



DEFENSOR DEL PUEBLO

Informe anual 2025



DEFENSOR_{DEL}PUEBLO

Informe anual 2025

Este informe anual se puede consultar o descargar desde la página web del Defensor del Pueblo: www.defensordelpueblo.es

Anexos al Informe anual

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

Anexos 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](#)

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

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

Depósito Legal: M-42266-2012

SUMARIO

Presentación	5
I Contenidos generales	11
1 Datos estadísticos (13) — 2 Resoluciones y su seguimiento (26) — 3 Resoluciones formuladas por el Defensor del Pueblo a solicitudes de recursos ante el Tribunal Constitucional (29) — 4 Administraciones no colaboradoras (33) — 5 Actividad internacional (34)	
II Algunos temas destacados	37
1 La convivencia con grupo educativo como medida de la ejecución penal de menores	39
2 Las personas mayores en la justicia civil	44
3 El impacto de la reforma del Reglamento de Extranjería en los solicitantes de protección internacional	49
4 La trata de seres humanos con fines de explotación laboral	56
5 Cuestiones relativas a la igualdad de trato que afectan a la comunidad gitana ..	63
6 Problemas en determinadas especialidades de la Formación Profesional: la falta de profesorado y la dificultad en el acceso a las prácticas curriculares	73
7 Los retrasos en la valoración del grado de discapacidad	84
8 El acceso de las personas con discapacidad al empleo público: la flexibilización de ajustes razonables en los procesos selectivos	96
9 Cuestiones relacionadas con el acceso a la pensión de jubilación	100
10 Las Devoluciones en el impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF) por aportaciones al antiguo sistema de mutualidades laborales	110
11 La protección ante las llamadas comerciales no deseadas	115
12 Garantías de conservación de los valores ambientales de los espacios naturales protegidos	120
13 La comunicación institucional de las entidades locales: el uso de perfiles en redes sociales y los boletines informativos	127
III Supervisión de la actividad de las Administraciones Públicas	135
1 Administración de Justicia	137
2 Centros penitenciarios	148
3 Ciudadanía y seguridad pública	156
4 Migraciones	167
5 Igualdad de trato	180

6	Violencia contra las mujeres.....	190
7	Educación y deporte.....	202
8	Sanidad.....	213
9	Seguridad social y políticas de empleo	224
10	Políticas sociales	237
11	Política social de vivienda	248
12	Hacienda pública	258
13	Actividad económica.....	270
14	Comunicaciones y transportes	281
15	Medio ambiente	291
16	Urbanismo	301
17	Administración local.....	311
18	Función pública	321
IV	Supervisión de lugares de privación de libertad por el Defensor del Pueblo en su condición de Mecanismo Nacional de Prevención (MNP)	331
V	Seguimiento del <i>Informe sobre los abusos sexuales en el ámbito de la Iglesia católica y el papel de los poderes públicos. Una respuesta necesaria</i>	339
	Anexos digitales (índices)	347
	Índice completo	351

PRESENTACIÓN

El presente informe no pretende ser una memoria detallada y completa del quehacer del Defensor del Pueblo en el año 2025, que buscara conducir a unas conclusiones cerradas. Si las ofrece en algún sentido no es como resultado sino como consecuencia de las respuestas a los ciudadanos y de las recomendaciones y sugerencias a las administraciones.

Tampoco trata de sustraerse a la situación general, plegándose ciegamente a la propia actividad de la institución. Los ciudadanos muestran con sus escritos y quejas que dichos textos están concernidos por la coyuntura de lo que ocurre en su vida y en su entorno.

Nos encontramos en contextos complejos geopolíticamente, con planteamientos que inciden en nuestra experiencia cotidiana y ello pone a prueba nuestras convicciones, principios y valores,

Por eso este informe no es aséptico. En él se refleja la realidad de la coyuntura nacional e internacional, a través del desasosiego de quienes no encuentran respuesta, o no hallan vías, ni siquiera difíciles, para la defensa de sus derechos fundamentales, de sus derechos humanos

Nos corresponde desde el Defensor del Pueblo, sin arrogancia, pero con conciencia de la tarea que nos incumbe, presentar a las Cortes Generales, y en definitiva a la sociedad, lo que hemos podido percibir al respecto y lo que quizá quepa y deba hacerse para paliar situaciones injustas o inapropiadas.

