documentos que integran el expediente, sino solo a aquella información que efectivamente tenga carácter confidencial, por existir un interés digno de protección que deba prevalecer sobre el acceso a la información. Todo ello debe motivarse caso por caso, debiéndose suministrar aquella información que no se encuentre afectada por el límite que se aplique.

De acuerdo con estas consideraciones, el Defensor del Pueblo dirigió Sugerencias y Recordatorios de deberes legales a los ayuntamientos de [Cartagena \(Región de Murcia\)](#) en dos ocasiones, [Madrid](#), [Torale de los Vados \(León\)](#) y [Tuineje \(Las Palmas\)](#).

## 17 ADMINISTRACIÓN LOCAL

### 17.1 ORGANIZACIÓN Y RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS CORPORACIONES LOCALES

#### ***Transparencia y acceso a la información***

El Defensor del Pueblo ha venido sugiriendo a las Administraciones locales que tramiten y resuelvan con celeridad las peticiones de información presentadas al amparo de la normativa de transparencia. Además, les recuerda que la estimación o desestimación de la pretensión se ha de formalizar en una resolución conforme a la normativa administrativa.

Por otro lado, las desestimaciones de acceso a información pública fundadas en requisitos no previstos o en causas de denegación o límites no amparados en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, o que resultan interpretados de manera errónea, son objeto de Sugerencias y Recordatorios de deberes legales por parte de esta institución.

Un ejemplo de lo anterior fue la [Sugerencia formulada a la Junta Vecinal de Villamoñico \(Cantabria\)](#), para que resolviera expresamente la solicitud y diera acceso a la información solicitada, previa disociación de los datos personales que pudiera contener.

La exigencia de empadronamiento para poder tener acceso a la información pública solicitada resulta un requisito no previsto en la normativa de transparencia que impide el normal ejercicio del derecho. De acuerdo con ello, el Defensor del Pueblo formuló una [Sugerencia al Ayuntamiento de Tartanedo \(Guadalajara\)](#).

La obligación de cumplir con las resoluciones emitidas por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, al tener estas la consideración de acto administrativo y ser, en consecuencia, inmediatamente ejecutivas de acuerdo con el artículo 98 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, motivó un [Recordatorio de deberes legales dirigido al Ayuntamiento de Pozohondo \(Albacete\)](#).

Ante la negativa a aportar a un ciudadano la información tributaria de un tercero, al entender el Ayuntamiento de Pontevedra que no era aplicable la normativa de transparencia, el Defensor del Pueblo sostuvo, de acuerdo con lo mantenido por el Tribunal Supremo, que no cabe concluir que en la normativa tributaria exista una regulación específica, propia y exhaustiva del sistema de acceso a la información por parte de los ciudadanos, sino un principio o regla general de reserva de los datos con

relevancia tributaria que no desplaza ni hace inaplicable el régimen de acceso que se diseña en la mencionada Ley 19/2013, de transparencia.

Por ello, esta institución formuló una [Sugerencia](#) al referido ayuntamiento, en la cual se insistía en que la aplicación de los límites previstos legalmente ha de estar justificada, ser proporcionada con su objeto y finalidad y atender a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso.

El Defensor del Pueblo también dirigió un [Recordatorio de deberes legales al Ayuntamiento de Quintanar de la Sierra \(Burgos\)](#) y una [Sugerencia y un Recordatorio al Ayuntamiento de la Vall d'Ebo \(Alicante\)](#), en ambos casos sobre el contenido de información que debe aparecer en sus respectivos portales de transparencia, de conformidad con lo previsto en el artículo 6 y siguientes de la Ley 19/2013.

#### ***Publicidad de las sesiones plenarias. Participación ciudadana***

El Defensor del Pueblo formuló un [Recordatorio de deberes legales al Ayuntamiento de Miramar \(Valencia\)](#), ante su práctica de publicar el anuncio de convocatoria de las sesiones plenarias una vez estas ya se habían celebrado.

De acuerdo con el artículo 70 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, las sesiones plenarias son públicas. De ello se deduce que el objetivo que persigue la publicación de la convocatoria no es otro que informar a la ciudadanía de la fecha en la que se va a celebrar la sesión para posibilitar su asistencia.

Teniendo en cuenta la finalidad de la norma, si bien el artículo 229.1 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 2568/1986, no establece plazo para la publicación, ha de interpretarse que debe de realizarse con carácter previo a la celebración del pleno.

Además, esta institución recordó a la entidad local que la referencia al tablón de anuncios que contiene el precepto normativo incluye tanto el tablón de anuncios físico, que se puede mantener en la casa consistorial, como el tablón de anuncios electrónico, alojado en el portal web, cuya presencia ya se ha generalizado en las entidades locales.

Por otro lado, el Defensor del Pueblo [recomendó al Ayuntamiento de Monóvar \(Alicante\)](#), que venía incumpliendo la obligación de convocar periódicamente el consejo sectorial de medio ambiente, la renovación de sus miembros y retomar la convocatoria de sus sesiones en tiempo y forma. El ayuntamiento está sujeto por el reglamento regulador del consejo, aprobado por el pleno, que lo configura como un órgano de participación ciudadana cuya creación se enmarca en la obligación de los ayuntamientos de facilitar a los vecinos la más amplia información sobre la actividad municipal y la

participación de todos los ciudadanos en la vida local, que se recoge en el artículo 69 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

### ***Perfiles institucionales en las redes sociales***

Ante el bloqueo de la participación de una persona en el perfil institucional municipal en una red social, el Defensor del Pueblo dirigió una [Recomendación al Ayuntamiento de Mislata \(Valencia\)](#), con el fin de que adoptara un reglamento sobre la gestión de las redes de la corporación local y detallara el procedimiento a seguir en caso de vulneración de las normas por los usuarios.

A juicio de esta institución, dichos procedimientos deben proteger el derecho de los interesados a ser oídos, así como a recibir una explicación de las circunstancias que motivan la adopción de la decisión de bloquear su acceso y participación, especialmente si lo solicitan de manera expresa. Además, las disposiciones deben contemplar la obligación del ayuntamiento de advertir al interesado, antes de proceder al bloqueo, de las expresiones concretas que se consideran inadecuadas y cuya reiteración causaría la prohibición de participar en el perfil. Todo ello ha de tener en cuenta la necesaria proporcionalidad que debe existir entre la decisión que se adopte y la infracción cometida por el usuario, que requiere que se determine un período máximo de bloqueo, con el fin de evitar que este pudiera tener una duración indeterminada o indefinida.

## 17.2 ESTATUTO DE LOS MIEMBROS DE LAS CORPORACIONES LOCALES

### ***Derecho de asistencia a los plenos municipales***

Con ocasión de dos quejas presentadas por la falta de convocatoria de las sesiones plenarias en los ayuntamientos de Gor (Granada) y Vall d'Ebo (Alicante), por una vecina y por un edil respectivamente, el Defensor del Pueblo se pronunció un año más sobre la obligación de respetar la periodicidad de las convocatorias de las sesiones ordinarias del pleno.

Además, y ante la práctica del Ayuntamiento de la Vall d'Ebo de celebrar sus sesiones con la participación remota de parte de sus ediles, esta institución señaló que la configuración de una suerte de sesión mixta, en la que los ediles pueden elegir a voluntad si asistir a la sesión en el salón de plenos o bien a distancia, no tiene amparo normativo.

La normativa estatal solo recoge la posibilidad de celebrar íntegramente una sesión plenaria de forma telemática en los casos en los que concurren situaciones excepcionales de fuerza mayor, de grave riesgo colectivo, o catástrofes públicas que impidan o dificulten de manera desproporcionada el normal funcionamiento del régimen presencial de las sesiones de los órganos colegiados de las entidades locales. Fuera de

estos supuestos las sesiones habrán de celebrarse presencialmente en el salón de plenos de la casa consistorial.

Cuestión distinta es la posibilidad de que algún miembro del pleno, por razón justificada, pueda participar de forma telemática. En estos casos, tal previsión, a falta de normativa autonómica, ha de quedar suficientemente regulada en el reglamento orgánico municipal y circunscribirse a determinados supuestos en los que se pudiera justificar la falta de presencia física del representante público en la sesión, únicamente por el tiempo que resulte imprescindible.

En este sentido, se ha de tomar en consideración la doctrina al respecto fijada por la Sentencia del Tribunal Constitucional 19/2019, de 12 de febrero, confirmada por la Sentencia 45/2019, de 27 de marzo, según la cual la naturaleza particular de los órganos colegiados representativos, singularmente de los parlamentos, exige, asimismo, que las funciones propias del cargo se ejerzan de forma presencial, en tanto la formación de la voluntad de las cámaras solo puede realizarse a través de un procedimiento en el que se garantice el debate y la discusión —solo de este modo se hace efectivo el pluralismo político y el principio democrático—, y para ello es esencial que los parlamentarios asistan a las sesiones de la cámara.

En la decisión de votar influyen circunstancias muy diversas, que pueden verse determinadas por la interrelación directa e inmediata entre los representantes. Por ello, solo la actuación presencial garantiza que puedan ser tomados en consideración aspectos que únicamente pueden percibirse a través del contacto personal. No hay más excepción para esta regla general que la que pueda venir establecida en los reglamentos parlamentarios respecto a la posibilidad de votar en ausencia cuando concurren circunstancias excepcionales o de fuerza mayor, y para ello será necesario que el voto realizado sin estar presente en la cámara se emita de tal modo que se garantice que expresa la voluntad del parlamentario ausente y no la de un tercero que pueda actuar en su nombre. La presencia personal es, además, una exigencia que no se circunscribe únicamente a los parlamentarios, alcanzando igualmente a quienes sean llamados a comparecer ante la cámara.

De conformidad con lo indicado, esta institución formuló un [Recordatorio de deberes legales al Ayuntamiento de la Vall d'Ebo \(Alicante\)](#).

### ***Acceso a información municipal***

Ante dos casos en los que los concejales manifestaron las dificultades que encontraban para acceder a la información municipal, el Defensor del Pueblo dirigió una [Sugerencia al Ayuntamiento de Campanario \(Badajoz\)](#) y dos [Recordatorios de deberes legales al Ayuntamiento de Quintanar de la Sierra \(Burgos\)](#), con los que reiteró que el derecho de disponer de la información necesaria para ejercer aquellos cargos públicos está

relacionado con el derecho constitucional de participación política, dado que esta información tiene como objeto facilitar a los concejales un normal ejercicio de sus funciones.

Por otra parte, el Defensor del Pueblo considera que debe permitirse a los concejales el acceso electrónico al libro de decretos del ayuntamiento, por lo que dirigió también una Sugerencia al Ayuntamiento de Campanario en ese sentido. Es cierto que, según la regulación contenida en el artículo 16 del Reglamento de Organización y Funciones, el acceso debe permitirse exclusivamente en las dependencias municipales, sin embargo, a juicio de esta institución, no resulta razonable restringir el derecho de acceso electrónico a los concejales mientras que los ciudadanos en general, al amparo de la normativa de procedimiento y de transparencia, tienen derecho al acceso electrónico,

La regulación prevista en el Reglamento de Organización y Funciones se enmarca en un tiempo en el que los expedientes no estaban digitalizados, por lo que, efectivamente, consultar y acceder a un expediente exigía desplazarse a las oficinas donde se encontraban los documentos originales en papel. Hoy día, sin embargo, con la generalización del expediente electrónico dicha regulación ha devenido obsoleta. Hay que tener en cuenta, además, que en el ayuntamiento se trabaja con expedientes electrónicos y que está implantada una herramienta de gestión que permite consultar el libro de decretos desde cualquier punto con acceso a internet.

Además, el artículo 53 de la Ley 39/2015 establece que los interesados tienen derecho a consultar la información de los procedimientos en los que tienen la consideración de interesados a través del Punto General Electrónico de la Administración, y el artículo 22 de la Ley 19/2013, de transparencia, establece que el acceso a la información se realizará preferentemente por vía electrónica. A la luz de esta normativa, en virtud de la cual el derecho de acceso puede realizarse por los ciudadanos desde cualquier lugar a través de un equipo informático, es muy discutible la vigencia del artículo 16 del Reglamento de Organización y Funciones por cuanto se refiere a la consulta por los concejales de documentos electrónicos.

### 17.3 TERRITORIO Y POBLACIÓN

Varias cuestiones relativas al derecho de los ciudadanos a ser empadronados en el municipio en el que tienen su residencia habitual fueron motivo de queja ante el Defensor del Pueblo.

Por lo que se refiere a los plazos, esta institución tuvo ocasión de sugerir al [Ayuntamiento de Zaragoza](#) que, al no haber dado respuesta alguna a una solicitud de empadronamiento presentada tres meses antes, procedía estimar la pretensión por silencio positivo, de acuerdo con la Resolución de 17 de febrero de 2020, de la

Presidencia del Instituto Nacional de Estadística y de la Dirección General de Cooperación Autonómica y Local, por la que se dictan instrucciones técnicas a los ayuntamientos sobre la gestión del padrón municipal.

Sobre el derecho al empadronamiento de aquellas personas que no pueden acreditar la disponibilidad civil del domicilio donde residen, el Defensor del Pueblo recordó que el hecho de que el interesado no pueda aportar ningún documento que acredite su residencia no impide que tenga derecho a ser empadronado si efectivamente reside en la vivienda, para lo cual el ayuntamiento puede hacer una comprobación material a través de una visita de inspección por parte de la Policía local.

El Defensor del Pueblo dirigió una [Sugerencia y una Recomendación al Ayuntamiento de Andújar \(Jaén\)](#), para que se revocara una desestimación y para que en los procedimientos de alta o de cambio de domicilio en el padrón, en los que los interesados no pueda acreditar el título que legitime la ocupación de la vivienda, se acuda a vías de comprobación de la efectiva residencia en el domicilio, alternativas a la documental.

Asimismo, esta institución trasladó sendas [Sugerencias y un Recordatorio a los ayuntamientos de Fuenlabrada \(Madrid\)](#) y [Hernani \(Gipuzkoa\)](#), a fin de que no se desestimen solicitudes de empadronamiento por cuestiones de índole urbanística, como la falta de licencia de ocupación del inmueble o la consideración del inmueble como de uso distinto al de vivienda. El padrón debe reflejar el domicilio donde realmente vive cada vecino del municipio y su inscripción es completamente independiente de las controversias jurídico-privadas sobre la titularidad de la vivienda, así como sobre las circunstancias físicas, higiénico-sanitarias o de otra índole que afecten a ese domicilio.

Por otro lado, la exigencia a las personas que residen efectivamente en el municipio de requisitos, trámites u obligaciones para el acceso al padrón, que no están recogidos en la normativa padronal (como es el caso de la exigencia de comparecencia del interesado), supone no solo una barrera para la persona interesada, sino también una restricción ilegítima al acceso a los derechos que la normativa vigente atribuye a los vecinos, especialmente el de participación política que resulta esencial en un Estado democrático. En tal sentido, el Defensor del Pueblo formuló una [Sugerencia y una Recomendación al Ayuntamiento de Aigües \(Alicante\)](#).

## 17.4 SERVICIOS

### ***Prestación de los servicios y ubicación de las instalaciones***

Como suele ocurrir cada año, fueron objeto de actuaciones del Defensor del Pueblo las molestias causadas por la prestación de diversos servicios públicos municipales o por la

ausencia de su prestación, como es el caso de la [Sugerencia remitida al Ayuntamiento de Guijo de Coria \(Cáceres\)](#), en relación con el servicio de alcantarillado.

Cabe mencionar en este apartado la [Sugerencia dirigida al Ayuntamiento de Lopera \(Jaén\)](#), que alegaba falta de financiación para la pavimentación de una vía urbana que, según los propios servicios técnicos municipales, no mostraba características de salubridad y podía ser foco de infecciones. Dichos trabajos deberían ser una prioridad para el ayuntamiento, visto el preocupante estado de la vía, así como su consideración de servicio de prestación obligatoria por la legislación de régimen local. La pavimentación de los viales y la carencia de otros servicios propios del suelo urbano fue también objeto de una [Sugerencia al Ayuntamiento de Onda \(Castellón\)](#).

Asimismo, ha sido objeto de controversia la ubicación de determinadas instalaciones municipales, como los parques caninos y los contenedores de residuos sólidos urbanos. Estos problemas dieron lugar a [Sugerencias dirigidas a los ayuntamientos de Altura \(Castellón\)](#), [Barreiros \(Lugo\)](#), [Gata de Gorgos \(Alicante\)](#) y [Santillana del Mar \(Cantabria\)](#).

### ***Cantones para el servicio de limpieza viaria en Madrid***

Es preciso destacar en este ámbito las actuaciones tramitadas ante el Ayuntamiento de Madrid con motivo de la decisión de ubicar en distintos barrios cantones vinculados a la prestación del servicio de limpieza viaria en todo el ámbito de la ciudad.