En 2025, el Defensor del Pueblo recibió 38.144 quejas y realizó 253 actuaciones de oficio emprendidas ante distintas Administraciones públicas, más 71 realizadas en su condición de Mecanismo Nacional de Prevención (MNP). A ello hay que añadir la atención personal a 44.278 ciudadanos (42.785 de ellos a través de llamadas telefónicas y 1.493 de una forma presencial). Todo ello ha dado lugar a 721 Recomendaciones y a 788 Sugerencias, entre otras resoluciones, a las que hay que sumar las que dieron respuesta a 361 solicitudes de interposición de recurso de inconstitucionalidad (en concreto, por 16 normas). Todos estos datos se pueden consultar en el primer apartado que sigue a esta presentación, en cuadros y gráficos (y de una forma más detallada y extensa, en la estadística incluida en el anexo digital).

El informe se compone de cinco partes de distinta índole. En la primera se ofrecen los datos generales del trabajo de la institución a las que acabo de hacer referencia de una forma resumida: los números de quejas recibidas, las actuaciones emprendidas, las

resoluciones formuladas, etc. Se detallan también los medios a través de los cuales 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, las cuestiones abordadas más frecuentemente, entre otros muchos aspectos.

Conviene señalar el hecho de que el Defensor del Pueblo responde a todos los escritos que recibe, aunque no todos pueden ser tramitados como queja ante las administraciones, pues en algunos casos no reúnen las condiciones que determina la ley para darles trámite en este sentido. En el apartado de datos de esta sección primera se hacen constar los motivos de no admisión de los expedientes de queja que no cumplen con los requisitos de la ley y las competencias que le son atribuidas al Defensor del Pueblo. En estos casos siempre se da información al ciudadano acerca de a qué instancia puede dirigirse para encaminar la resolución de sus planteamientos.

Igualmente, en esta sección se encuentran indexados las normas (leyes y reales decretos) que han sido objeto de solicitud de recurso de inconstitucionalidad. Los textos completos de las resoluciones relativas a estas solicitudes pueden encontrarse en los enlaces del capítulo sobre ello, así como en el anexo digital correspondiente.

En la segunda parte, como en los dos informes anteriores, se aborda una serie de temas destacados. No se trata de cuestiones que en ningún sentido importen más que otras, pues, a fin de cuentas, de una manera concreta hacen eco de actuaciones habituales de esta institución —se refieren a formas de reforzar derechos específicos o de combatir determinadas discriminaciones—, pero aquí se abordan con una mayor profundización y con un cierto sentido de recapitulación. Se trata este año de trece temas destacados, ofrecidos con un orden que no pretende indicar ninguna prelación y que tienen alcances y formatos expresamente distintos. Tienen que ver con la protección de los menores (el capítulo 1, la difícil cuestión de la convivencia con grupo educativo como medida de la ejecución penal de menores); con el apoyo a las personas mayores, bien sea con motivo de las dificultades que encuentran en el ejercicio de sus derechos en la justicia civil (capítulo 2), o bien a propósito del acceso a la pensión de jubilación (capítulo 9); con los problemas que se encuentran los solicitantes de protección internacional tras la reforma del Reglamento de Extranjería (capítulo 3); con la trata de seres humanos con fines de explotación laboral (capítulo 4); con el trato desigual que sigue sufriendo la comunidad gitana (a propósito de conmemorarse los 600 años de su presencia en España, en el capítulo 5); con cuestiones relacionadas con la valoración del grado de discapacidad (capítulo 7), o por las dificultades de su acceso al empleo público (capítulo 8), además de cuestiones relacionadas con la enseñanza (capítulo 6), medio ambiente (capítulo 12) o con las devoluciones en el IRFP (capítulo 10).

La tercera parte del informe se centra en una de las labores centrales encomendadas

al Defensor del Pueblo por la ley que regula su actividad: la supervisión de la actividad de la Administración. Para ello se sigue con la sistemática del año anterior, combinando, a fin de una mejor exposición, el enfoque centrado en el tipo de Administración (la de Justicia, la penitenciaria, la educativa, la sanitaria, etc., según los distintos niveles, estatal, autonómico o municipal) con aproximaciones temáticas concretas que afectan a las distintas administraciones de una forma más transversal (la igualdad de trato o la violencia contra las mujeres).

La cuarta parte se centra en el trabajo que lleva a cabo el Defensor del Pueblo como Mecanismo Nacional de Prevención (MNP), cuyo cometido consiste en supervisar los lugares de privación de libertad en España, de acuerdo con el Protocolo facultativo a la Convención de las Naciones Unidas contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Desde hace unos años, a fin de ofrecer un informe extenso y detallado, y con un formato adecuado a su envío posterior al Subcomité de Prevención de la Tortura de Naciones Unidas, esta parte se publica como anexo digital, indicando en el texto sus líneas generales.

Finalmente, la quinta parte tiene que ver con el *Informe sobre los abusos sexuales en el ámbito de la Iglesia católica y el papel de los poderes públicos. Una respuesta necesaria*, que en su momento llevó a término la encomienda realizada por el Congreso de los Diputados al Defensor del Pueblo, en 2022, y que se había materializado con el volumen entregado a la Presidenta de la cámara, el 27 de octubre de 2023. En 2024, el Defensor expuso los contenidos de ese informe (en la Comisión Mixta de Relaciones con el Defensor del Pueblo de las Cortes Generales y ante el Pleno del Congreso de los Diputados en una sesión parlamentaria dedicada expresamente para ello), y así lo reflejó en el informe anual correspondiente a aquel año. Queda pendiente que las recomendaciones formuladas en aquel informe obtengan la respuesta necesaria expresada en su subtítulo. Aquí se da cuenta de que el Gobierno y la Iglesia han dado pasos en esa dirección, con la firma de un acuerdo que se compromete a crear un órgano de reparación a las víctimas y en el que podría tener un papel esta institución.

Por último, este informe anual termina con un índice detallado de las materias abordadas a lo largo del mismo, a fin de hacerlo más manejable y facilitar la localización de las diferentes cuestiones que pueden interesar en un momento dado, además de permitir ver la gran variedad de temas que ha abordado esta institución este año.

Como hemos señalado en otras ocasiones, el informe refleja aspectos del trabajo de la institución que van más lejos de sus páginas. Y ello a través de la interrelación que se establece aquí a través de los enlaces con la web institucional contenidos a lo largo del texto, además de los anexos, todos ellos digitales. Con esos enlaces se puede acceder a las diversas Recomendaciones y Sugerencias, todas ellas publicadas en esa web, lo mismo que a las resoluciones de las solicitudes de los recursos de inconstitucionalidad.

También, a fin de dar un mayor alcance a los contenidos del informe, hay que señalar que, como en años anteriores, una vez entregado a las Cortes se elaboran dos separatas temáticas sobre sus mismos contenidos: una sobre las cuestiones relativas a la infancia y a la adolescencia y otra que atañe a las quejas y actuaciones relacionadas con las personas con discapacidad. De esta manera, los contenidos del informe tienen otros tratamientos transversales, a partir de los intereses de estos colectivos.

Por otro lado, hay que indicar que en mayo de este año se entregó la Presidenta de las Cortes Generales y fue registrado el informe monográfico *Niñas y niños extranjeros en España solos o acompañados*, de cuyos contenidos se da cuenta en este informe anual en el apartado correspondiente.

Hay un aspecto del trabajo del Defensor del Pueblo que también debe ser destacado aquí: desde 2020 es la Institución Nacional de Derechos Humanos de España (INDH). Para difundir en qué consiste su trabajo en este sentido (que, por otro lado, es intrínseco a la condición de la propia institución, como determina la ley que la regula), recientemente ha publicado un texto titulado *El Defensor del Pueblo como Institución Nacional de Derechos Humanos (INDH)*, que figura en una pestaña creada con este fin en la web institucional. En este texto se explica el origen y el concepto de las instituciones nacionales de derechos humanos (INDH) en el mundo y la asunción de ese desempeño en España por parte del Defensor del Pueblo, desde el año 2000. Se detallan a continuación sus funciones en el ámbito internacional y nacional (la cooperación con la sociedad civil y la promoción de los derechos humanos, la promoción cultural de esos derechos y la colaboración con el Parlamento y el Gobierno); sus objetivos; la cooperación internacional; la supervisión y asesoramiento en el respeto a los derechos humanos, así como su difusión.

También conviene mencionar que el Defensor compareció cinco veces ante el Parlamento, a lo largo de 2025. Tres de ellas para presentar el informe anual correspondiente al año anterior, ante la Comisión Mixta, el 27 de mayo, y ante los plenos del Congreso y del Senado, el 12 y el 18 de junio, respectivamente. El 8 de abril compareció ante la Comisión Mixta de Relaciones con el Defensor del Pueblo, para abordar cuestiones relativas a la inmigración irregular y a la vivienda, y el 11 de noviembre, ante esa misma comisión, para tratar tres asuntos distintos, nuevamente relacionados con la vivienda (en concreto, el aumento del precio del alquiler), sobre el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley 1/2025, 1 de abril (sobre el desperdicio alimentario) y sobre los dispositivos electrónicos en casos de violencia de género. Los contenidos de todas estas cuestiones son recogidos y detallados en los apartados correspondientes del presente informe. Los textos de las cinco comparencias están publicados en la web institucional y formarán parte del segundo volumen del presente

informe.