El Defensor del Pueblo recibió quejas de vecinos e inició actuaciones respecto a los cantones previstos en las calles Sinfonía y Poema Sinfónico, en la calle Sangenjo y en los barrios de La Elipa, Vicálvaro y Montecarmelo. Esta institución realizó un análisis pormenorizado de cada una de las situaciones que fueron objeto de queja –que no eran similares ni, por tanto, equiparables–, respecto al tamaño de la instalación prevista, las características del suelo y su emplazamiento, las posibles molestias alegadas o la existencia de emplazamientos alternativos propuestos por los vecinos afectados. Las razones de la oposición y el desarrollo de las alegaciones planteadas ante esta institución en contra de cada cantón también eran diferentes en cada caso.

De esta forma, la decisión que haya adoptado esta institución respecto a un cantón en concreto no se puede extrapolar a otras quejas en las que concurren circunstancias distintas.

El artículo 26 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, dispone que todos los municipios deben prestar los servicios de recogida de residuos y limpieza viaria. A estos efectos, corresponde al ayuntamiento, en ejercicio de sus potestades, decidir entre las diversas opciones viables el lugar en el que emplazar las instalaciones necesarias para prestar el servicio.

Ahora bien, la decisión relativa al emplazamiento de las dotaciones e instalaciones necesarias para prestar el servicio de recogida de residuos y limpieza viaria debe sujetarse a las normas urbanísticas y ambientales que resulten de aplicación, buscando la que mejor sirva al interés general y cause menos impacto y molestias. El ayuntamiento debe justificar la alternativa elegida entre las opciones existentes, es decir, por qué es esa ubicación y no otra la que considera la más idónea en su conjunto y cuáles son las razones para ello.

En el caso del cantón de La Elipa, esta institución consideró que el emplazamiento había sido debidamente explicado por el ayuntamiento y no resultaba inadecuado, teniendo en cuenta que la parcela ya albergaba desde los años 70 una actividad similar, sin haber registrado quejas vecinales. De la información municipal aportada se desprendía, asimismo, que en la instalación no se iba a realizar tratamiento de residuos ni en ningún caso se depositarían residuos orgánicos que pudieran provocar molestias por olores. Además, el ayuntamiento procedió a instalar pantallas acústicas como medida correctora para mitigar las molestias por ruidos que pudieran producirse.

Por su parte, en el cantón de la calle Sangenjo, esta institución consideró justificada la ubicación por el consistorio en atención a la naturaleza de la actividad a desarrollar, que no supone tráfico ni aparcamiento de vehículos pesados ni almacenamiento de residuos o actividad nocturna. En concreto, según informó el ayuntamiento, la instalación prevista se compondrá de vestuarios para barrenderos, almacén para carritos eléctricos, una plaza de maniobra para el furgón que lleva y saca la sal del silo (ligero y solo en episodios de nevada), una plaza para aparcamiento de triciclos eléctricos para el uso por barrenderos, una plaza de aparcamiento de turismo de inspección eléctrico, una plaza de aparcamiento para trabajadores con discapacidad, un punto limpio de proximidad (como los ya ubicados en distintas juntas de distrito, centros deportivos y culturales) y un silo de sal para reparto a vecinos y extendido en las calles exclusivamente en episodios de alerta por nevada.

Respecto al emplazamiento de los cantones de limpieza de Montecarmelo y Vicálvaro, en los que las actuaciones no habían finalizado en 2023, el ayuntamiento justificó debidamente que las parcelas elegidas en ambos casos reúnen los requisitos urbanísticos y ambientales, y que en las instalaciones no se va a realizar tratamiento de residuos. No obstante, el Defensor del Pueblo consideró necesaria una información más amplia respecto a la justificación de la ubicación elegida frente a las parcelas alternativas propuestas por los vecinos, ya que dicha elección, aunque expresión de una potestad discrecional, debe contar con la debida motivación.

En relación con el cantón y base del Servicio Especial de Limpieza Urgente (SELUR) de Montecarmelo, esta institución requirió al ayuntamiento que justificara el emplazamiento elegido, teniendo en cuenta las parcelas alternativas propuestas por la

plataforma de vecinos, atendiendo al uso urbanístico, acceso y urbanización y distancias a edificios próximos. Además, las explicaciones municipales dadas en torno a la posible existencia de una fosa en el lugar donde se va a ubicar la instalación resultaban insuficientes, a la vista de las alegaciones formuladas por la plataforma de vecinos y de la Asociación de Amigos de los Brigadistas Internacionales. Sobre este aspecto, el Defensor del Pueblo solicitó al consistorio que informara de la decisión que adoptara en relación con la posible suspensión del inicio de las obras, en atención a la voluntad manifestada por la Dirección General de Memoria Democrática del Ministerio de Política Territorial, con el informe positivo de la Dirección General de Patrimonio Cultural del ayuntamiento, de hacer prospecciones en el terreno, con el fin de comprobar si se encuentra en dicho lugar la fosa en la que se enterraron a los brigadistas internacionales.

En el caso del cantón ubicado en las calles Sinfonía y Poema Sinfónico, el Defensor del Pueblo dirigió un [Recordatorio de deberes legales al Ayuntamiento de Madrid](#), porque la discrecionalidad solo se puede ejercer dentro de los márgenes que otorga el ordenamiento jurídico y, por tanto, de conformidad con la normativa urbanística. Esta institución verificó que el ayuntamiento prácticamente había finalizado las obras del cantón de limpieza, sin haber aprobado definitivamente el plan especial que daba cobertura al cambio de uso de suelo y sin haber procedido a la segregación de la parcela.

El hecho de que el ayuntamiento haya anticipado la ejecución material de las obras supone que no ha tenido reparo en prejuzgar el resultado final de la tramitación del plan especial, convirtiendo en irrelevantes los trámites que habían de realizarse durante la sustanciación del procedimiento, así como la decisión que al respecto fuera a adoptar el pleno de la corporación. La adopción de decisiones con apoyo en previsiones sobre eventuales aprobaciones futuras supone desdibujar la propia naturaleza del trámite de información pública, que deviene en una ficción, así como la competencia que le corresponde al pleno de la corporación que es el órgano con competencia legalmente atribuida para la aprobación de los planes urbanísticos.

Por ello, el Defensor del Pueblo consideró necesario insistir en que las obras de las instalaciones o construcciones han de ejecutarse en suelos en los que el planeamiento vigente permita los usos previstos en el correspondiente proyecto y que, en caso de ser necesaria la modificación del plan para la ejecución de un proyecto, las obras no deben realizarse hasta que esta modificación se haya aprobado definitivamente.

### ***Cobro en metálico de cuantías de pequeña entidad por uso de instalaciones***

El Defensor del Pueblo recibió quejas ciudadanas por la negativa de varias Administraciones a cobrar en metálico el importe correspondiente a los precios públicos o tasas exigibles para el acceso a instalaciones públicas. Es el caso de la

[Recomendación dirigida al Ayuntamiento de Alzira \(Valencia\)](#), que no aceptaba cobrar en taquilla cuantías de pequeña entidad, como la entrada diaria a la piscina.

De acuerdo con la normativa de recaudación, corresponde al ayuntamiento decidir si habilita o no una caja municipal que permita el cobro en efectivo del precio público. No obstante, el Defensor del Pueblo considera aconsejable autorizarlo, teniendo en cuenta que hay potenciales usuarios de la piscina municipal, como personas mayores o menores de edad, que pueden no disponer de tarjeta bancaria con la que hacer el pago. Además, no debe merecer el mismo tratamiento el pago de un abono que, según la ordenanza tiene un coste de 35 euros y que habilita para varios usos, que la compra de una entrada diaria que tiene un coste de cuatro euros y que habitualmente se paga en taquilla y no en una entidad colaboradora que puede estar cerrada o lejana a la instalación municipal.

Una decisión adoptada meramente en atención a las posibilidades que ofrece la normativa de recaudación sin atender a las distintas realidades de la población no resulta ponderada y razonable. Se trata de garantizar que toda persona que desea ser usuaria de la piscina municipal lo pueda ser, con independencia de que tenga o no tarjeta bancaria.

#### 17.5 BIENES

El Defensor del Pueblo recordó al [Ayuntamiento de Villaviciosa de Odón \(Madrid\)](#) que el uso privativo de un bien municipal, como es el caso de una instalación deportiva, requiere de la preceptiva concesión demanial, de acuerdo con el artículo 86 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas. El título habilitante que, según el ayuntamiento, se había concedido de forma verbal, resulta irregular, en la medida en que este ha de formalizarse en todo caso en un documento administrativo.

Por otro lado, el deficiente estado de conservación de caminos rurales sigue siendo causa de actuaciones de esta institución ante las entidades locales. Es el caso de las Sugerencias dirigidas a los [ayuntamientos de Illano, Valdés y Teverga \(Asturias\)](#). Esta institución recordó a las corporaciones locales que los caminos públicos son definidos como bienes de dominio y uso público de titularidad municipal, con los efectos a ello inherentes (artículos 3.1 y 70 a 72 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1372/1986 y 82 de la Ley 7/1985), por lo que no es posible negar la titularidad y competencia municipal en la defensa de los caminos públicos y su conservación.

En consecuencia, corresponde a los ayuntamientos, dentro de sus respectivos términos municipales, realizar todas las actuaciones precisas para mantenerlos abiertos

al tránsito vecinal, lo que incluye ordenar las obras de reparación necesarias para garantizar su adecuada conservación.

En cuanto se refiere a las potestades de recuperación de oficio de los caminos como bienes de dominio público, esta institución [sugirió al Ayuntamiento de Valencia de Alcántara \(Cáceres\)](#), que adoptara las medidas necesarias para recuperar la posesión y garantizar el uso público de un camino que se había usurpado por un particular, así como que se procediera a su inscripción en el catálogo municipal, lo cual, al suponer una presunción de certeza sobre la titularidad de los bienes, facilita y garantiza su conservación y defensa.

Por último, y con relación al cumplimiento de la Ley 20/2022, de 19 de octubre, de Memoria Democrática, el Defensor del Pueblo abrió actuaciones con los ayuntamientos de Acebo (Cáceres) y Madrid sobre la denominación de vías urbanas y dotaciones públicas y dirigió una [Sugerencia al Ayuntamiento de Elche \(Alicante\)](#), sobre la retirada de un monumento de la localidad.

## 18 FUNCIÓN Y EMPLEO PÚBLICOS

### 18.1 ACCESO AL EMPLEO PÚBLICO

Durante 2023, las Administraciones Públicas continuaron con el desarrollo de las ofertas de empleo público convocadas bajo el amparo de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público. Aunque muchos opositores presentaron quejas en disconformidad con el desarrollo de los procesos selectivos, con carácter general esta institución ha observado una actuación correcta por parte de las Administraciones Públicas, adecuando su proceder a las bases publicadas.

#### ***Desistimiento de los procesos selectivos convocados***

Esta institución ha considerado necesario [advertir](#) a algunas administraciones locales de que el desistimiento de continuar un proceso selectivo ya convocado debe estar motivado y justificado por razones de orden público, de eficacia y eficiencia en la actuación administrativa y cuando en el curso del procedimiento se observen vicios que conlleven la nulidad o anulabilidad de todo o parte de los trámites, o cuando exista un interés general cuya satisfacción lo haga razonable. Esa decisión, además, ha de tener en cuenta la existencia de los derechos e intereses legítimos de los afectados.

#### ***Transparencia***

La salvaguarda del principio de transparencia en todo el desarrollo del proceso selectivo es una constante en las reclamaciones de los aspirantes a un empleo público.

Sin perjuicio de que los aspirantes puedan acceder con posterioridad a su expediente completo, el Defensor del Pueblo [recomendó al Ayuntamiento de El Escorial \(Madrid\)](#) que, además de la hoja autocopiativa de las respuestas y la publicación de la plantilla correctora del ejercicio, se les suministre las preguntas de los exámenes realizados.

En la línea marcada por el Tribunal Supremo, la Agencia Española de Protección de Datos y el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, esta institución [recomienda y sugiere](#) a las Administraciones Públicas convocantes que proporcionen a los solicitantes el acceso a los ejercicios del resto de opositores sin identificación de su autor.

En el marco de la selección de personal laboral temporal, la Comunidad de Madrid aceptó dos [Recomendaciones](#) para que se dictaran instrucciones que regulasen el procedimiento garantizando los principios de igualdad, mérito, capacidad y concurrencia que rigen el acceso al empleo público y para que se publicaran las instrucciones reguladoras del procedimiento seguido.

### ***Subsanación en procesos competitivos***

La subsanación, como garantía ampliamente admitida en los procedimientos de concurrencia competitiva, permite normalizar el acto, otorgando un plazo al administrado para corregir errores.

El Defensor del Pueblo [recordó](#) a las administraciones convocantes, para traslado a su vez a los tribunales calificadores y órganos de selección, que se motiven adecuadamente y con precisión en listas definitivas y provisionales las causas que justifican la exclusión del aspirante, a efectos de que pueda proceder a su correcta subsanación.

### ***Motivación de los tribunales calificadores***

El Defensor del Pueblo [recordó](#) a varias administraciones, entre ellas al Ayuntamiento de Madrid, el deber de motivar suficientemente las resoluciones que ponen fin a los procedimientos de impugnación de los cuestionarios y plantillas de respuestas, de manera que el interesado pueda valorar la interposición de un recurso de alzada.

### ***Prueba entrevista***

En los procesos selectivos por concurso o que incluyen esta fase, las administraciones convocantes incluyen con frecuencia en las bases la realización de una entrevista para la valoración de los méritos adecuados a las características del puesto ofertado.

En este sentido, el Defensor del Pueblo [recomendó](#) a las administraciones que las bases de los procesos selectivos que incluyan una prueba de entrevista establezcan con claridad los parámetros con que ha de desarrollarse y los criterios de puntuación. Y que, en caso de reclamación contra la valoración obtenida en la entrevista, se motive la contestación, expresando el material o las fuentes sobre las que se sustenta el juicio técnico y por qué la aplicación de esos criterios conduce al resultado individualizado que otorga la preferencia a un candidato.

En el procedimiento de contratación de personal fijo seguido por la Autoridad Portuaria de Castellón, la incorporación de la entrevista como prueba de conocimiento y tercera fase del proceso selectivo determinó la intervención de esta institución. El criterio del Defensor del Pueblo fue aceptado para futuras convocatorias, introduciendo la entrevista personal dentro de la fase de concurso y a partir de un mismo cuestionario para todos los entrevistados.

También [recomendó](#) que se publique la fecha, lugar y hora de celebración de cada una de las pruebas con antelación suficiente para facilitar que los aspirantes puedan tomar conocimiento de la decisión y adoptar las medidas precisas para participar.

### ***Reserva de las ofertas de empleo público (OEP) a personas con discapacidad***

La no reserva de plazas para personas con discapacidad en las ofertas de empleo público contraviene el artículo 59.1 del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público y el artículo 2 del Real Decreto 2271/2004, de 3 de diciembre, por el que se regula el acceso al empleo público y la provisión de puestos de trabajo de las personas con discapacidad.

El fin claro es la inserción profesional de personas con dificultades de acceso al empleo haciéndose operativa en el marco de las ofertas de empleo público. El sentido de la reserva es competir exclusivamente con quienes concurren a ese cupo de plazas reservadas y en ese turno especial, una vez superado el mínimo de aptitud y conocimiento (Sentencia 1107/2021 del Tribunal Supremo).

En este sentido, el Defensor del Pueblo [recomendó](#) a la Diputación Provincial de Zaragoza, entre otras administraciones, que incluya en las ofertas públicas de empleo el cupo de reserva de plazas vacantes para ser cubiertas por personas con discapacidad.

Renfe-Operadora aceptó la [Recomendación](#) reiterada por esta institución relativa a los trabajadores que han superado el proceso selectivo y son declarados no aptos por padecer una enfermedad mental, así como la [Sugerencia](#) planteada en cuanto a la incorporación de una trabajadora a un puesto adaptado a sus condiciones de salud.

### ***Los trastornos del aprendizaje***

El Defensor del Pueblo inició actuaciones con la Secretaría de Estado de Derechos Sociales y Agenda 2030 para que valorase la posible modificación legislativa 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 concreto permitir a personas que sufren trastornos de aprendizaje, que se beneficien de la adaptación de tiempos adicionales en los procesos selectivos que tienen las personas con un grado de discapacidad igual o superior al 33 %. Esta actuación, al cierre de este informe, continúa abierta con la Administración.

### ***Bolsas de personal docente interino***

En la gestión de la bolsa de maestros interinos, distintas comunidades autónomas adjudican áreas de profesorado especialista de Educación Primaria a docentes de otras especialidades. Las administraciones educativas adoptan estas decisiones en virtud de sus potestades de organización y gestión, amparadas en el Real Decreto 1594/2011, de 4 de noviembre, por el que se establecen las especialidades docentes del Cuerpo de Maestros que desempeñen sus funciones en las etapas de Educación Infantil y de Educación Primaria.

El Defensor del Pueblo considera que corresponde a los maestros de la especialidad de Educación Primaria impartir las áreas de su especialidad, sin perjuicio de que, ante la falta de docentes de esta especialidad, pueda recurrirse a docentes de otras.