Cabe añadir que quedan pendientes de debate en la Comisión Mixta dos informes que fueron presentados y registrados en las Cortes, en 2024, *–Retos de la inclusión financiera. Servicios bancarios y personas vulnerables* (presentado en mayo de aquel año) y *Violencia vicaria de género. Las otras víctimas* (en noviembre)–, así como el mencionado *Niñas y niños extranjeros en España solos o acompañados*, presentado este año 2025.

En este informe se recogen algunas actuaciones de esta institución relativas a los devastadores efectos de la dana en Levante, particularmente en la Comunitat Valenciana, ocurrida el 29 de octubre del año anterior. Aquí se da cuenta de varias actuaciones llevadas a cabo este año, recogidas en los capítulos sobre Seguridad, Educación y Seguridad Social, así como en varios apartados del Mecanismo Nacional de Prevención (MNP) que, como ha quedado señalado, se ofrece en formato digital.

Por otro lado, aunque ocurrido fuera del marco temporal del presente informe, el Defensor considera necesario referirse aquí al accidente ferroviario que tuvo lugar en Adamuz (Córdoba), el 18 de enero de 2026, para dejar patente, además de su condolencia a las familias de todas las víctimas, el hecho de que sigue con el mayor interés las investigaciones –dentro de sus competencias, dado que el asunto está judicializado– por parte de la Guardia Civil y de la Comisión de Investigación de Accidentes Ferroviarios (CIAF).

El informe busca ser, por otra parte, un elemento que propicie un mayor conocimiento de lo que los ciudadanos esperan y necesitan de las administraciones. Y en esa medida trata, una vez no reducido a un catálogo de quejas, de favorecer la labor parlamentaria y de las propias administraciones y queda abierto a la respuesta para que desde el Defensor del Pueblo, como tal, realicemos adecuadamente nuestra labor.

Ángel Gabilondo Pujol
Defensor del Pueblo

1 DATOS ESTADÍSTICOS

El Defensor del Pueblo recibió en 2025 un total de 38.144 quejas, inició 253 actuaciones de oficio ante distintas administraciones y atendió personalmente a 44.278 ciudadanos (42.785 de ellos a través de llamadas telefónicas y 1.493 de una forma presencial).

En la tramitación de las quejas y de las actuaciones de oficio, el Defensor del Pueblo formuló este año, ante las distintas administraciones, un total de 721 Recomendaciones y 788 Sugerencias. Esas resoluciones se concretaron de la siguiente manera:

- 292 Recomendaciones fueron aceptadas, 55 no aceptadas y 374 estaban en trámite o todavía sin contestar por parte de la Administración concernida en el momento de cerrar el presente informe;
- 267 Sugerencias fueron aceptadas, 56 no aceptadas y 465 estaban en trámite o sin contestar (al cierre del informe).

Estos datos se plasman y amplían en los cuadros estadísticos de las páginas que siguen. 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 dieron lugar).

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

Expedientes de queja, de actuación de oficio y de solicitud de recurso

En términos globales, en 2025 el Defensor del Pueblo gestionó un total de 38.762 expedientes que se corresponden con los tres grupos de clasificación señalados: quejas de los ciudadanos, actuaciones de oficio y solicitudes de interposición de recurso de inconstitucionalidad o de amparo ante el Tribunal Constitucional.

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

Número de expedientes de queja, de actuación de oficio y de solicitud de recurso de inconstitucionalidad o de amparo, abiertos durante 2025 y su comparativa con el año anterior			
		2024	2025
Quejas	individuales	30.287	34.657
	agrupadas*	4.115	3.487
	Total	34.402	38.144
Actuaciones de oficio	como Defensor del Pueblo	145	182
	como Mecanismo Nacional de Prevención (MNP)	40	71
	Total	185	253
Recursos ante el Tribunal Constitucional	Solicitudes de inconstitucionalidad	35	361**
	(normas objeto de solicitud)	13	16
	Solicitudes de amparo	7	4
	Total	42	365
TOTAL		34.629	38.762

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

** 278 de ellas solicitaban el recurso a una misma norma, la Ley 1/2025, de 1 de abril. Ver el epígrafe 3 en las páginas siguientes.

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.

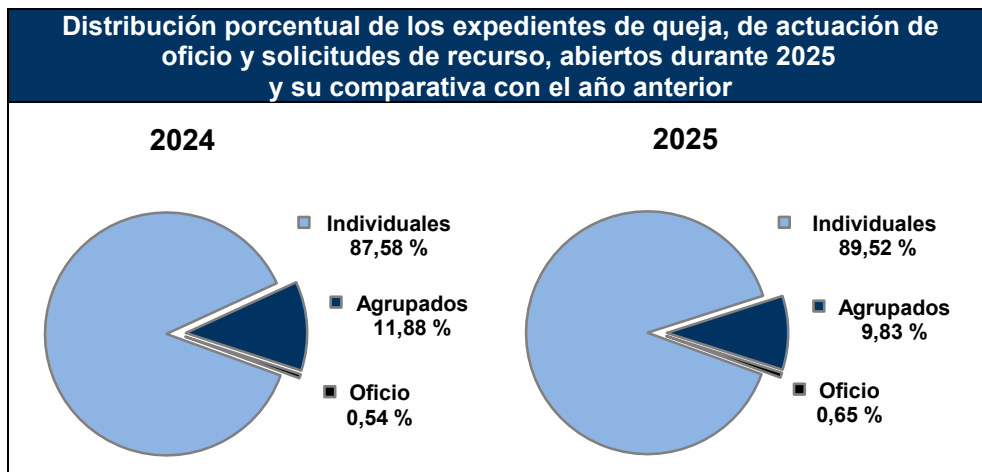
Atención al ciudadano: número de llamadas y visitas recibidas durante 2025, y su comparación con el año anterior			
		2024	2025
Atención telefónica	Consulta de expedientes ya en trámite	10.008	9.967
	Información sobre el Defensor del Pueblo	17.101	18.638
	Servicio de guardia (asuntos urgentes)	7.006	14.180
	Total	34.115	42.785
Atención presencial		1.618	1.493
TOTAL		35.733	44.278

Fuera de los horarios de atención al ciudadano –por la noche y los 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	75	43
Economía y Hacienda	8	3
Seguridad	1	0
Vivienda	6	3
Política Social	1	0
Sanidad	1	0
Centros penitenciarios	6	1

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, el tiempo de contestación del propio Defensor del Pueblo con la resolución tras haber recibido la respuesta de la Administración y los tiempos medios de contestación de las administraciones.

Tiempos medios de contestación del Defensor del Pueblo al ciudadano y a las administraciones en 2025 y su comparativa con el año anterior		
TIEMPOS MEDIOS DE RESPUESTA	DÍAS	
	2024	2025
Primera respuesta al ciudadano de admisión, no admisión o petición de datos	48	59
Resolución del Defensor del Pueblo tras la respuesta de la Administración	53	63

Tiempos medios de contestación por la Administración a peticiones de información de expedientes tramitados en 2025 y su comparativa con el año anterior		
ADMINISTRACIONES	DÍAS	
	2024	2025
Administración General del Estado	58	53
Administración autonómica	61	47
Administración local	69	39
Fiscal General del Estado*	62	44
Otras entidades públicas	65	27
Poder Judicial	52	36
Universidades	32	39
MEDIA TOTAL	61	48

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

Distribución de los expedientes de queja

Según su forma de recepción

Los ciudadanos dirigen sus escritos al Defensor del Pueblo a través de los distintos medios, detallados en el cuadro siguiente.

Número de quejas según la forma de recepción en 2025		
VÍA DE ENTRADA	Número	Tanto por ciento
Correo postal	1.989	5,21
Fax	21	0,06
Correo electrónico	8.751	22,94
Presencial	760	1,99
Formulario web	24.432	64,05
Teléfono	2	0,01
Administración electrónica*	2.189	5,74
TOTAL	38.144	100,00

* 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.

Procedencia de las quejas según la vía de remisión en 2025		
REMISIÓN DE QUEJAS	Número	Tanto por ciento
Presentados directamente por el ciudadano	36.954	96,88
A través de comisionados parlamentarios autonómicos	1.172	3,07
A través de entidades y organismos	18	0,05
TOTAL	38.144	100,00

A partir del segundo supuesto del cuadro precedente, se detalla en el siguiente la distribución de las quejas recibidas a través de los comisionados parlamentarios autonómicos.

Quejas recibidas a través de los comisionados parlamentarios autonómicos		
PROCEDENCIA	Número	Tanto por ciento
Ararteko (País Vasco)	33	2,81
Diputado del Común (Canarias)	141	12
Síndic de Greuges de Catalunya	63	5,36
Valedor do Pobo (Galicia)	145	12,68
Defensor del Pueblo Andaluz	383	32,60
Justicia de Aragón	149	12,68
Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana	45	3,83
Procurador del Común de Castilla y León	101	8,60
Defensor del Pueblo de Navarra	115	9,79
TOTAL	1.175	100,00

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 2025. 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, por una parte, y los diferentes lugares y territorios desde donde emite su comunicación el ciudadano, por otra.