## 18.2 CONDICIONES LABORALES

Las condiciones laborales de los empleados públicos también fueron causa de numerosas quejas y de inicio de intervención de esta institución ante las Administraciones Públicas.

### **Retribuciones**

La retribución es uno de los elementos que provoca un mayor grado de conflictividad. En numerosas ocasiones tienen como base la necesidad de que la Administración reconozca la adquisición de derechos económicos que se habían incorporado al patrimonio de los interesados por diversos títulos.

Sobre la base de la doctrina del enriquecimiento injusto, esta institución formuló una [Sugerencia a la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades de la Comunidad de Madrid](#), para que procediera al pago de los derechos económicos de una funcionaria que había realizado las funciones que se le habían asignado, pese a que no cumplía con los requisitos exigidos.

En cumplimiento de la Directiva 1999/70/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999 (sobre el trabajo de duración determinada) y de acuerdo con la jurisprudencia relativa a la imposibilidad de un trato desigual entre empleados indefinidos y los de duración determinada, el Defensor del Pueblo formuló una [Sugerencia a la Subsecretaría de Cultura y Deporte](#), para el abono de las retribuciones de un expleado del Museo de Arte Reina Sofía de Madrid.

Continuaron las actuaciones ante el Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social referentes al reconocimiento de servicios prestados y la percepción de los trienios que corresponden a los funcionarios con previo vínculo laboral con la Administración.

El artículo 49.e) del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, al configurar los permisos asociados a la conciliación de la vida laboral y familiar, establece el derecho de los funcionarios a la percepción íntegra de sus retribuciones. Esto, unido a la doctrina del interés superior del menor, motivó una [Sugerencia dirigida a la Subsecretaría de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones](#). La Administración no se ha pronunciado porque el interesado inició un procedimiento judicial.

El Defensor del Pueblo continuó las actuaciones ante el Ministerio de Educación y Formación Profesional referentes al retraso en el reconocimiento y percepción del

complemento de formación permanente (sexenios) de profesores de religión, asunto sobre el que se recibieron numerosas quejas.

### **Permisos y licencias**

El Defensor del Pueblo [recomendó a la Consejería de Educación de la Junta de Castilla y León](#) la modificación de la regulación de las vacaciones, los permisos y las licencias del personal funcionario docente de enseñanzas no universitarias, para que los funcionarios interinos puedan disfrutar de licencias por estudios el tiempo en que se prolongue el correspondiente curso selectivo o fase de prácticas si son funcionarios docentes en prácticas. Esta Recomendación se sustentó en la doctrina jurisprudencial que interpreta la Directiva 1999/70/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999, y no fue aceptada.

El Ayuntamiento de Mérida (Toledo) aceptó la [Recomendación](#) para reconocer al cónyuge dentro de los familiares de primer grado y se comprometió a modificar las normas, con objeto de evitar una eventual vulneración del derecho de igualdad y no discriminación del artículo 14 de la Constitución, atendiendo también al principio rector de protección social, económica y jurídica de la familia del artículo 39 de la Constitución.

La Comunidad de Madrid no aceptó la [Recomendación](#) del Defensor del Pueblo para que se valoren las circunstancias de conciliación concurrentes y las necesidades organizativas de la empresa en las solicitudes de traslado de centro de trabajo.

### **Acoso laboral**

El Defensor del Pueblo formuló un [Recordatorio de deberes legales ante la Subsecretaría de Trabajo y Economía Social](#) en un supuesto en el que la denuncia de conductas inapropiadas de un superior jerárquico no dio lugar a la activación del Protocolo de actuación frente al acoso laboral, aprobado por Resolución de 5 de mayo de 2011, de la Secretaría de Estado para la Función Pública.

### **Teletrabajo**

Empleados públicos de distintas administraciones expresaron ante el Defensor del Pueblo su deseo de que las administraciones en las que prestan servicio les permitan desarrollar su labor en la modalidad de teletrabajo, señalando el retraso de su implementación, que se produce a su juicio, en sus respectivos organismos. Esta institución informó en estos casos de la improcedencia de intervenir en asuntos de autoorganización de las administraciones y por tanto de su potestad y deben resolverse en negociación con los representantes de los empleados públicos.

Se realizaron intervenciones puntuales sobre el retraso en su implantación en algunas administraciones que estaban obligadas a hacerlo, como el Instituto de Mayores y Servicios Sociales, finalizadas tras alcanzarse un acuerdo.

Cabe igualmente destacar la [Sugerencia dirigida a la Comunidad de Madrid](#) para que se reconozca el derecho de una trabajadora a renunciar a la prestación de servicios en régimen de teletrabajo, sin necesidad de determinar si su renuncia es o no adecuada por razones médicas. A la fecha de cierre del presente informe todavía no se había recibido ninguna respuesta sobre su aceptación.

### ***Catálogo de Puestos de Trabajo del Cuerpo Nacional de Policía***

El Defensor del Pueblo insistió a la Dirección General de la Policía en la necesidad de promover la publicidad activa y el derecho de acceso a la información pública en los términos previstos en el artículo 105.b de la Constitución y en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en relación con el acceso al Catálogo de Puestos de Trabajo del Cuerpo Nacional de Policía. El [Recordatorio de deberes legales y la Sugerencia](#) elaboradas con tal fin no fueron aceptadas.

## **18.3 PERSONAL ESTATUTARIO DE LOS SERVICIOS DE SALUD**

### ***Acceso al empleo público estatutario***

La insuficiencia de personal en los servicios de salud, particularmente de profesionales sanitarios, siguió siendo, un año más, objeto de preocupación y seguimiento por parte del Defensor del Pueblo.

Como actuaciones puntuales, cabe destacar las realizadas respecto a la demora en el desarrollo de las convocatorias de ingreso emplazadas por el Servicio de Salud de Castilla-La Mancha (SESCAM). Y en el desarrollo de la convocatoria de 2018, del Servicio Madrileño de Salud, para el acceso a la condición de personal estatutario fijo en la categoría de Enfermero.

### ***Aplazamiento del examen***

El Defensor del Pueblo inició actuaciones sobre la negativa al aplazamiento del examen en Osakidetza-Servicio Vasco de Salud para el acceso a una plaza de médico en el supuesto probable de coincidencia de la prueba con la fecha del parto de una aspirante.

Esta institución, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo sobre discriminación por razón de sexo, formuló una [Recomendación](#) para que se revise esta decisión y, si se considera necesario, se modifique la referida base general.

### ***Bolsas de trabajo***

La lentitud y el retraso en la valoración de méritos en la gestión de la bolsa abierta y permanente del Servicio de Salud de la Junta de Castilla y León (SACYL) y la falta de una fecha de corte de baremación con periodicidad anual fueron motivos de varias quejas ante el Defensor del Pueblo.

La falta de soluciones efectivas determinó [una Recomendación y una Sugerencia a la Consejería de Sanidad de la Junta de Castilla y León](#), para que se adopten las instrucciones que permitan una gestión ágil y efectiva de este proceso, y para que se autorice la disposición de los medios materiales y personales que se estimen necesarios a este fin, respectivamente.

### ***Permisos y licencias***

El Defensor del Pueblo continuó las actuaciones iniciadas ante el Servicio de Salud de Castilla-La Mancha (SESCAM) en relación con el desarrollo reglamentario del permiso por cuidado de hijo menor afectado por una enfermedad grave, según está regulado en el artículo 49.e) del Estatuto Básico del Empleado Público. Esta actuación se encontraba pendiente de respuesta en el momento de cierre del presente informe.

### ***Acoso laboral***

El Defensor del Pueblo dirigió una [Recomendación al Servicio Andaluz de Salud](#) con motivo de una denuncia de acoso laboral en la que no se habían cumplido las mínimas exigencias de investigación y comprobación de los hechos denunciados, así como un plazo desmedido de tramitación, tras el cual se procedió al archivo del expediente.

### ***Retribuciones***

Esta institución ha venido reiterando en los anteriores informes anuales la urgente necesidad de reactivar la carrera profesional del personal estatutario de los servicios de salud, reorientando y priorizando en el gasto a este capital humano. En este sentido formuló a la [Consejería de Sanidad de la Junta de Castilla-La Mancha una Recomendación](#).

## 18.4 MUTUALIDADES

### ***Medios no disponibles***

La insuficiente información que se facilita a los mutualistas del Instituto Social de las Fuerzas Armadas (ISFAS) respecto de su derecho a la prestación sanitaria motivó una [Recomendación dirigida a dicho instituto](#). La Recomendación fue aceptada, introduciendo en su página web un enlace que da acceso a esta información.

### ***Demora en la obtención de cita con especialista***

El Defensor del Pueblo [recomendó a la Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado \(MUFACE\)](#) la necesidad de arbitrar medidas que agilicen la atención médica que recibe el mutualista y sus beneficiarios, acotándolo a un tiempo máximo de 30 días, así como la revisión de los criterios expuestos y la difusión de los trámites que los mutualistas han de seguir. La citada recomendación no fue aceptada.

## 18.5 OTROS ASUNTOS

### ***Falta de respuesta expresa***

Ante las quejas planteadas por los empleados públicos que alegaban la demora y ausencia de respuesta expresa a las solicitudes y recursos administrativos planteados ante la Administración, esta institución recordó a las administraciones concernidas la obligación legal de resolver expresa y motivadamente las solicitudes y [recomendó](#) a los ayuntamientos que adopten las iniciativas precisas para proporcionar medios adecuados al cumplimiento de sus funciones y necesarios para atender a los ciudadanos.

### ***Derecho a relacionarse con la Administración en lengua cooficial***

El Ayuntamiento de Tarragona consideró, con motivo de una consulta formulada por un ciudadano en un correo electrónico en castellano y respondida en catalán, que no era posible identificar previamente la lengua en la cual deseaba el ciudadano ser atendido.

El Defensor del Pueblo, con apoyo en la jurisprudencia constitucional y del Tribunal Supremo, muy especialmente la Sentencia 31/2010, de 28 de junio, del Tribunal Constitucional, formuló una [Recomendación al Ayuntamiento de Tarragona](#) para que, con el fin de garantizar en su actuación el ejercicio y la efectividad de los derechos de los ciudadanos, se presuma que el ciudadano, al dirigirse a la Administración en alguna de las lenguas cooficiales, sea castellano o catalán, quiere recibir las comunicaciones en esa misma lengua. El ayuntamiento aceptó la Recomendación, e indicó que la tendrá en cuenta en todas sus actuaciones, sean presenciales o electrónicas.



## IV

---

### **Supervisión de lugares de privación de libertad por el Defensor del Pueblo en su condición de Mecanismo Nacional de Prevención (MNP)\***

\* Supervisión de lugares de privación de libertad en España, de acuerdo con el Protocolo facultativo de la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (OPCAT)



El Defensor del Pueblo cumple las obligaciones contenidas en el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura (OPCAT), a través del Mecanismo Nacional de Prevención (MNP), a tenor de la Ley Orgánica 1/2009, de 3 de noviembre. Las visitas periódicas a lugares donde se encuentran o pueden encontrarse personas en situación de privación de libertad constituye una de sus funciones básicas. Por situación de privación de libertad se entiende aquí cualquier forma de detención, encarcelamiento o custodia.

Esta sección del informe da cuenta de forma sucinta de la actividad del MNP en 2023. En el anexo (descargable digitalmente en la web del Defensor del Pueblo) se ofrece un mayor detalle de datos y explicaciones de cómo en ese año el MNP dio cumplimiento al mandato contenido en el mencionado protocolo facultativo, con especial atención a los hallazgos alcanzados durante las visitas, las subsiguientes resoluciones formuladas a las Administraciones competentes y el diálogo constructivo desarrollado con ellas. También contiene en el apartado de «Referencias» una relación de las *Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico de España (CAT/C/ESP/CO/7)* del Comité contra la Tortura de la Convención contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, Inhumanos o degradantes, formuladas y aprobadas en julio de 2023, dando con ello cumplimiento en parte a la solicitud del Comité contra la Tortura de Naciones Unidas para que el Estado examinado dé amplia difusión al contenido del informe.

## 1 DATOS GENERALES SOBRE LAS VISITAS

El Mecanismo Nacional de Prevención (MNP) realizó en 2023 numerosas actuaciones, con un total de 51 actas de visitas a lugares de privación de libertad, que dieron lugar a 317 Recomendaciones, 283 Sugerencias y 18 Recordatorios de deberes legales.

Estas visitas pueden ser clasificadas en función de diversos factores. Baste señalar aquí que el MNP está desarrollando desde 2018 las visitas encuadradas en actuaciones específicas con enfoques transversales. La primera de ellas fue el programa de amplio alcance sobre la prevención de la discriminación por razón de género u orientación sexual, que continúa avanzando en forma de programa transversal y abarca centros penitenciarios, centros de menores infractores, establecimientos de salud mental y calabozos policiales.

En 2021, el MNP consideró la necesidad de dar también un tratamiento transversal a la atención a la salud mental en contextos y situaciones de privación de libertad en el sentido amplio que define el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura, y del trato dispensado a personas con discapacidad intelectual privadas de libertad. En el ámbito penitenciario, el MNP desarrolla tres proyectos específicos, centrados en las

circunstancias en que se producen los fallecimientos, la situación de las personas mayores y las estancias prolongadas.

## 2 MEDIDAS DE PREVENCIÓN Y AVANCES

### ***Medidas para favorecer la prevención de situaciones de riesgo de tortura y maltrato***

La actividad de supervisión del Mecanismo Nacional de Prevención (MNP) se estructura en torno a unos ejes de atención preferente que concurren en las distintas formas de privación de libertad, que se destacan a continuación.

- **Prevención de la discriminación arbitraria e injustificada.** Los proyectos para evitar la discriminación que el MNP desarrolla tienen como objetivo detectar estas situaciones en contextos de privación de libertad y proponer medidas correctoras mediante un proceso de diálogo continuo y constructivo con las autoridades públicas con responsabilidad en cada caso.
- **Condiciones materiales en las que se desenvuelve la privación de libertad.** El MNP supervisa si se producen situaciones de inadecuación de instalaciones o hacinamiento.
- **Disponibilidad de personal suficiente y adecuadamente formado para la prestación de las diversas funciones y servicios vinculados a la privación de libertad.** El MNP pone de manifiesto que el deber de las autoridades públicas de proteger la vida y la salud de las personas privadas de libertad se incumple cuando no se provee del personal sanitario imprescindible en sus instalaciones o los programas de intervención no están desplegados, son incorrectamente ejecutados o no se llevan a cabo las imprescindibles evaluaciones.
- **Sistemas de videovigilancia.** Se verifica que el diseño y ubicación de estos sistemas permite recoger imágenes y recuperarlas junto a su sonido para la observación de espacios y situaciones con riesgo potencial de episodios violentos derivadas del uso de la fuerza. También es objetivo del MNP verificar y, en su caso, estimular que haya normas sobre la extracción, conservación y puesta a disposición de todo este material. Y al tiempo estar vigilante ante las posibles utilidades combinadas de los sistemas de videovigilancia y algoritmos de inteligencia artificial generativa que se ocupen del análisis de emociones mediante reconocimiento facial y análisis biométrico. El uso de estas herramientas ha de estar precedido de una regulación específica, con el fin de que este sea compatible con el debido respeto a los derechos humanos.
- **Identificación de las personas que interactúan en contextos de privación de libertad ejerciendo la autoridad.** Se recomienda la identificación permanente,

adecuada y suficiente que evite los casos de falta de identificación, de identificaciones ilegibles por tamaño o tipografía y posibilidad de remover el elemento de identificación, que todavía persisten.

- **Información.** Las personas privadas de libertad han de poder ejercer con plenitud los derechos que la legislación les reconoce, y para ello es necesario que las autoridades les faciliten una información completa al respecto. El criterio del MNP es que transmitir esta información no es una mera formalidad burocrática, sino que en ocasiones constituye una condición imprescindible para que esos derechos puedan ser ejercitados.
- **Reducción del uso de la fuerza.** El objetivo del MNP, alineado con los estándares internacionales, es promover que las autoridades competentes avancen en el diseño de políticas de reducción del uso de la fuerza y de la inmovilización.
- **Registro de datos.** El establecimiento de sistemas de registro de datos relevantes desglosados, para detectar, y en su caso diseñar e implementar, actuaciones de reducción de riesgos de maltrato.
- **La asistencia, orientación y defensa jurídica,** con adecuadas condiciones de prestación, son elementos importantes de prevención.

#### ***Avances producidos en diversas materias***

Se destacan a continuación algunos avances que el Mecanismo Nacional de Prevención (MNP) ha detectado este año en distintas administraciones que tomaron en cuenta las Recomendaciones y Sugerencias que ha ido formulando en los últimos años este Mecanismo.