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 recibió un mayor número de escritos en el Defensor del Pueblo. También hay que tener en cuenta aquí la existencia o no de defensores en algunas de las comunidades autónomas, los cuales 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.

Expedientes de queja por su procedencia por comunidades autónomas durante 2025, y su comparativa con el año anterior				
COMUNIDADES AUTÓNOMAS	2024		2025	
	Número	Tanto por ciento	Número	Tanto por ciento
Comunidad de Madrid	8.031	24,01	8.766	24,04
Andalucía	4.155	12,42	4.374	11,99
Cataluña	3.441	10,29	3.702	10,15
Comunitat Valenciana	3.231	9,66	3.458	9,48
Castilla-La Mancha	1.648	4,93	1.896	5,20
Canarias	1.512	4,52	1.637	4,49
Castilla y León	1.471	4,40	1.734	4,75
Galicia	1.269	3,79	1.536	4,21
Región de Murcia	872	2,61	943	2,59
Aragón	725	2,17	761	2,09
País Vasco	690	2,06	599	1,64
Principado de Asturias	581	1,74	693	1,90
Illes Balears	566	1,69	583	1,60
Extremadura	439	1,31	579	1,59
Cantabria	374	1,12	397	1,09
Comunidad Foral de Navarra	328	0,98	320	0,88
La Rioja	277	0,83	169	0,46
Melilla	74	0,22	116	0,32
Ceuta	43	0,13	68	0,19
Sin origen territorial específico*	3.727	11,14	4.138	11,35
TOTAL	33.454	100,00	36.469	100,00

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

Clasificación de los expedientes por los principales ámbitos de actuación

En este cuadro se clasifican temáticamente los expedientes de queja, de actuación de oficio o de solicitudes de recurso. Hay que tener en cuenta en esta clasificación que los ítems no son siempre inequívocos, que hay quejas que son susceptibles de figurar en varios de ellos y que solo se señalan los que han motivado mas actuación.

Expedientes distribuidos por los principales ámbitos de actuación			
ÁMBITOS DE ACTUACIÓN	Tanto por ciento del total	ÁMBITOS DE ACTUACIÓN	Tanto por ciento del total
Administración de Justicia	12,8	Servicios públicos y esenciales	3,4
Seguridad Social y empleo	8,1	Urbanismo	3,4
Migraciones: emigración e inmigración	6,4	Centros penitenciarios	2,8
Política social	6,4	Asuntos exteriores	2,6

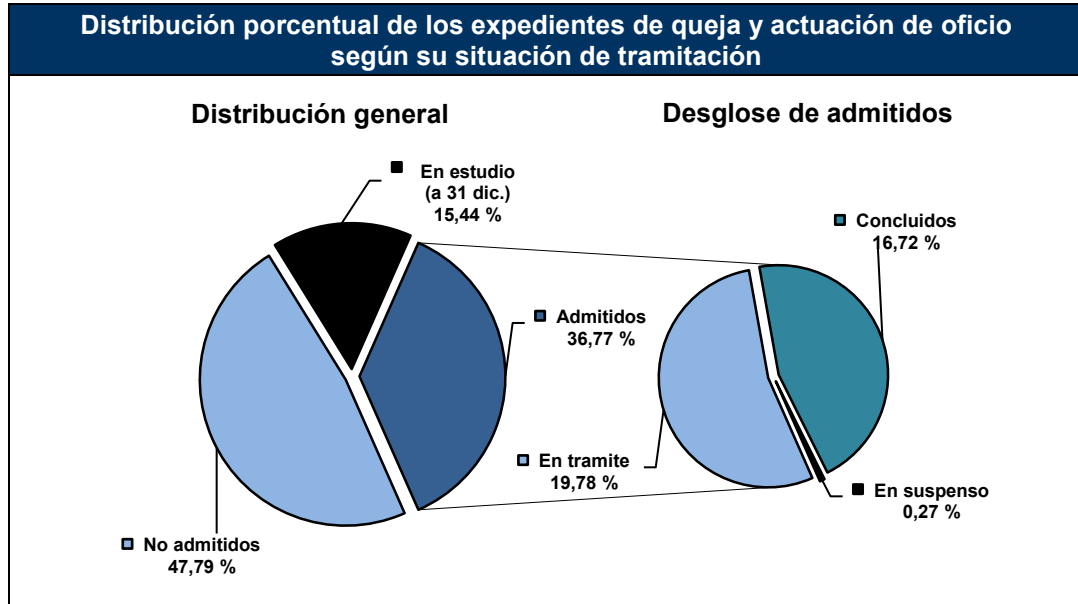
.../...