- **Recogida de datos**
  - La aceptación de la Recomendación para que en los centros de internamiento de menores infractores se establezca un registro en el que se documente cualquier tipo de discapacidad de las menores, con el fin de articular una respuesta de tratamiento también con enfoque de género.
  - El proyecto piloto que la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias impulsó en varios centros penitenciarios para que los datos relativos a las medidas de seguridad interior (cacheos, requisas y otros controles) queden incorporados en su plataforma informática de gestión.
  - La Administración penitenciaria de la Generalitat de Catalunya tiene un proyecto denominado «¡Vive en digital!» a punto de implementarse en los centros penitenciarios de esa comunidad. Su puesta en marcha supone la

aceptación de muchas de las Recomendaciones formuladas por el MNP y presenta innovaciones y posibilidad de avances en diversas facetas. Esta plataforma prevé un apartado específico para que las personas privadas de libertad puedan registrar quejas y denuncias de presuntos malos tratos a la dirección del centro penitenciario o a la Dirección General de Asuntos Penitenciarios de manera confidencial.

- **Información durante la detención.** La Policía Foral de Navarra facilita que los formularios de información de derechos y condiciones de la detención se encuentren a la vista de las personas detenidas en todas las ventanas de las celdas, lo que supone un avance relevante a juicio del mecanismo.
- **Contratación de personal.** El MNP constató la mejora que supone la contratación de profesionales del trabajo social y de mediación cultural, figuras especialmente relevantes para facilitar la integración social y el mantenimiento de los vínculos familiares en los centros de internamiento de menores infractores.
- **Materia de prevención del riesgo de conductas autolesivas.** El MNP consideró favorables los avances producidos en algunos centros de menores infractores en materia de prevención del riesgo de conductas autolesivas, que incluyen el registro de altas y bajas y la evaluación por profesionales de psicología y psiquiatría al ingreso de variables como la nacionalidad, el conocimiento del idioma, o si se ha vivido un proceso migratorio. También es un avance que no sean alojadas en el mismo módulo que las personas recién ingresadas que se encuentran cumpliendo una sanción de separación de grupo o están en aislamiento provisional.
- **Registros corporales que implican el desnudo íntegro y formación del personal que desarrolla funciones de seguridad.** Las administraciones competentes aceptaron reforzar la excepcionalidad de la práctica de esos registros y facilitar una bata para poder cubrirse mientras se practica esta medida.
- **Mejoras en instalaciones.** Se han mejorado las condiciones de iluminación artificial y natural del interior de las habitaciones, para favorecer las condiciones para el estudio y la lectura en los centros de internamiento de menores infractores. La Secretaría General de Instituciones Penitenciarias inició en 2023 unas obras de acondicionamiento para que en el archipiélago canario haya instalaciones adecuadas para atender las necesidades de las mujeres embarazadas o que ya han tenido hijos y así evitar el desarraigo que hasta ahora se produce en estas circunstancias.
- **El sistema de presentación de quejas.** En los centros de internamiento de menores infractores mejoró este sistema al permitir las autoridades competentes

la presentación de quejas en sobre cerrado, facilitando que se conserve copia y evitando así el riesgo de que no sea seguro ni confidencial.

- **Normativa y protocolos internos.** La Administración penitenciaria de Cataluña anunció la redacción de una instrucción para orientar sobre los objetivos, límites y controles que tienen que cumplir todos los procedimientos de seguimiento y seguridad aplicados a las personas internas, e igualmente informó de la elaboración de un programa para la prevención e intervención de aislamientos prolongados. También cabe subrayar el diseño en curso de un procedimiento de detección precoz de los efectos que puede producir el aislamiento o la soledad.

Las autoridades de las comunidades autónomas de Andalucía, Galicia y Murcia elaboraron un protocolo detallado para la detección de violencia de género y agresión sexual con anterioridad al ingreso en el centro de internamiento de menores infractores. Las autoridades de la Comunidad Autónoma de Valencia están trabajando en esta misma línea. La Secretaría General de Instituciones Penitenciarias asumió que ha de remediar la falta de Protocolo de atención a las mujeres embarazadas, así como la falta también de la inclusión de las mujeres en el Programa de Atención Integral a Enfermos Mentales en aquellos casos en los que concurran circunstancias que desde un punto de vista clínico lo demanden. La Administración asumió que la aplicación de los medios coercitivos, entre ellos la medida de aislamiento, ha de hacerse con enfoque de género.

- **Mejora en el acceso a las ayudas económicas en los centros penitenciarios de Cataluña.** En 2023 comenzó la elaboración de una nueva instrucción para flexibilizar y ampliar el acceso a las ayudas, especialmente en situaciones de vulnerabilidad.

También cabe destacar una aceptación mayoritaria de las Sugerencias y Recomendaciones realizadas tanto en el seno del programa transversal sobre salud mental como del programa transversal sobre discapacidad. Este hecho se valora muy positivamente y es considerado una declaración de intenciones en tanto representa una voluntad de aunar esfuerzos para la mejora de las condiciones de vida y garantía y salvaguarda de los derechos fundamentales de las personas con problemas de salud mental y discapacidad intelectual.

### **3 VISITAS. HALLAZGOS Y PROPUESTAS**

#### **3.1 CENTROS DE INTERNAMIENTO DE MENORES INFRACTORES**

En 2023, el Mecanismo Nacional de Prevención (MNP) realizó tres visitas: al centro socioeducativo Mariano Ribera en Burjasot, Valencia ([visita 2/2023](#)); al Centro de

Internamiento de Menores Infractores Sierra Morena, en Córdoba ([visita 12/2023](#)), y al Centro de Cumplimiento de Medidas Judiciales Vicente Marcelo Nessi, en Badajoz ([visita 34/2023](#)). Estas dos últimas visitas fueron de seguimiento.

Las visitas dieron lugar a seis actuaciones, cuyas conclusiones serán objeto de atención específica en el epígrafe correspondiente en el presente informe. Las actas contienen 145 conclusiones vinculadas con hallazgos alcanzados durante las visitas, que han dado lugar a la formulación de 38 Recomendaciones, de las cuales 30 se dirigieron a la Consejería de Salud y Servicios Sociales de la Junta de Extremadura, 25 Sugerencias y 9 Recordatorios de deberes legales. Se detectaron situaciones susceptibles de corrección en los siguientes ejes de supervisión: estructura y condiciones de vida generales con especial detalle a los departamentos de ingreso; personal de seguridad; empleo de medios de contención; partes de lesiones; registros corporales; situaciones que contemplan el aislamiento de menores; intimidación en las comunicaciones y visitas, y sistema de tramitación de quejas de los internos.

En la versión digital se recogen con detalle las oportunidades de mejora detectadas en el curso de las visitas en cada uno de los ejes de supervisión analizados, y las posibles actuaciones propuestas por el MNP al respecto, así como los avances alcanzados.

### 3.2 CENTROS PENITENCIARIOS

El Mecanismo Nacional de Prevención (MNP) visitó 11 centros penitenciarios, de los cuales 10 dependen de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, del Ministerio del Interior, y uno de la Consejería de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales del Gobierno Vasco, siendo la de este último la primera visita girada tras la transferencia competencial en materia penitenciaria a dicha comunidad autónoma.

Los centros visitados fueron los siguientes: Centro Penitenciario Puerto II, Cádiz ([visita 10/2023](#)); Centro Penitenciario de Soria ([visita 15/2023](#)); Centro Penitenciario de Alcázar de San Juan, Ciudad Real ([visita 20/2023](#)); Centro Penitenciario Madrid VII-Estremera ([visita 23/2023](#)); Centro Penitenciario Villabona, Asturias ([visita 25/2023](#)); Centro Penitenciario de Palma de Mallorca ([visitas 29/2023](#) y [30/2023](#)); Centro Penitenciario de Araba/Álava ([visita 43/2023](#)), y los centros penitenciarios Madrid I, Madrid III, Madrid V y el Centro de Inserción Social Josefina Aldecoa, tramitados conjuntamente ([visita 42/2023](#)).

En la mayoría de las visitas, el MNP examinó cuestiones referentes a grupos de especial vulnerabilidad sobre los que se están realizando proyectos específicos, de momento únicamente en el ámbito de la Administración General del Estado. A continuación, se detallan sucintamente los proyectos y materias que han sido objeto de

visitas de supervisión específica. Las conclusiones y resoluciones formuladas por el MNP se encuentran expuestas y enlazadas en el anexo a este informe.

### ***Fallecimientos en prisión***

En 2023 el Ministerio de Justicia publicó una *Guía de Buenas Prácticas para la actuación médico-forense en situaciones de muerte en custodia*. Este documento, que recoge pautas de actuación pericial, a modo de recomendaciones, se elaboró teniendo en cuenta el Protocolo de Minnesota sobre la investigación de muertes potencialmente ilícitas, cuyo objetivo es garantizar la investigación de las muertes que se producen bajo custodia. Diversos organismos internacionales expusieron, y el MNP constató, la necesidad de mejorar los registros e investigaciones de fallecimientos de personas internas, ya que se trata de un punto crítico en la comprensión de las circunstancias y causas de este tipo de muertes y, por tanto, en la evitación de otras con análogas circunstancias.

### ***Personas mayores en prisión***

El creciente envejecimiento de la población penitenciaria acarrea problemas que según constató el mecanismo siguen sin abordarse adecuadamente. Esta situación es especialmente relevante en el caso de España, que se encuentra entre los cinco países con la edad penitenciaria media más elevada, (40 años frente a la media europea que se sitúa en 38). Aunque todas las personas mayores privadas de libertad constituyen un grupo en situación de especial vulnerabilidad, no cabe perder de vista que representan a su vez un grupo heterogéneo, y como tal ha de ser atendido en su situación y necesidades por la Administración.

### ***Impacto y efectos de la privación de libertad de larga duración***

El Mecanismo Nacional de Prevención (MNP) considera esencial el diseño de políticas públicas que prevengan los efectos psicosociales derivados de la estancia en prisión, como son la estigmatización y la llamada «prisionización». España se encuentra entre uno de los países con mayor duración promedio de detención, ya que es de 20,5 meses frente a los 11 de la media europea. Este proyecto se centra en las personas que permanecen o van a permanecer durante períodos prolongados en el sistema penitenciario debido a condenas sobrevinidas durante su estancia en prisión, también en las personas condenadas a la pena de prisión permanente revisable, ya que constituyen un grupo en situación de especial vulnerabilidad debido a múltiples circunstancias, especialmente relacionadas con la gravedad del delito y las especialidades inherentes a esta pena.

### ***Internos extranjeros en prisión***

La privación de libertad y la migración son factores de intersección que se afectan mutuamente, situando a la persona extranjera presa en una situación de mayor riesgo de discriminación, maltrato y vulneración de derechos humanos. Cabe destacar que en 2023 la Memoria de la Fiscalía General del Estado hace mención expresa a esta cuestión, recogiendo lo manifestado por algunas fiscalías territoriales sobre la situación de especial vulnerabilidad de estas personas debido a factores multicausales.

### ***Personas en situación de prisión provisional***

En la actualidad, el marco legislativo español está pendiente de aplicar mejoras en consonancia con la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y del Tribunal Constitucional. La Comisión Europea dictó, a finales de 2022, una recomendación sobre los «derechos procesales de las personas sospechosas o acusadas sometidas a prisión provisional y sobre las condiciones materiales de reclusión». La asociación de la clasificación en grados con la situación de penado puede suponer efectos perjudiciales para el preso preventivo, ya que impide o paraliza el acceso a las instituciones previstas para el tratamiento y la reinserción. Existen incluso obstáculos para que estas personas participen en las actividades ocupacionales y terapéuticas pese a que la norma las concibe compatibles con dicha situación procesal.

Durante este año, el mecanismo también llevó a cabo un seguimiento de los ejes de supervisión clave para prevenir situaciones de riesgo de tortura o maltrato, a través de las visitas presenciales genéricas y del diálogo constructivo con la Administración sobre expedientes asociados a visitas de años anteriores.

Como aspectos positivos, cabe destacar que las administraciones penitenciarias están dispuestas a iniciar actuaciones para interconectar sus sistemas informáticos de datos. Por su parte, la Administración penitenciaria de Cataluña informó de proyectos relacionados con la búsqueda de alternativas al confinamiento solitario y la implementación de una aplicación tecnológica que fortalecerá las comunicaciones de las personas internas, su acceso a la información y a la posibilidad de formular peticiones y quejas. Por el contrario, esa Administración no aceptó las Recomendaciones relativas a las contenciones mecánicas.

## **3.3 LUGARES Y CENTROS DE DETENCIÓN DE PERSONAS EXTRANJERAS**

### ***Salas de inadmitidos en puestos fronterizos***

Las acciones de supervisión y detección de situaciones de riesgo llevadas a cabo a lo largo de 2023 se centraron en los siguientes aspectos: asignación de un nuevo espacio en el aeropuerto Adolfo Suárez Madrid-Barajas adecuado a las necesidades de las

personas que permanecen en dichas dependencias; instalaciones adecuadas en materia de climatización y mantenimiento constante de las instalaciones; acceso a un teléfono público o al dispositivo móvil de la persona retenida; acceso al equipaje facturado con habilitación de una sala con este fin; acceso a dietas específicas en caso de necesidad de los viajeros; información sobre el lugar de destino al que las personas van a ser repatriadas, y formación del personal policial destinado en puestos fronterizos en materia de derechos humanos, protección internacional, trata de seres humanos y discapacidad intelectual. En el epígrafe 4.2 de la parte III del presente informe se indican las resoluciones hechas por el Defensor del Pueblo tras la visitas efectuadas en ese aeropuerto.

#### ***Personas extranjeras privadas de libertad en centros de atención temporal***

El Mecanismo Nacional de Prevención (MNP) supervisó las instalaciones del Centro de Atención Temporal de Extranjeros de Crinavis, en Cádiz ([visita 47/2023](#)) y detectó situaciones necesitadas de corrección en los siguientes ejes de supervisión: falta de idoneidad de la nave que se utiliza como centro de atención temporal de extranjeros en materia de higiene; iluminación (incluida luz natural); ventilación; temperatura ambiental y mobiliario; acceso al teléfono móvil; necesidad de realizar exámenes médicos completos a las personas recién llegadas; cumplimentación correcta de la Instrucción 4/2018, de la Secretaría de Estado de Seguridad, sobre actuaciones en zonas de custodia de detenidos, en cuanto a información escrita de normas básicas.

#### ***Centros de internamiento de extranjeros***

El Mecanismo Nacional de Prevención (MNP) visitó las instalaciones del Centro de Internamiento de Extranjeros de Algeciras (Cádiz) ([visita 46/2023](#)), que siguen en funcionamiento hasta que finalicen las obras del nuevo centro ubicado también en la misma ciudad. Se detectaron deficiencias, entre otras, en las siguientes materias: mantenimiento y adecuación de instalaciones; comunicaciones y contacto con visitantes; demoras en la realización de las entrevistas de protección internacional.

Este mecanismo considera que persisten muchas situaciones necesitadas de corrección que son comunes a los diferentes centros. En concreto: existencia y funcionamiento de las cámaras de videovigilancia y sistema de grabación de vídeo y audio; condiciones de los locutorios que permitan contacto entre visitante y visitado; retrasos en trámites relacionados con solicitudes de protección internacional y falta de formación específica de los agentes que las realizaban; atención sanitaria y los procedimientos relativos a la misma; elaboración y gestión de los partes de lesiones, y seguridad de los internos.

En el epígrafe 4.6 de la parte III del presente informe se indican las actuaciones llevadas a cabo por el Defensor del Pueblo respecto a estos centros.

### **Retornos forzados por vía aérea**

#### **Vuelos financiados por FRONTEX**

En 2023, el Mecanismo Nacional de Prevención (MNP) supervisó un operativo de repatriación de Frontex cuyo destino era Colombia y República Dominicana ([visita 21/2023](#)).

El MNP detectó situaciones de riesgo necesitadas de corrección en los siguientes ejes de supervisión: falta de avances en la confección del documento *fit to travel* que deja constancia de que el viajero está en condiciones sanitarias adecuadas para realizar el vuelo; falta de disponibilidad de las hojas de custodia de todas las personas que iban a ser repatriadas; dificultades para atender situaciones de necesidad durante el traslado previo a la expulsión; condiciones de precariedad de las personas cuando llegan al país de retorno forzado, en especial para llegar a sus lugares de destino, y disponibilidad de un modelo de parte de lesiones.

#### **Vuelos fletados por la Unidad Central de Expulsiones y Repatriaciones con financiación del Estado español**

El Mecanismo Nacional de Prevención (MNP) comenzó a recibir información de la realización de estos vuelos en 2023, lo que supone un avance respecto a años anteriores. El mecanismo participó en la primera etapa de uno de estos operativos que se realizó en dos fases, la primera fue la salida desde Madrid hasta Gran Canaria, previa escala en Murcia, y la segunda se llevó a cabo en un vuelo comercial marroquí ([visita 28/2023](#)). En el marco de esta actuación, el MNP supervisó también las instalaciones y actividad en las dependencias utilizadas por la Unidad Central de Expulsiones y Repatriaciones en los aeropuertos de Madrid, Murcia y Las Palmas.

Este mecanismo detectó también situaciones de riesgo necesitadas de corrección en los siguientes ejes de supervisión: falta de información sobre la existencia de formularios para denunciar alguna violación de sus derechos fundamentales; la poca identificación de los agentes de policía mediante su placa en los chalecos reflectantes que usan durante todo el operativo; la asistencia sanitaria durante el operativo, y las condiciones de custodia y medidas de control en aeropuertos de escala.

### **3.4 CALABOZOS DE CUERPOS POLICIALES Y JUDICIALES**

Durante el 2023, el Mecanismo Nacional de Prevención (MNP), visitó un total de 13 dependencias gestionadas por la Policía Nacional, la Guardia Civil y las sedes judiciales, así como un Centro de Apoyo a la Seguridad (CAS), dependiente de la Administración municipal Madrid-Salud, que presta servicio sanitario a personas detenidas, mayoritariamente por agentes de la Policía Nacional.

Las dependencias visitadas han sido: los juzgados de Plaza de Castilla, Madrid ([visita 1/2023](#)); la Comisaría Provincial de la Policía Nacional de Málaga ([visita 5/2023](#)); Comisaría de distrito Madrid Fuencarral-El Pardo ([visita 11/2023](#)); el Palacio de Justicia de Soria ([visita 16/2023](#)); la Comisaría Provincial de Soria ([visita 17/2023](#)); la Comandancia de la Guardia Civil de Soria ([visita 18/2023](#)); el Puesto de la Guardia Civil de Burgo de Osma, Soria ([visita 19/2023](#)); el Centro de Apoyo a la Seguridad del Ayuntamiento de Madrid ([visita 37/2023](#)); la Comisaría Central de la Policía Foral de Navarra ([visita 38/2023](#)); la Comisaría Local de la Policía Foral de Tudela, Navarra ([visita 39/2023](#)); la Comandancia de la Guardia Civil de Navarra ([visita 40/2023](#)); el Palacio de Justicia de Pamplona ([visita 41/2023](#)), y la Comisaría Local de Algeciras, Cádiz ([visita 84/2020](#)).

Las cuestiones que fueron objeto de atención en este ámbito son las siguientes: las condiciones mínimas que deben cumplir las instalaciones, por ejemplo, la disposición de ventilación y de luz natural; la adecuada cobertura de recursos personales y materiales; las condiciones que garantizan el trato digno a las personas privadas de libertad; la disponibilidad de registros de alegaciones de malos tratos; la regulación del uso de la fuerza por el personal policial; prestación de asistencia sanitaria; correcta cobertura de videovigilancia, y prevención de lesiones y conductas suicidas en las dependencias de custodia. En el anexo relativo al MNP del presente informe, en su epígrafe 3.4, se detallan estas actuaciones.

Cabe destacar positivamente la comunicación por parte de la Secretaría de Estado de Seguridad de la refundición en un procedimiento integral de detención de las distintas instrucciones orientadas a garantizar los derechos de las personas detenidas o bajo custodia policial.

## **4 PROGRAMAS TRANSVERSALES**

### **4.1 PROGRAMA DE PREVENCIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN POR RAZÓN DE GÉNERO EN LOS LUGARES DE PRIVACIÓN DE LIBERTAD**

Diversos documentos de Naciones Unidas hacen hincapié en que el género es un factor clave en la prevención de la tortura. En 2018, el Mecanismo Nacional de Prevención (MNP) comenzó el programa en el ámbito de prisiones, extendiéndolo en 2021 a hospitales psiquiátricos y centros de menores infractores, y en 2022 a las comisarías. En 2023, el Comité contra la Tortura de la Convención contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, Inhumanos o degradantes ([CAT/C/ESP/CO/7](#)), en sus *Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico de España*, indicó que el Estado parte debe velar por que se atiendan las necesidades especiales de las mujeres privadas de libertad. Con este programa, el mecanismo contribuye a su cumplimiento.

#### 4.1.1 Prevención de la discriminación

##### **Falta de estadísticas**

##### **Niñas y mujeres**

El Mecanismo Nacional de Prevención (MNP) comprobó en los centros de menores una homogeneización de la intervención sin atender a las diferencias por razón de género. Así, los datos consignados en las memorias y listados carecen en muchas ocasiones de desagregación por sexo. Esta invisibilización impide dar respuesta educativa y terapéutica acorde con las necesidades de las niñas, por lo que el MNP recomendó que se incorpore la variable de sexo en la recogida de datos y se elaboren estadísticas a las autoridades de las comunidades autónomas de Valencia ([visita 4/2023](#)) y Extremadura ([visita 36/2023](#)). Esta falta de desagregación de datos también afecta al dossier de ingreso. Por lo que el MNP recomendó que se facilite a las internas a su ingreso documentación informativa y formularios que incorporen lenguaje inclusivo y perspectiva de género e información referente a los procedimientos de comunicación de situaciones de violencia y a la figura de coordinación de bienestar ([visitas 4/2023](#), [14/2023](#) y [36/2023](#)).

Respecto de las mujeres privadas de libertad, en 2023 la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias comunicó la previsión de que el dossier de ingreso con perspectiva de género y lenguaje inclusivo se publique en 2024 ([visita 102/2020](#)), cinco años después de que el MNP formulara su Recomendación. El mecanismo recomienda desde hace años la adopción de protocolos de actuación con perspectiva de género (compensación por la distancia de la cárcel a los domicilios, embarazo, crianza, etc.), sin embargo, dicha secretaría general elude una regulación general penitenciaria que reconozca y permita el ejercicio de los derechos de las internas.

##### **Personas Transexuales**

La Secretaría General de Instituciones Penitenciarias asumió que, con la entrada en vigor de la Ley 4/2023, asumiría los criterios de recogida de datos y reconocimiento de identidad de sexo. A diferencia de lo que ocurre en el ámbito penitenciario, la Secretaría de Estado de Seguridad carece por completo de información estadística sobre personas transexuales detenidas, por lo que el Mecanismo Nacional de Prevención (MNP) le formuló una Recomendación ([visita 7/2023](#)), que está pendiente de contestación.

##### **Carencia de personal de seguridad femenino en contacto con las personas privadas de libertad**

Las mujeres en comisaría manifiestan sentirse intimidadas por el hecho de estar detenidas en espacios donde la inmensa mayoría son hombres. El Mecanismo Nacional de Prevención (MNP) solicitó información sobre el número de agentes femeninas que

prestaron servicio de custodia en calabozos en los últimos tres años en las comisarías dependientes de la Secretaría de Estado de Seguridad ([visita 7/2023](#)).

En los centros de menores, el personal de seguridad realiza los registros y las contenciones físicas y, pese a ello, el MNP comprobó una falta generalizada de personal de seguridad femenino ([visita 36/2023](#)), a veces total ([visita 4/2023](#)), por lo que recomendó su aumento.

La falta de funcionarias en los módulos de las prisiones provoca una discriminación en el trato a las mujeres internas, al impedir la separación interior, su estancia en enfermería, o en el departamento de ingresos, entre otros casos, por lo que el MNP recomendó a la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias acciones positivas para aumentar su número. La Recomendación no fue aceptada en 2023 ([visita 29/2022](#)).

### ***Carencia de formación en género del personal***

La Ley Orgánica 10/2022, en línea con las previas Recomendaciones del Mecanismo Nacional de Prevención (MNP) en esta materia, recoge 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.

La Administración penitenciaria, a la vista de dicha normativa, accedió finalmente en 2023 a realizar la pertinente formación recomendada por el MNP con anterioridad ([visitas 11/2021](#) y [104/2019](#)).

En la visita a un centro de menores infractores ([visita 4/2023](#)), en entrevistas grupales, los menores refirieron conductas de falta de respeto y etiquetas homófobas a su diversidad sexual por parte del personal educativo. El MNP comunicó a las autoridades de la Comunidad Autónoma de Valencia la incorporación de acciones formativas para sensibilizar al personal sobre las necesidades específicas de los menores LGTBI+. La Recomendación en este mismo sentido también fue aceptada por la Comunidad Autónoma de Extremadura ([visita 36/2023](#)).

Por lo que respecta a la custodia en calabozos de comisarías, el mecanismo solicitó información sobre las medidas adoptadas para facilitar la formación del personal ([visita 54/2022](#)).

### ***Falta de incorporación de variables***

A la invisibilización se suma la falta de incorporación de variables, algunas esenciales para la elaboración de programas de tratamiento eficaces para las niñas y mujeres pertenecientes a comunidades y colectivos con necesidades específicas.

### **Comunidad gitana**

En enero de 2023, la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias informó al Mecanismo Nacional de Prevención (MNP) de que estima que hay 557 mujeres gitanas y 3.457 hombres gitanos en prisión. Este dato implica que las mujeres gitanas representan un 13,87 % de la población reclusa total de esta etnia. Otras fuentes precisan que, de cada diez mujeres españolas internas, cuatro de ellas son gitanas (dato contenido en *Libro Blanco sobre la atención sanitaria a personas con trastornos mentales graves en centros penitenciarios en España*, publicado en 2023 por la Sociedad Española de Psiquiatría Legal).

La Recomendación de incorporar la variable de mujer gitana en la recogida de datos y elaboración de estadísticas fue realizada desde hace años por el MNP tanto a la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias como a todas las autoridades de las comunidades autónomas cuyos centros de menores infractores fueron visitados. La Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, cuatro años después, continúa sin hacer factible la explotación estadística de la información ([visitas 7/2022](#) y [102/2020](#)). El MNP recomendó a dicha secretaría general que se potencie la participación de entidades sociales de promoción integral de la comunidad gitana en uno de los centros visitados ([visita 7/2022](#)), lo que fue aceptado y materializado en 2023.

Pese a que las autoridades de la Comunidad Autónoma de Andalucía aceptaron la Recomendación formulada en este sentido ([visita 38/2021](#)), en uno de los centros visitados este año ([visita 14/2023](#)) el MNP comprobó que no se recogía esta variable y que la Ley 15/2022, 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación, establece la necesidad de debida atención en caso de niñas y adolescentes con que pertenezcan a un grupo que sufre porcentajes más elevados de absentismo o abandono escolar, como es el caso de la comunidad gitana.

### **Discapacidad**

El enfoque de género es uno de los ejes transversales previsto en la Estrategia Española sobre Discapacidad 2022-2030. Hay datos que ponen de manifiesto que, según la Macroencuesta de 2019, el 20,7 % de las mujeres con discapacidad acreditada sufrió violencia física o sexual de alguna pareja frente al 13,8 % de las mujeres sin discapacidad acreditada.

Respecto al Hospital Psiquiátrico Penitenciario de Alicante, el Mecanismo Nacional de Prevención (MNP) constató en 2023 un porcentaje muy bajo de tramitación de la certificación oficial de discapacidad psíquica de las mujeres durante años, pese a que dicha certificación abre la posibilidad de prestaciones sociales, económicas y acceso a empleo protegido.

Respecto de las menores en centros infractores, el MNP recomendó a las autoridades competentes de las comunidades autónomas de Murcia ([visita 4/2022](#)), Andalucía ([visita 14/2023](#)) y Valencia ([visita 4/2023](#)) que establezcan un registro en el que se documente cualquier tipo de discapacidad de las menores, con el fin de articular un tratamiento con enfoque de género. La Recomendación fue aceptada por esas Administraciones. Sin embargo, el documento remitido en 2023 por las autoridades de las comunidades autónomas de Murcia y Valencia, que articula la respuesta de tratamiento de la discapacidad, carece del preceptivo enfoque de género, por lo que el MNP reiteró la solicitud de remisión de los documentos adecuados a la normativa vigente.

#### 4.1.2 Salud

##### ***Violencia de género y agresión sexual con anterioridad al ingreso***

El Mecanismo Nacional de Prevención (MNP) comprobó en sus visitas un alto índice de violencia de género y agresiones sexuales que habían sufrido las internas con anterioridad al ingreso.

Respecto de los centros de menores infractores, el MNP había recomendado a las autonomías la elaboración de un protocolo detallado para la detección de estas situaciones, con el objetivo de dar una respuesta terapéutica y de protección.

En 2023, el MNP comprobó la alta incidencia de esta violencia y falta de protocolo específico en el centro visitado ([visita 4/2023](#)), por lo que formuló una Recomendación en este sentido a las autoridades de la Comunidad Autónoma de Valencia, que la aceptó. En todas las visitas, el mecanismo recomendó llevar a cabo programas de salud en materia de diversidad afectivo sexual, prevención y sensibilización de la violencia de género, sexualidad positiva y relaciones saludables. En 2023 destacó un centro de los visitados, en el que, pese a que un tercio de los adolescentes cumplía medida por delito sexual, no se facilitaba suficiente formación en esta materia ([visita 36/2023](#)).

##### ***Embarazo, parto, maternidad, crianza y gestión menstrual***

###### **Mujeres presas**

El Comité contra la Tortura de la Convención contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, Inhumanos o degradantes, en sus *Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico de España* (de 24 de agosto de 2023), recoge expresamente las carencias en los servicios de salud sexual y reproductiva respecto de las mujeres presas. La Secretaría General de Instituciones Penitenciarias no dispuso de datos hasta 2022 sobre el número de internas embarazadas de más de seis meses en las cárceles, ni información sobre las plazas disponibles para ellas en unidades de madres. En las visitas, las mujeres se quejan tanto del trato recibido en las prisiones durante el

embarazo, como de la falta de atención a sus necesidades (alimentación, ejercicio físico, etc.) y la falta de preparación al parto.

En 2023, la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias aceptó la Recomendación de elaborar un Protocolo de atención a las mujeres embarazadas ([visita 7/2022](#)).

### **Mujeres detenidas**

El Formulario de información a la persona detenida, relativo a la Instrucción 4/2018 de la Secretaría de Estado de Seguridad, no incluye el derecho a tener acceso a productos de higiene para la salud menstrual ni la posibilidad de hacer alguna manifestación relativa a la posibilidad de estar en situación de lactancia o de embarazo. El MNP recomendó que se incluyeran estos datos ([visitas 54/2022](#) y [7/2023](#)). La Secretaría de Estado de Seguridad tampoco cuenta con una regulación específica relativa a la actuación policial en casos de detención y custodia en situaciones de gestación, lactancia, e hijos e hijas a cargo de corta edad, por lo que se realizó otra Recomendación en tal sentido ([visitas 54/2022](#) y [7/2023](#)). En 2023, la Secretaría de Estado de Seguridad señaló tener en consideración ambas Recomendaciones para su estudio en los trabajos de elaboración del procedimiento integral de detención.

### **Niñas**

En las tres visitas realizadas en 2023 a centros de menores de las comunidades autónomas de Valencia ([visita 4/2023](#)), Andalucía ([visita 14/2023](#)) y Extremadura ([visita 36/2023](#)), el MNP constató que el dossier informativo de ingreso no contempla el embarazo, pese a su comprobada casuística en las visitas. El mecanismo recomendó la adopción de medidas para garantizar el acceso al derecho a la salud y gestión menstrual de las menores.

### **Salud mental**

El Mecanismo Nacional de Prevención (MNP) recomendó incluir la perspectiva de género en el tratamiento de salud mental tanto respecto de las mujeres presas como de las menores infractoras. El MNP había comprobado en 2019 y 2020 una generalizada falta de inclusión de las mujeres en el Programa de Atención Integral a Enfermos Mentales en las cárceles, pese a su alta tasa de trastorno mental. La Secretaría General de Instituciones Penitenciarias aceptó la Recomendación en este sentido en 2023 ([visita 38/2021](#)), aunque está pendiente de ser llevada a cabo.

Respecto de las menores infractoras, el MNP constató un tratamiento discriminatorio. En uno de los centros las menores estaban excluidas del módulo terapéutico (salud mental y tóxicos) ([visita 14/2023](#)) y en otro, del programa psicoeducativo de adicciones ([visita 4/2023](#)). En el tercer centro, todas las niñas tenían impuesta una medida judicial terapéutica, sin bien, el Protocolo de evaluación

psicológica carecía de perspectiva de género ([visita 36/2023](#)). Igualmente, el MNP constató una mayor medicalización psiquiátrica de las niñas en varios centros de menores, por lo que recomendó su revisión evitando los sesgos de género a las autoridades de la Comunidad Autónoma de Valencia, lo que no fue aceptado.

### ***Prevención de suicidios y de autolesiones***

Tanto la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias como las autoridades competentes de las comunidades autónomas cuyos centros de menores fueron visitados por el MNP, aceptaron la Recomendación de que se incorpore la perspectiva de género en el Protocolo de Prevención de Suicidios. En el caso de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias la Recomendación fue implementada dos años después de que fuera formulada y en ella no se menciona a las personas LGTBI+ ni la figura de las internas de apoyo. En 2023 no se han producido avances en este sentido. Los protocolos de prevención de suicidios de los centros de menores dependientes de la Junta de Andalucía ([visita 38/2021](#)), de la Comunidad Autónoma de Murcia ([visita 4/2022](#)) y de Valencia ([visita 14/2023](#)) presentan notables carencias según se comprobó en 2023.

En cuanto a las autolesiones, en 2023 el MNP formuló a las autoridades de las comunidades autónomas de Andalucía ([visita 4/2023](#)) y de Valencia ([visita 14/2023](#)) la Recomendación de que los centros de menores infractores abran un libro registro de autolesiones y revisen el protocolo de prevención de autolesiones, incorporando la perspectiva de género y de diversidad sexual.