Expedientes distribuidos por los principales ámbitos de actuación			
ÁMBITOS DE ACTUACIÓN	Tanto por ciento del total	ÁMBITOS DE ACTUACIÓN	Tanto por ciento del total
Asuntos de Interior	5,7	Asilo	2,4
Educación	5,5	Vivienda	2,2
Función y empleo públicos	4,8	Administración local	1,8
Medio ambiente	4,1	Cultura y otros ámbitos	1,1
Actividad económica	4,1	Igualdad de trato	0,4
Sanidad	4	Presos españoles en el extranjero	0,1
Impuestos	3,6		

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 de quejas y de actuación de oficio								
SITUACIÓN	Individuales		Agrupados		Oficio		Total	
	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%
Admitidos								
En trámite	6.399	18,46	962	27,59	234	92,49	7.595	19,78
Concluidos	5.081	14,66	1.320	37,85	19	7,51	6.420	16,72
En suspenso	69	0,20	35	1,00	—	—	104	0,27
	11.549	33,32	2.317	66,45	253	100,00	14.119	36,77
No admitidos								
	17.293	49,90	1.058	30,34	—	—	18.351	47,79
Total	17.293	49,90	1.058	30,34			18.351	47,79
En estudio (a 31 diciembre)								
Iniciados	3.160	9,12	—	—	—	—	3.160	8,23
Pendiente de contestación del interesado	2.655	7,66	112	3,21	—	—	2.767	7,21
Total	5.815	16,78	112	3,21			5.927	15,44
TOTAL GENERAL	34.657	100,00	3.487	100,00	253	100,00	38.397	100,00



Admisión e inadmisión de los expedientes de queja

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

Expedientes de queja y recursos no admitidos	
MOTIVOS DE NO ADMISIÓN	Número
No actuación administrativa previa	4.221
No indicios de irregularidad administrativa	4.188
Actuación incorrecta reconocida en vías de solución por otros expedientes	2.241
No contesta a la ampliación de datos	2.166
No es competencia del Defensor del Pueblo	1.279
Intervención judicial	1.163
Conflicto particular ajeno a la Administración	514
Intervención defensor autonómico	480
Resuelto sin intervención del Defensor del Pueblo	420
Autoridad administrativa en asuntos de su competencia	269
No hay queja, solicita información	257
No se cumplen los requisitos para la admisión del recurso	244
No hay queja, envía información	233
Renuncia a continuar la tramitación	145
Carencia de fundamentos	137
Plazo superior a un año	99

.../...

Expedientes de queja y recursos no admitidos	
MOTIVOS DE NO ADMISIÓN	Número
No actuación de los poderes públicos	73
Inexistencia de pretensión	69
No interés legítimo	64
Orientación y derivación	31
Sentencia firme	17
Perjuicios a terceros	11
Imposibilidad de contactar con el interesado	9
No admisión	6
No contestación a defecto subsanable	4
No se encuentran fundamentos para interponer el recurso	4
Desistimiento	4
Mando de la Defensa Nacional	2
Otros motivos de no admisión	1
TOTAL	18.351

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 2024.

Expedientes de actuación de oficio. Iniciados y tramitados ante la Administración			
ADMINISTRACIONES	En trámite	Concluidos	Total
Administración General del Estado	31	6	37
Administración autonómica	110	10	120
Administración local	17	0	17
Varias administraciones	7	0	7
Universidades	0	1	1
TOTAL	165	17	182

Expedientes en tramitación de ejercicios anteriores, o reabiertos en el año 2024

A continuación, se recogen los datos relativos a los expedientes del año 2023 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 2024						
SITUACIÓN	Individuales		Agrupados		Total	
	Núm.	Tanto por ciento	Núm.	Tanto por ciento	Núm.	Tanto por ciento
Admitidos						
En trámite	440	11,14	13	13,40	453	11,19
Concluidos	869	21,99	5	5,15	874	21,59
En suspenso	9	0,23	—	—	9	0,22
Total	1.318	33,36	18	18,56	1.336	33,00
No admitidos						
No admitidas	2.497	63,20	79	81,44	2.576	63,64
Total	2.497	63,20	79	81,44	2.576	63,64
Pte. de datos	129	3,26	—	—	129	3,19
Total	129	3,26			129	3,19
Anuladas						
Anulado	7	0,18	—	—	7	0,17
Total	7	0,18			7	0,17
TOTAL	3.641	100,00	97	100,00	4.048	100,00