Respecto de la custodia en comisaría, la Secretaría de Estado de Seguridad no cuenta con un protocolo sobre suicidio y autolesiones. El MNP recomendó elaborar un protocolo sobre suicidio y autolesiones con enfoque de género ([visita 7/2023](#)).

#### **4.1.3 Riesgo de malos tratos: aislamiento, medios coercitivos y cacheos y protocolos sobre agresión sexual**

### ***Aislamiento de mujeres presas***

Durante sus visitas, el Mecanismo Nacional de Prevención (MNP) constató que las mujeres sufren un porcentaje desproporcionadamente mayor de aislamientos, y durante períodos más prolongados que los hombres con el consiguiente daño físico y psicológico. La Administración penitenciaria reconoció esta discriminación, señalando el menor número de departamentos residenciales para ellas.

Ante el elevado número de aplicación de la medida de aislamiento, el MNP Recomendó revisar con enfoque de género la aplicación de las medidas de aislamiento, que fue aceptada por la Administración ([visita 101/2018](#)).

### **Uso de medios de coerción**

Los centros penitenciarios gestionados por la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias continúan sin hacer posible la explotación estadística de la aplicación de medios coercitivos desagregada por sexo, pese a la Recomendación realizada al respecto hace años por el Mecanismo Nacional de Prevención (MNP) ([visita 101/2018](#)). El MNP constató ([visitas 101/2018](#) y [17/2021](#)) que, aun siendo menor su peligrosidad y peores sus condiciones de vida en la cárcel, las correas homologadas y la fuerza física se aplican en un porcentaje mayor a las mujeres. En 2023 el mecanismo recomendó la revisión con enfoque de género en la aplicación de los medios coercitivos.

Respecto de las menores infractoras, en las tres visitas realizadas a centros de las comunidades autónomas de Andalucía ([visita 14/2023](#)), Valencia ([visita 4/2023](#)) y Extremadura ([visita 36/2023](#)), el MNP recomendó la revisión con enfoque de género de los motivos de aplicación de las contenciones, así como el procedimiento de inmovilización y el sexo del personal que lo realiza. La Recomendación es especialmente relevante a la vista de que los centros tienen en su mayoría personal de seguridad masculino, a veces exclusivamente, y no se contempla la idiosincrasia física y psíquica de las menores en los protocolos para la ejecución de las contenciones físicas (peso, anatomía, menstruación, antecedentes de agresión sexual, discapacidad, salud mental). En uno de los centros el MNP constató una aplicación desproporcionada de medios de contención a las niñas respecto de los niños ([visita 4/2023](#)).

### **Cacheos**

En 2022 el MNP recomendó a la Secretaría de Estado de Seguridad que se consigne en la cadena de custodia el sexo de la persona que cachea en todos los casos, junto a su número de identificación profesional, así como que se recoja en la cadena de custodia y atestado el ofrecimiento a las personas transexuales de la posibilidad de escoger ser cacheados por agente varón o mujer ([visita 54/2022](#)). La Secretaría de Estado de Seguridad recibió la resolución asumiendo que el contenido de ambas resoluciones será tenido en cuenta para su estudio en el marco de la elaboración del procedimiento integral de la detención policial.

### **Protocolo de conductas contra la libertad sexual en lugares de privación de libertad**

El Mecanismo Nacional de Prevención (MNP) recibió alegaciones de agresiones sexuales tanto en visitas a centros penitenciarios ([visitas 17/2021](#) y [21/2021](#)) como en centros de menores infractores ([visitas 38/2021](#) y [36/2023](#)) y en un hospital psiquiátrico ([visita 52/2021](#)). 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. La Recomendación fue aceptada por las administraciones responsables de los

centros de menores, no así respecto de las prisiones y hospitales psiquiátricos. La Ley Orgánica 10/2022 estableció la obligación de que los centros penitenciarios y de internamiento involuntario cuenten con tal protocolo, por lo que el MNP solicitó a la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, a la Secretaría de Estado de Seguridad y a las autoridades sanitarias de la Comunidad Autónoma de Galicia su remisión ([visita 52/2021](#)), para verificar el efectivo cumplimiento de tal deber legal.

El Protocolo de actuación ante supuestos de violencia de género de la Policía Nacional, no incluye medida cautelar o cese en el puesto en el caso de que el supuesto autor cumpla servicio en calabozos, por lo que el MNP hizo Recomendación en tal sentido ([visita 7/2023](#)).

En la visita a un centro de menores infractores ([36/2023](#)) se identificó una situación de acoso y agresión sexual por parte de otro menor no contando el centro con protocolo para la detección de estas situaciones, ni tampoco aplicó protocolo de atención frente a la violencia de género, por lo que el MNP recomendó que se adopte un protocolo específico de prevención, detección y atención frente a la este tipo de violencia.

#### 4.2 PROGRAMA SOBRE LA SALUD MENTAL

El Mecanismo Nacional de Prevención (MNP) comenzó en 2022 el programa sobre salud mental para la detección y prevención de situaciones de riesgo de malos tratos, de aquellas personas con problemas de salud mental que se encuentran en situación de privación de libertad en centros psiquiátricos.

En 2023 realizó una visita al Centro Residencial de Salud Mental Mentalia Arévalo, en Ávila ([visita 8/2023](#)), y dio seguimiento a los expedientes abiertos de las visitas realizadas anteriormente, dando continuidad a las líneas estratégicas ya planteadas en el informe anual de 2022.

También hizo las siguientes visitas, focalizadas especialmente en los centros penitenciarios: el Centro Penitenciario de Estremera, Madrid ([visita 22/2023](#)); el Centro Penitenciario de Asturias ([visita 26/2023](#)); el Centro Penitenciario de Mallorca ([visita 31/2023](#)); el Centro Penitenciario de Zaballa, Araba/Álava ([visita 44/2023](#)); la Unidad de Psiquiatría Legal del Hospital Aita Menni, Gipuzkoa ([visita 45/2023](#)), y el Hospital Psiquiátrico Penitenciario de Sevilla ([visita 9/2023](#)).

En líneas generales, el MNP pudo constatar que, en la mayoría de los centros penitenciarios visitados la atención sanitaria, y en particular la atención a la salud mental, no está siempre garantizada y no alcanza la calidad asistencial que recibe un ciudadano no privado de libertad, con excepción del centro del País Vasco visitado, donde las competencias en materia de sanidad han sido transferidas. Se detalla esta situación en el anexo relativo al MNP del presente informe.

De la visita de la Unidad de Psiquiatría Legal del Hospital Aita Menni, los hospitales psiquiátricos penitenciarios o en el Centro de Salud Mental del Centro Penitenciario de Araba cabe destacar una elevada falta de autonomía de las personas internadas y un escaso enfoque de atención integral psicosocial para abordar la salud y el bienestar de las personas con problemas de salud allí ingresados, además de unas condiciones de vida muy restrictivas.

#### 4.3 PROGRAMA SOBRE DISCAPACIDAD INTELECTUAL EN LUGARES DE PRIVACIÓN DE LIBERTAD

En 2023 el Mecanismo Nacional de Prevención (MNP) continuó desarrollando el programa sobre discapacidad intelectual en los lugares de privación de libertad, en el ámbito de centros de menores infractores y en comisarías. El programa tiene como objetivo la comprobación en las visitas del trato a las personas con discapacidad, y el análisis del origen de posibles causas que originen situaciones de discriminación. En concreto, el trabajo del MNP en este aspecto se centra en los siguientes objetivos:

- que las administraciones competentes faciliten instalaciones y acondicionamientos razonables que aseguren que las personas privadas de libertad con discapacidades físicas, mentales o de otra índole participen en condiciones equitativas y de forma plena y efectiva en la vida de los centros;
- que antes de imponer sanciones disciplinarias, la Administración de cada centro valore en qué medida la enfermedad mental o discapacidad de la persona privada de libertad pueden haber contribuido a su conducta y a la comisión de la falta o hecho que haya motivado la sanción, de forma que no sancione ninguna conducta que se considere resultado directo de la enfermedad mental o discapacidad intelectual;
- que, en el caso de los centros de menores, todo el personal profesional de la Administración de justicia reciba formación y que se establezcan normas, reglamentos o protocolos para garantizar la igualdad de trato de los menores infractores.

Tras la primera visita realizada por el MNP a un centro de menores en el marco del programa, La Zarza ([visita 5/2022](#)), las autoridades de la Comunidad Autónoma de Murcia aceptaron todas las Recomendaciones realizadas respecto de todos los centros que dependen de ella. Durante 2023, el MNP analizó su efectiva puesta en marcha. Respecto a las Recomendaciones sobre privación de libertad en comisarías, la Secretaría de Estado de Seguridad respondió que las tendrá en cuenta en la elaboración del procedimiento integral de la detención policial en curso.

En 2023 el MNP visitó los centros de internamiento de menores infractores Mariano Ribera, en Burjasot-Valencia ([visita 3/2023](#)), Sierra Morena, en Córdoba ([visita 13/2023](#)) y Vicente Marcelo Nessi, en Badajoz ([visita 35/2023](#)), y la Comisaría Provincial de Policía Nacional de Málaga ([visita 6/2023](#)).

### ***Detección de la discapacidad intelectual***

Respecto de los centros de menores, el Mecanismo Nacional de Prevención (MNP) recomendó a las autoridades de las comunidades autónomas de Valencia, Andalucía y Extremadura ([visitas 3/2023](#), [13/2023](#) y [35/2023](#)) que se estableciese un registro de las personas con discapacidad intelectual que ingresan en los centros de internamiento de menores infractores que gestionan. La finalidad es que se articule un tratamiento adecuado a estas personas. El MNP también constató en la Comisaría de la Policía Nacional de Málaga que tampoco se registra la variable de discapacidad intelectual ([visita 6/2023](#)). A criterio del MNP supone una situación de riesgo que no exista un sistema de registro que permita verificar que durante la privación de libertad se garantiza el ejercicio de sus derechos en condiciones de igualdad.

### ***Condiciones de las instalaciones***

En los calabozos de las comisarías no se utilizan celdas separadas del resto de personas detenidas para el caso de personas con discapacidad intelectual. La Secretaría de Estado de Seguridad respondió a la Recomendación formulada por el MNP que su contenido será considerado en el procedimiento integral de la detención policial. El MNP considera necesario que se tomen medidas transitorias para corregir esta situación discriminatoria.

En las tres visitas realizadas en 2023 a centros de menores, el MNP formuló Recomendaciones por el uso de espacios inadecuados para menores con discapacidad intelectual.

En el centro Mariano Ribera, Valencia ([visita 3/2023](#)) detectó deficiencias en las instalaciones: todas las ventanas donde permanecen los menores tienen cristales traslúcidos, que dejan pasar la luz, pero no permiten tener vistas del exterior. Esta circunstancia, junto con las escasas horas que pasan al aire libre, hace más penosa y difícil para estas personas el cumplimiento de las medidas privativas de libertad impuestas.

### ***Adaptación de documentación, protocolos y normativa***

En la visita a la Comisaría Provincial de la Policía Nacional de Málaga ([visita 6/2023](#)), el MNP comprobó que no se explica de forma clara y entendible el formulario de información al detenido relativo a la Instrucción 4/2018 de la Secretaría de Estado de Seguridad y, además, no se entrega este documento para que lo conserven en su poder

durante el tiempo que dura su detención. Lo mismo ocurre con la declaración escrita de sus derechos. Por ello, el MNP recomendó que se permita tener ambos documentos en su poder, o en caso contrario, se especifiquen las razones que lo impiden. En ninguno de los tres centros de menores visitados disponen del dossier de ingreso en formato de lectura fácil. Además, los protocolos y programas carecen de referencias a posibles adaptaciones para que menores con discapacidad intelectual puedan entender este documento cuando ingresan en el centro.

### ***Carencia de formación del personal***

Existe la obligación general de promover la formación de los profesionales y el personal que trabaja con personas con discapacidad intelectual en este sentido el MNP recomendó que el personal de la Secretaría de Estado de Seguridad que tiene relación con las personas detenidas reciba una formación específica en atención a personas con discapacidad intelectual. En el ámbito de los centros de menores, el MNP realizó también Recomendaciones, con el fin de que se promueva la formación en derechos de las personas discapacitadas a todo el personal de todos los centros, especialmente al personal educativo y técnico.

## **5 INVESTIGACIÓN DE LAS ALEGACIONES DE TORTURA Y OTROS TRATOS CRUELES, INHUMANOS Y DEGRADANTES**

### ***Situaciones de riesgo identificadas por el MNP en el registro, documentación e investigación en sede administrativa***

El Mecanismo Nacional de Prevención (MNP) considera que es parte de su mandato preventivo tener en cuenta las denuncias, la documentación y la investigación de los casos de tortura y malos tratos. El MNP observa en general en las visitas a los lugares de privación de libertad una falta de diligencia de la Administración responsable en el registro y documentación de las alegaciones de malos tratos de las personas bajo su custodia. Estas cuestiones que impiden o dificultan la investigación judicial son objeto de un atento análisis y seguimiento por parte de los organismos internacionales que instan a que el Estado tome medidas correctoras.

El MNP lleva a cabo un especial seguimiento sobre el uso de las contenciones mecánicas en los lugares de privación de libertad al identificarse como una situación de riesgo de vulneración de derechos humanos. En 2017, publicó la [Guía de Buenas Prácticas en contenciones mecánicas](#), con el fin de recoger los estándares internacionales sobre la materia, visibilizar las deficiencias y riesgos detectados por el mecanismo en sus visitas y formular Recomendaciones de mejora.

Este tipo de prácticas, cuya finalidad es controlar y evitar situaciones de peligro protagonizadas por la persona privada de libertad, tienen un impacto directo en la salud

física, psíquica y cognitiva de las personas a quienes se aplican. En las visitas giradas en 2023, el MNP no solo constató un claro incumplimiento de la normativa en esta materia en las diversas tipologías de lugares de privación de libertad, sino que además recibió quejas de malos tratos identificadas o sucedidas durante su práctica, algunas de las cuales tras ser identificadas se pusieron en conocimiento de la Fiscalía General del Estado.

### ***Tipificación e investigación del delito de tortura en España***

Corresponde al mandato del Mecanismo Nacional de Prevención (MNP) conocer las condenas impuestas a personas durante el desempeño de sus funciones de custodia o relacionadas con la privación de libertad, especialmente por delitos de tortura y malos tratos. Estos delitos se regulan en el Título VII del Libro II del Código Penal, «de las torturas y otros delitos contra la integridad moral», especialmente en los artículos 174 y 175. El Tribunal Supremo, en su Sentencia 3976/2022, de fecha 3 de noviembre, fundamento de derecho cuarto, recoge la interpretación doctrinal y jurisprudencial sobre estos preceptos normativos.

Debe destacarse que el organismo internacional que supervisa el cumplimiento de la Convención contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, Inhumanos o degradantes recordó en 2023 que la definición española del delito de tortura sigue sin ajustarse a la definición que figura en el artículo 1 de la convención.

La prevención indirecta o disuasoria de la tortura y malos tratos en un contexto de privación de libertad, a través de la documentación y publicidad de la investigación judicial sobre el uso de la fuerza bajo custodia, sigue sin abordarse por parte de la Administración.

Se mantienen las deficiencias expuestas en el informe anual correspondiente a 2022, en relación con los registros administrativos disponibles sobre las condenas a personas que desempeñan funciones de custodia o relacionadas con la privación de libertad. Tampoco es posible conocer cuántas denuncias de tortura y malos tratos han finalizado en una resolución judicial de sobreseimiento o absolución, cuestión que el MNP considera esencial. Esta preocupación fue puesta en conocimiento del Consejo General del Poder Judicial, órgano al que se atribuye la elaboración y tratamiento de la estadística judicial, con el fin de conocer con mayor exactitud los datos de los que se dispone y las posibilidades de mejora del sistema de registro.



**Nota acerca del *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)**



Como se dio cuenta en el informe del año anterior, el 10 de marzo de 2022 el Defensor del Pueblo recibió la encomienda por parte del Congreso de los Diputados para realizar «un informe sobre las denuncias por abusos sexuales en el ámbito de la Iglesia católica y el papel de los poderes públicos». A lo largo de aquel año se crearon y se iniciaron los trabajos de la Comisión Asesora, la Unidad de Atención a las Víctimas y el Foro de Asociaciones, que prosiguieron en 2023, hasta la elaboración del informe, que se registró y fue entregado a la Presidenta del Congreso de los Diputados el día 27 de octubre.

Se trata de un informe de 777 páginas. Se divide en ocho partes: una introducción que recoge el texto de la encomienda y los objetivos y metodología del informe; un repaso de las comisiones e informes sobre esta cuestión, elaborados en otros países; una exposición del problema de los abusos sexuales en la Iglesia católica en España; un análisis de los riesgos y consecuencias de este tipo de abuso (la singularidad de esta forma de victimización); las respuestas dadas hasta la fecha por parte de la Iglesia católica, incluidas las que dirigió al Defensor del Pueblo en su investigación; las respuestas de las instituciones públicas; una valoración de estas respuestas y una parte final de conclusiones y recomendaciones.

Se incluyeron varios apéndices al informe: unos textos elaborados por las propias asociaciones de víctimas; unas tablas complementarias con datos relativos a los testimonios recogidos por la Unidad de Atención a las Víctimas, así como las respuestas de la Iglesia; un capítulo sobre la estructura de la Iglesia y los procedimientos del Derecho Penal Católico; un glosario, y una bibliografía.

También se publicó un anexo, consultable solo desde la web institucional, una tabla con la localización de las alegaciones de los abusos sexuales en el ámbito de la Iglesia católica, según distintas investigaciones.

Tanto el informe como su resumen (este con su versión en inglés) se encuentran disponibles en la web institucional del Defensor del Pueblo:

<https://www.defensordelpueblo.es/informe-comision-abusos-sexuales/>

Tras la entrega y registro del informe al Congreso de los Diputados, en el mes de octubre, se dispuso en la web institucional un documento con observaciones y notas aclaratorias, donde se actualizan algunos datos y se enmiendan algunas referencias.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Las conclusiones del *Informe sobre los abusos sexuales en el ámbito de la Iglesia católica y el papel de los poderes públicos* se concretan en seis puntos acerca del problema investigado: su reconocimiento; el acceso a la información; su comprensión, su abordaje, su prevención y la reparación y asunción de responsabilidades.

De las conclusiones del informe se deduce una serie de recomendaciones dirigidas, en su mayor parte, al poder legislativo y al resto de los poderes públicos. En síntesis, son las siguientes:

### 1. Reconocimiento

- a) La aceptación de la gravedad del problema de los abusos sexuales en el ámbito de la Iglesia católica y del daño causado en todas aquellas personas que han sido víctimas de estos abusos mediante un acto público de reconocimiento y reparación simbólica.
- b) La realización de un reconocimiento público del prolongado período de tiempo de desatención y de inactividad, en particular entre 1970 y 2020, durante el cual los poderes públicos no establecieron procedimientos adecuados de detección y reacción frente a los abusos sexuales de menores cometidos en centros escolares dependientes de la Iglesia católica.
- c) El desarrollo de la vía que recoge el artículo 37 de la Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre, de garantía integral de la libertad sexual, en lo que se refiere a la forma de acreditar la situación de violencia sexual sin que esté limitada a un momento concreto.
- d) Es necesario que la Iglesia católica adopte compromisos públicos para el reconocimiento de las víctimas, la reparación y, en lo que sea necesario, la reforma institucional.

### 2. Prevención

- a) El desarrollo reglamentario de las disposiciones de la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia, que sean relevantes para prevenir, detectar y perseguir los abusos sexuales de menores, en particular, de las figuras del coordinador o coordinadora de bienestar y protección (artículo 35.1) y del delegado o delegada de protección (artículo 48).
- b) La revisión periódica del conjunto de la normativa aplicable en este ámbito, en particular la Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito, y las citadas leyes orgánicas 8/2021 y 10/2022, así como el resto de la normativa concordante, para verificar si las normas en vigor están consiguiendo los

objetivos previstos de prevención, detección y persecución y para valorar si son necesarias reformas adicionales o mayores dotaciones presupuestarias.

- c) La inspección educativa debe ejercer una supervisión efectiva para asegurar que los centros docentes, con independencia de su titularidad pública o privada, cumplan con las normas previstas en la Ley Orgánica 8/2021 y con los protocolos existentes.
- d) Los protocolos de prevención diseñados por las instituciones religiosas, así como las guías de actuación ante las denuncias o sospechas de casos de abuso, deberían estar en consonancia con las previsiones de los protocolos impulsados por la Administración.
- e) Asimismo, deben ponerse los medios necesarios para que los abusadores que sean clérigos o religiosos sean tratados con los programas de intervención basados en la evidencia que se usan para otros abusadores por parte de profesionales de la psicología formados en este tipo de violencia.

### **3. Reparación**

- a) La creación de un órgano especial de carácter temporal —dentro de un determinado procedimiento administrativo— que tenga como finalidad la reparación de las víctimas de agresión o abuso sexual infantil en el ámbito de la Iglesia católica en aquellos casos en los que, por la prescripción del delito u otras causas, no se haya podido seguir un proceso penal contra el victimario. Esta obligación de reparación del Estado respecto a los casos de abusos acaecidos en el seno de instituciones públicas o sujetas a una supervisión pública, puede cumplirse, en relación con los abusos en el ámbito de la Iglesia católica, en cooperación con esta institución o con carácter subsidiario a la responsabilidad de la misma.
- b) La creación de un fondo estatal para el pago de las compensaciones a favor de las víctimas que acuerde el órgano especial mencionado en el punto anterior, en la medida que la reparación corresponda al Estado.
- c) La adopción de una ley que, además del procedimiento de reparación indicado anteriormente, pueda reformar el régimen de prescripción de la acción de responsabilidad civil derivada de los delitos de agresión y abuso sexuales de menores, adoptando los criterios establecidos para el cómputo del plazo de la prescripción del delito en la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia, de modo que puedan acordarse judicialmente indemnizaciones respecto a casos anteriores a su entrada en vigor.

- d) La reforma de la Ley 35/1995, de 11 de diciembre, sobre ayudas públicas a las víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual, con el fin de asegurar que las cuantías de las indemnizaciones por delitos sexuales se ajusten a los estándares de la Unión Europea, garantizar que las solicitudes sean atendidas por un órgano integrado por personas expertas e independiente y adecuar el procedimiento a las necesidades de las víctimas.
- e) El impulso de las reformas legislativas necesarias para facilitar los procesos de justicia restaurativa, asegurando que mediante profesionales especializados pueda ofrecerse una vía de reparación a las víctimas que deseen voluntariamente participar en esos procesos, levantando los obstáculos actualmente existentes para su aplicación en el ámbito de la delincuencia sexual.

#### **4. Apoyo a las víctimas**

- a) Las modificaciones legales oportunas para asegurar que todas las personas víctimas de violencia sexual, con independencia de su sexo e identidad sexual, tengan derecho a la asistencia integral especializada y accesible que les ayude a superar las consecuencias físicas, psicológicas, sociales o de otra índole derivadas de la violencia.
- b) Los jueces y fiscales deben priorizar la escucha a las personas afectadas por este tipo de delitos y asegurar la notificación en persona de las resoluciones que pongan fin al procedimiento por prescripción, con una explicación en lenguaje claro de su alcance y de la existencia de otras vías ajenas al proceso judicial penal.
- c) Las administraciones competentes deben garantizar que las oficinas públicas de atención a las víctimas del delito presten una atención integral (que incluya atención psicológica, jurídica y social) a las víctimas de los delitos contra la libertad sexual, en especial a las personas que los hayan padecido siendo menores de edad en el ámbito de centros educativos, residenciales o religiosos.
- d) Es necesario establecer un mecanismo de coordinación entre las oficinas de protección del menor y prevención de abusos de la Iglesia católica y las oficinas de atención a las víctimas del delito dependientes del Ministerio de Justicia o de los gobiernos de las comunidades autónomas.
- e) La Iglesia católica debe poner los medios necesarios para ayudar a las víctimas de abuso sexual en su proceso de recuperación, ofreciendo tratamiento a las víctimas de casos históricos, prescritos o de aquellos en que el agresor o la víctima han fallecido pero la familia de esta requiere atención. El profesional

debe ser libremente elegido por la víctima y su ayuda extenderse, cuando sea necesario, a los familiares que hayan resultado afectados.

## 5. Formación e investigación

- a) Los colegios oficiales de profesionales dedicados a la atención psicológica, social o a la educación de menores de edad deben ofrecer una formación especializada a los profesionales que intervengan con víctimas de abusos ocurridos en el ámbito religioso, abordando aspectos relativos a la relevancia psicológica de la fe y al daño espiritual derivado de esta forma de victimización sexual.
- b) Los poderes públicos deben garantizar el cumplimiento de las previsiones normativas, en particular las de la mencionada Ley Orgánica 8/2021, en lo que concierne a la necesidad de que todos los profesionales en contacto con menores de edad reciban formación adecuada sobre los abusos sexuales, en especial en los centros educativos, con independencia de su titularidad pública o privada, y en otras instituciones.
- c) El Consejo General del Poder Judicial, la Fiscalía General del Estado y los colegios de abogados y procuradores deben velar por la adecuada formación y sensibilización de los miembros de la carrera judicial y fiscal y de los profesionales mencionados, en relación con la problemática aquí tratada.
- d) Las diócesis y los institutos de vida consagrada deberían permitir el acceso de los investigadores a la información contenida en los archivos. Asimismo, deberían llevar a cabo una revisión completa de los archivos en que se conserve la documentación de los *delicta graviora* y del archivo del tribunal eclesiástico, con la participación de expertos.
- e) Las instituciones religiosas de la Iglesia en España deberían prestar la máxima atención tanto a los procesos de selección de sus miembros como a su formación para la detección de los abusos. Igualmente, deberían supervisar el seguimiento en la aplicación de sus protocolos y de los procedimientos canónicos ante los abusos, así como en la acogida, apoyo y asesoramiento a las víctimas.

## Consideración final

El informe se cierra con la siguiente consideración final:

Las conclusiones y las subsiguientes recomendaciones del informe no pretenden ser una última palabra. Y, menos aún, una solución definitiva o un punto final, ante un daño tan grande que ha afectado y que afecta a tantas personas desde hace tanto tiempo. Más bien aspiran a contribuir a la toma de conciencia iniciada

hace unos años por parte de la sociedad española, recordando y requiriendo a la Iglesia católica y a los poderes públicos que sigue abierta la necesidad de dar una respuesta a las víctimas.

---

**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](#)
- B. Resoluciones formuladas por el MNP
  - B.1. [Recomendaciones](#)
  - B.2. [Sugerencias](#)
  - B.3. [Recordatorios de deberes legales](#)



## ÍNDICE COMPLETO

<b>Presentación .....</b>	<b>5</b>
<b>I. Contenidos generales .....</b>	<b>9</b>
1 Datos estadísticos (11) — 2 Resoluciones (24) — 3 Administraciones no colaboradoras (27) — 4 Actividad internacional (27)	
<b>II. Algunos temas destacados .....</b>	<b>29</b>
1 Los retos de la implantación de la ley integral para la igualdad de trato y la no discriminación (31)	
2 Administraciones y servicios públicos saturados: acceso a registros y dependencias administrativas, cita previa y asistencia a la ciudadanía (41)	
3 Prevención de la violencia escolar (53)	
4 Menores en régimen de protección: casos de abuso y explotación sexual (60)	
5 Hacia la gratuidad del primer ciclo de Educación Infantil (69)	
6 Niñas, niños y adolescentes no acompañados llegados a Canarias (74)	
7 La acreditación de la condición de víctima de violencia de género (82)	
8 Mujeres en prisión (88)	
9 La gestión digital al servicio de las personas con discapacidad: las figuras del curador judicial y del guardador de hecho (92)	
10 Pacientes electrodependientes (96)	
11 Protección de los consumidores en los procedimientos de reclamación en los sectores energéticos (102)	
12 El ingreso mínimo vital (108)	
13 Prevención y extinción de incendios forestales (116)	
14 Declaración y recuperación de los suelos contaminados (126)	
<b>III. Supervisión de la actividad de las Administraciones Públicas .....</b>	<b>135</b>
<b>1 Administración de Justicia .....</b>	<b>137</b>
<b>1.1 Reformas normativas (137):</b> Prescripción de los delitos contra la libertad cometidos contra menores: reforma del artículo 132 del Código Penal (137) — Asistencia jurídica gratuita (138) — Protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social (138) — Fondo de Garantía del Pago de Alimento (138) — Registro Electrónico de Apoderamientos (REA) (138)	
<b>1.2 Retrasos en la Justicia, medios personales y planta judicial (139):</b> Huelga de los letrados de la Administración de Justicia y otros colectivos al servicio de la Administración de Justicia (142)	
<b>1.3 Juicios que reclaman una celebración urgente (142)</b>	
<b>1.4 Personal e instituciones al servicio de la Justicia (143)</b>	

- 1.4.1 Jueces y magistrados (143)
  - 1.4.2 Jueces de paz (143)
  - 1.4.3 Letrados de la Administración de Justicia (143)
  - 1.4.4 Abogados (145)
  - 1.4.5 Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses (145)
  - 1.4.6 Puntos de encuentro familiar (146)
  - 1.4.7 Equipos psicosociales de los juzgados de familia (146)
  - 1.5 Derechos de los ciudadanos ante la Justicia (147)
    - 1.5.1 Quejas y sugerencias sobre la Justicia (147)
    - 1.5.2 Acceso al expediente procesal (147)
    - 1.5.3 Responsabilidad del Estado por el funcionamiento de la Justicia (147)
    - 1.5.4 Derechos de los ciudadanos en las subastas judiciales de bienes (148)
    - 1.5.5 Citaciones judiciales (148)
    - 1.5.6 Cómputo de ingresos y recursos económicos para la asistencia jurídica gratuita (148)
  - 1.6 Registro Civil y Nacionalidad (149)
- 2 Centros penitenciarios..... 150
- 2.1 Fallecimientos (150)
  - 2.2 Malos tratos (150): Sistema de videovigilancia en prisión (150) — Medios de prueba (151)
  - 2.3 Derechos de las personas privadas de libertad (151)
    - 2.3.1 Sanidad penitenciaria (151): Personal sanitario (151) — Salud mental en prisión (152) — Lotes higiénicos (153)
    - 2.3.2 Conducciones entre centros penitenciarios (153): Líneas de conducciones (154) — Conducciones especiales (154)
    - 2.3.3 Instalaciones penitenciarias (154): Cumplimiento de estándares de habitabilidad (154)
    - 2.3.4 Comunicaciones (155): Comunicaciones con familiares y allegados (155) — Comunicaciones con el Defensor del Pueblo (156)
    - 2.3.5 Utilización de las tecnologías de información y comunicación (TIC) (156): Internet (156) — Adaptación de las infraestructuras a las tecnologías de información y comunicación (157)
    - 2.3.6 Tratamiento penitenciario (157): Labor de los equipos técnicos (157) — Funcionamiento de las unidades terapéutico educativas (158) — Permisos de salida (158) — Derecho de acceso al expediente penitenciario (159)
    - 2.3.7 Aislamiento, cacheos y medios coercitivos (159): Aislamiento (159) — Medios coercitivos (160) — Cacheos (160)
    - 2.3.8 Aplicación de la norma más favorable (161)

<b>3 Ciudadanía y seguridad pública .....</b>	<b>162</b>
<b>3.1 Tratos y actuaciones policiales (162):</b> Trato incorrecto (162) — Identificación policial (163) — Procedimiento adecuado para la tramitación de denuncias (163)	
<b>3.2 Seguridad ciudadana (163):</b> Centro de Apoyo a la Seguridad (164)	
<b>3.3 Víctimas del terrorismo (164):</b> Víctimas de ETA (165) — Víctimas del 11-M (165)	
<b>3.4 Tráfico de vehículos (166):</b> Procedimiento administrativo sancionador (166) — Plazas municipales para residentes en aparcamientos públicos de Madrid (166)	
<b>3.5 Régimen electoral (167)</b>	
<b>4 Migraciones.....</b>	<b>169</b>
<b>4.1 Emigración y asistencia a ciudadanos españoles en el extranjero (169):</b> Presos españoles en el extranjero (170)	
<b>4.2 Entrada a territorio nacional (170)</b>	
<b>4.3 Interceptación y tratamiento de la inmigración irregular en alta mar (171)</b>	
<b>4.4 Entrada por puestos no habilitados (172)</b>	
<b>4.5 Menores extranjeros no acompañados (173)</b>	
<b>4.6 Centros de internamiento de extranjeros (CIE) (174)</b>	
<b>4.7 Expulsiones y devoluciones (176):</b> Asistencia jurídica (176) — Condiciones de detención y primera acogida (177) — Acogida humanitaria de las personas que no pueden ser devueltas o expulsadas (177)	
<b>4.8 Oficinas consulares (178)</b>	
<b>4.9 Oficinas de extranjería (179)</b>	
<b>4.10 Protección internacional (180):</b> Principales quejas recibidas (180) — Solicitudes de protección internacional de menores de edad (182) — Embajadas y protección internacional (183)	
<b>5 Igualdad de trato.....</b>	<b>184</b>
<b>5.1 Discriminación por origen étnico, racial o nacional (184):</b> Comunidad gitana (184) — Incoación de un expediente de expulsión tras interponerse una denuncia penal o acudir a una dependencia policial (186) — Otras discriminaciones por motivos étnicos, raciales o de origen nacional (187)	
<b>5.2 Discriminación por razón sexo (188)</b>	
<b>5.3 Discriminación por razón de identidad de género u orientación sexual (189)</b>	
<b>5.4 Discriminación por razón discapacidad (190)</b>	
<b>5.5 Discriminación por razón de cualquier otra condición o circunstancia personal o social (191):</b> Barreras para la igualdad de trato de los menores extranjeros en situación irregular (191) — Discriminación por razón de religión (192)	

6 Violencia contra las mujeres ..... 193

**6.1 Coordinación entre administraciones, Fuerzas de Seguridad del Estado y Poder Judicial (193)**

**6.1.1 Acceso a la información de las requisitorias (194)**

**6.1.2 Medidas contra la violencia económica en la fase de ejecución de sentencias (195)**

**6.2 Medidas de intervención y protección a las víctimas (196)**

**6.3 Protección a las víctimas de violencia de género y a sus hijos e hijas en los procesos de familia (196)**

**6.3.1 Intervención de los puntos de encuentro familiar (PEF) en casos de violencia contra la mujer (197): Dotación de los puntos de encuentro familiar (198)**

**6.3.2 Servicios de coordinación de parentalidad (199)**

**6.3.3 Equipos psicosociales de valoración forense en violencia de género (200)**

**6.3.4 Las denuncias de violencia contra los hijos durante los procesos de familia (201)**

**6.4 La trata de seres humanos como una forma de violencia contra mujeres y niñas (202)**

7 Educación, cultura y deporte ..... 205

**7.1 Educación infantil obligatoria, bachillerato y formación profesional (205)**

**7.1.1 Admisión del alumnado (205):** Procesos de admisión (205) — Admisión de alumnado extranjero sin autorización administrativa de residencia (205)

**7.1.2 Calificaciones (206):** Nota media de estudios realizados en el extranjero (206) — Calificación de matrícula de honor en Bachillerato (207)

**7.1.3 Centros docentes (207):** Retrasos en la construcción de centros docentes (207) — Adaptación de las instalaciones a las temperaturas extremas (207)

**7.1.4 Alumnado con necesidades educativas especiales (208):** Evaluación psicopedagógica y modalidad de escolarización (208) — Actividades extraescolares (209) — Centros de educación especial (209)

**7.1.5 Becas y ayudas al estudio en enseñanzas no obligatorias (209)**

**7.1.6 Servicios escolares complementarios (210):** Transporte escolar en el ámbito rural (210) — Ayudas individualizadas de comedor escolar (211) — Adaptación del menú escolar (211)

**7.2 Educación universitaria (212)**

**7.2.1 Expedientes de homologación y equivalencia de títulos extranjeros (212):** Incumplimiento de los plazos de tramitación (212) — Resultados obtenidos para abordar los retrasos que se producen en la tramitación de los expedientes (213) — Supresión

	de la rama de conocimiento en los certificados de equivalencia (213) — Dificultades para validar en España la formación universitaria de los interesados procedentes de países en conflicto (214) — Revisión de las denegaciones de homologación de títulos extranjeros para el ejercicio de la profesión de psicólogo general sanitario (214) — Las homologaciones de los títulos extranjeros de Odontología (215)
<b>7.2.2</b>	<b>Otras cuestiones (215):</b> Acceso a la universidad de estudiantes con discapacidad (215) — Retirada de títulos universitarios por tercera persona (215) — Exención de precios por matrícula de honor en el Grado en Formación Profesional Superior (216) — Procedimiento excepcional para la obtención de los títulos de Especialista en Enfermería Familiar y Comunitaria y en Medicina de Familia (216)
<b>7.3</b>	<b>Cultura (217)</b>
<b>7.3.1</b>	<b>Bono Cultural Joven (217)</b>
<b>7.3.2</b>	<b>Acceso de las personas con discapacidad a los bienes históricos y culturales (217)</b>
<b>7.3.3</b>	<b>Bienes de interés cultural (217)</b>
<b>7.4</b>	<b>Deporte (218)</b>
<b>8</b>	<b>Sanidad.....220</b>
<b>8.1</b>	<b>Derecho a la asistencia sanitaria con cargo al Sistema Nacional de Salud (220)</b>
<b>8.2</b>	<b>Salud pública (221):</b> Prevención de enfermedades y riesgos para la salud (221) — Vacunación internacional (222)
<b>8.3</b>	<b>Actuaciones en el ámbito de atención primaria (223):</b> Actuación general sobre la situación de la atención primaria (224) — Atención a pacientes desplazados (225)
<b>8.4</b>	<b>Actuaciones en el ámbito de atención especializada. Listas de espera (226)</b>
<b>8.4.1</b>	<b>Lista de espera en consultas externas y en pruebas diagnósticas (226)</b>
<b>8.4.2</b>	<b>Listas de espera quirúrgica (228)</b>
<b>8.4.3</b>	<b>Reproducción humana asistida (229)</b>
<b>8.5</b>	<b>Salud mental (229):</b> Programa de supervisión de la atención residencial en salud mental (320)
<b>8.6</b>	<b>Prestación farmacéutica (230)</b>
<b>8.6.1</b>	<b>Copago farmacéutico (230)</b>
<b>8.6.2</b>	<b>Financiación y acceso a los medicamentos (231)</b>
<b>8.7</b>	<b>Transporte sanitario (232)</b>
<b>8.8</b>	<b>Prestación ortoprotésica (232)</b>
<b>9</b>	<b>Seguridad Social, políticas de empleo y prestaciones de desempleo.....233</b>
<b>9.1</b>	<b>Campos de aplicación: afiliaciones, altas y bajas (233):</b> Colectivo de becarios de investigación y postdoctorales (233)

- 9.2 Cotización y recaudación (233):** Efectos de la derogación de beneficios en la cotización del Régimen Especial de Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos (RETA) (233) — Impagos ocasionados por incidencias en la domiciliación bancaria de las cuotas de autónomos (234) — Adaptación de los aplicativos informáticos al nuevo sistema de cotización del RETA (234)
- 9.3 Gestión de prestaciones (235)**
- 9.4 Prestaciones contributivas (236)**
  - 9.4.1 Incapacidad laboral (236):** Demora en la resolución de expedientes (236)
  - 9.4.2 Prestación por cuidado de menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave (237)**
  - 9.4.3 Pensiones de jubilación (237):** Quejas sobre jubilaciones anticipadas (238) Reclamaciones de complemento a mínimos por concesión de subvenciones para reformas de viviendas habituales (238)
  - 9.4.4 Seguridad Social internacional (239)**
- 9.5 Pensiones no contributivas (240):** Criterios para la determinación de rentas de los beneficiarios (240)
- 9.6 Empleo (241)**
  - 9.6.1 Políticas activas de empleo (241)**
  - 9.6.2 Inspección de trabajo (243)**
- 9.7 Prestaciones por desempleo (244):** Umbral de rentas para el reconocimiento y mantenimiento de subsidios de desempleo o la renta activa de inserción (RAI) (244) — Demora en el reconocimiento de las prestaciones y subsidios (244) — Compatibilidad de prestaciones y subsidios con el trabajo por cuenta ajena. La renta activa de inserción (RAI) (245) — Procedimiento de revisión y reintegro de prestaciones o subsidios (245) — Compensación de las prestaciones indebidas con las nuevas prestaciones por desempleo reconocidas. Prestación extraordinaria de desempleo por expedientes de regulación temporal de empleo (ERTE) (246) — Personas con autorización para trabajos transfronterizos al servicio del hogar familiar (247) — Funcionamiento de los servicios de atención (247)

**10 Políticas sociales .....248**

- 10.1 Sistema de protección de menores (248):** La situación de riesgo del menor (248) — Situación de desamparo (249)
- 10.2 Familias numerosas (249):** Actualización y revisión de la Ley de Protección a las Familias Numerosas (249) — Dificultades para la solicitud y renovación de los títulos de familia numerosa (250)
- 10.3 Personas con discapacidad (251)**
  - 10.3.1 Nuevo régimen de apoyo a las personas con discapacidad (251):** Equiparación entre la discapacidad y la incapacidad permanente (252)
  - 10.3.2 Valoración de la discapacidad (252)**

<b>10.3.3 Atención residencial para la discapacidad (253)</b>	
<b>10.4 Atención a personas mayores. Centros residenciales (253):</b> Programa de supervisión de la atención residencial (254)	
<b>10.5 Personas en situación de dependencia (255)</b>	
<b>10.6 Situaciones de necesidad, riesgo de pobreza y exclusión social (256):</b> Rentas autonómicas de inclusión social (256) — Ayudas sociales municipales y lucha contra el sinhogarismo (257) — Ingreso mínimo vital (IMV) (258)	
<b>11 Política social de vivienda .....</b>	<b>259</b>
<b>11.1 Adjudicación de vivienda pública protegida y social (260)</b>	
<b>11.2 Ayudas al alquiler de vivienda (261)</b>	
<b>11.2.1 Ayudas al alquiler del Plan Estatal para el acceso a la vivienda 2022-2025 (261)</b>	
<b>11.2.2 Bono Alquiler Joven (263):</b> Demora en resolver las solicitudes (263) — Demora en el abono de las ayudas reconocidas (264) — Requisitos de las convocatorias (265)	
<b>11.3 Asentamientos de chabolas sin las condiciones mínimas de habitabilidad (266)</b>	
<b>12 Hacienda pública .....</b>	<b>268</b>
<b>12.1 Tributos de gestión estatal (268)</b>	
<b>12.1.1 Impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF) (268):</b> Deducción por maternidad en el IRPF de los gastos de custodia en guardería (268) — Exigencia de responsabilidad del IRPF a hijos menores en supuesto de tributación conjunta (269) — Pérdidas derivadas de la actividad de la entidad Fórum Filatélico (269)	
<b>12.2 Tributos locales (270)</b>	
<b>12.2.1 Impuesto sobre bienes inmuebles (IBI) (270):</b> Liquidaciones anuales y notificaciones colectivas (270) — Derivación de responsabilidad en el pago del IBI. Obligados tributarios (270)	
<b>12.2.2 Impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana (IIVTNU) (271)</b>	
<b>12.2.3 Tasas (272)</b>	
<b>12.3 Procedimientos tributarios y garantías del contribuyente (272)</b>	
<b>12.3.1 Derechos y garantías (272):</b> Lugar de las actuaciones inspectoras (273) — Prohibición de pago de deudas en efectivo (273)	
<b>12.3.2 Procedimiento de recaudación (274):</b> Ingreso mínimo vital (IMV) (274) — Ayuda de 200 euros por la guerra de Ucrania (275) — Embargo de ayudas de la Política Agrícola Común (275)	
<b>12.3.3 Administración electrónica (276):</b> Acreditación de identidad con documentos en renovación (276) — Acreditación a efectos de certificado electrónico cualificado (276)	
<b>12.4 Catastro (277)</b>	

13 Actividad económica.....279

**13.1 Actividad bancaria y aseguradora (279):** Dificultades para contratar cuentas bancarias para ciudadanos extranjeros (279) — Exclusión financiera de las personas mayores y del mundo rural (280) — Acreditación de la condición de guardadores de hecho (280) — Dificultades para acceder a los servicios bancarios de las personas con discapacidad (281) — Servicio de reclamaciones de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones (282)

**13.2 Colegios Profesionales (282)**

**13.3 Agua (283):** Gestión del suministro y facturación (283) — Cortes de suministro (283) — Altas en el suministro de agua (284)

**13.4 Energía (284):** Retrasos en el abono del bono social térmico (285) — Falta de suministro eléctrico en la Cañada Real Galiana (Madrid) (285)

**13.5 Consumo (286):** El sistema arbitral de consumo (286) — Parques de ocio (287) — Accesibilidad y etiquetado de productos a disposición de los consumidores con discapacidad visual (287)

**13.6 Gasto público (288):** Expropiación forzosa (288) — Responsabilidad patrimonial (288) — Ayudas y subvenciones (288) — Ayuda para personas físicas de bajo nivel de ingresos y patrimonio (289)

14 Comunicaciones y transportes .....290

**14.1 Comunicaciones (290)**

**14.1.1 Telefonía fija y fibra óptica (290):** Interrupciones del servicio telefónico (290) — Internet (291)

**14.1.2 Telefonía móvil (292):** Recepción de mensajes fraudulentos (292)

**14.2 Correos y telégrafos (292):** Prestación del servicio postal (292) — Digitalización de servicios postales (293)

**14.3 Transportes e infraestructuras conexas (294)**

**14.3.1 Transporte urbano (294):** Accesibilidad en el Metro de Madrid (294) — Taxis adaptados (294)

**14.3.2 Transporte aéreo (294)**

**14.3.3 Transporte interurbano por ferrocarril (295):** Servicios de cercanías (295) — Cercanías de Madrid (296) — Cercanías de Barcelona (296) — Accesibilidad del transporte ferroviario (296) — Garantías en el transporte de menores de edad (297)

**14.3.4 Transporte de viajeros por carretera (297)**

**14.3.5 Daños asociados al desarrollo de infraestructuras ferroviarias (298):** Inmuebles afectados por las obras de la línea 7B del Metro de Madrid (298)

**14.4 Infraestructuras viarias (299)**

15 Medio ambiente .....300

**15.1 Protección de la atmósfera y medidas contra el cambio climático (300):** Retraso advertido en la implantación de las ZBE (Zona de Bajas Emisiones de Especial Protección) (300) — Emisiones atmosféricas de

las centrales térmicas (301) — Contaminación atmosférica por la manipulación de graneles sólidos en los puertos (302)	
<b>15.2 Protección de los recursos naturales y la biodiversidad (303):</b>	
Protección de la avifauna (303) — Espacio Natural Doñana (305)	
<b>15.3 Abandono de residuos y vertederos (306)</b>	
<b>15.4 Sustancias nocivas para la salud y el medio ambiente (307):</b>	
Control de plaguicidas con 1,3-dicloropropeno (307) — Empleo de plaguicidas por medios aéreos (308)	
<b>15.5 Contaminación acústica (309):</b>	
Ruido procedente de grandes infraestructuras (309) — Ruido procedente de establecimientos, festividades y eventos (310)	
<b>16 Urbanismo.....</b>	<b>313</b>
<b>16.1 Planeamiento urbanístico (313)</b>	
<b>16.2 Ejecución urbanística (314)</b>	
<b>16.3 Licencias urbanísticas (316)</b>	
<b>16.4 Disciplina urbanística (318)</b>	
<b>16.5 Deber de conservación (319)</b>	
<b>16.6 Barreras urbanas y arquitectónicas (320)</b>	
<b>16.7 Derecho de acceso a la información urbanística (321)</b>	
<b>17 Administración local.....</b>	<b>323</b>
<b>17.1 Organización y régimen jurídico de las corporaciones locales (323):</b>	
Transparencia y acceso a la información (323) — Publicidad de las sesiones plenarias. Participación ciudadana (324) — Perfiles institucionales en las redes sociales (325)	
<b>17.2 Estatuto de los miembros de las corporaciones locales (325):</b>	
Derecho de asistencia a los plenos municipales (325) — Acceso a información municipal (326)	
<b>17.3 Territorio y población (327)</b>	
<b>17.4 Servicios (328):</b>	
Prestación de los servicios y ubicación de las instalaciones (328) — Cantones para el servicio de limpieza viaria en Madrid (329) — Cobro en metálico de cuantías de pequeña entidad por uso de instalaciones (331)	
<b>17.5 Bienes (332)</b>	
<b>18 Función y empleos públicos .....</b>	<b>334</b>
<b>18.1 Acceso al empleo público (334):</b>	
Desistimiento de los procesos selectivos convocados (334) — Transparencia (334) — Subsanación en procesos competitivos (335) — Motivación de los tribunales calificadoros (335) — Prueba entrevista (335) — Reserva de las ofertas de empleo público (OEP) a personas con discapacidad (336) — Los trastornos del aprendizaje (336) — Bolsas de personal docente interino (336)	
<b>18.2 Condiciones laborales (337):</b>	
Retribuciones (337) — Permisos y licencias (338) — Acoso laboral (338) — Teletrabajo (338) — Catálogo de Puestos de Trabajo del Cuerpo Nacional de Policía (339)	

**18.3 Personal estatutario de los servicios de salud (339):** Acceso a empleo público estatutario (339) — Aplazamiento del examen (339) — Bolsas de trabajo (340) — Permisos y licencias (340) — Acoso laboral (340) — Retribuciones (340)

**18.4 Mutualidades (340):** Medios no disponibles (340) — Demora en la obtención de cita con especialista (341)

**18.5 Otros asuntos (341):** Falta de respuesta expresa (341) — Derecho a relacionarse con la Administración en lengua cooficial (341)

**IV. Supervisión de lugares de privación de libertad por el Defensor del Pueblo en su condición de Mecanismo Nacional de Prevención (MNP) ..... 343**

1 Datos generales sobre las visitas (345)

2 Medidas de prevención y avances (346)

3 Visitas. Hallazgos y propuestas (349)

4 Programas transversales (355)

5 Investigación de las alegaciones de tortura y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes (368)

**V. Nota acerca del 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)..... 369**

Anexos (índices)..... 377





**DEFENSOR  
DEL PUEBLO**

[www.defensordelpueblo.es](http://www.defensordelpueblo.es)