Recomendaciones, Sugerencias, Recordatorios de deberes legales y Advertencias

Con motivo de la tramitación de los expedientes de queja individuales, agrupados y actuaciones de oficio, así como de las resoluciones de solicitudes de recurso de inconstitucionalidad, 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	288	51	236	56	631	
como Mecanismo Nacional de Prevención (MNP)	4	4	76	6	90	
Total	292	55	312	62	721	
Sugerencias	238	51	176	57	522	
como Mecanismo Nacional de Prevención (MNP)	29	5	228	4	266	
Total	267	56	404	61	788	
Recordatorios de deberes legales**	—	—	—	—	539	
como Mecanismo Nacional de Prevención (MNP)	—	—	—	—	11	
Total					550	
Advertencias***	—	—	—	—	—	
TOTAL GENERAL	559	111	716	123	2.059	

* 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 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.

*** Las Advertencias, que igualmente no implican respuesta por parte de la Administración, este año no han sido objeto de ninguna formulación.

Recomendaciones por Administración de destino						
ADMINISTRACIONES	Aceptadas	No aceptadas	Sin contestar	En trámite*	Total	
Administración General del Estado	40	17	56	5	118	
Administración autonómica	174	11	60	27	272	
Administración local	23	11	57	21	112	
Otras entidades públicas	—	—	1	—	1	
Poder Judicial	1	—	6	—	7	
Varias administraciones	53	15	132	9	209	
Universidades	1	1	—	—	2	
TOTAL	292	55	312	62	721	

* 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	129	24	115	11	279
Administración autonómica	30	12	17	9	68
Administración local	54	12	106	34	206
Otras entidades públicas	1	—	3	—	4
Varias administraciones	52	8	162	7	229
Universidades	1	—	1	—	2
TOTAL	267	56	404	61	788

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

2 RESOLUCIONES Y SU SEGUIMIENTO

Recomendaciones, Sugerencias, Recordatorios de deberes legales y Advertencias

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 2025, el Defensor del Pueblo formuló un total de 2.059 resoluciones. Entre ellas, 721 Recomendaciones y 788 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 550 y ninguna Advertencia. 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. Los Recordatorios de deberes legales se pueden consultar en el anexo B.3.

Seguimiento de las resoluciones

El Defensor del Pueblo publica todas sus Recomendaciones y Sugerencias no solamente indexadas y enlazadas en los mencionados anexos a este informe, sino también en una pestaña propia en su web institucional, a través de la cual pueden buscarse por temas, por la localidad o por las administraciones concernidas. Ahí, al acceder a cada una de ellas, se puede conocer el estado actualizado en el que se encuentran: admitida, parcialmente admitida, no admitida o pendiente de respuesta por parte de la Administración correspondiente.

Por otro lado, en el mismo cuerpo del texto de los informes anuales, así como en los informes monográficos, la institución da cuenta del seguimiento que hace de muchas Recomendaciones o Sugerencias puntuales, formuladas en años anteriores, unas veces porque se hace eco de su posterior aceptación o no, otras porque reabre una de ellas con motivo de una nueva actuación sobre la misma cuestión. Cabe añadir, además, que muchas de esas resoluciones, una vez aceptadas, no son de cumplimiento inmediato, ni siquiera resulta posible en un plazo de meses o de pocos años, sino que exigen de un desarrollo para una implementación progresiva durante mucho tiempo.

Se destacan a continuación algunos casos de seguimiento de resoluciones.

Aceptación y materialización de las resoluciones

En ocasiones, una Recomendación no es aceptada hasta años después de haberla formulado el Defensor del Pueblo. Es el caso, por ejemplo, de la relativa a la movilidad de los empleados públicos por razón de enfermedad, que fue formulada en 2020 –para que se modificase una resolución ministerial de 29 de marzo de 2019. A lo largo de los años se hizo seguimiento de esa Recomendación, que seguía sin una respuesta concreta de la Administración, reiterándose en 2025 y recibiendo finalmente, el 18 de junio de este año, su aceptación (la cuestión es abordada en el capítulo 18.2 de la parte III del presente informe).

En otros casos, las resoluciones son aceptadas en su momento, pero su aplicación requiere de un proceso para su materialización, especialmente cuando implica un cambio normativo. Ocurre, por ejemplo, en recomendaciones en el ámbito de la Administración de Justicia. En el epígrafe 1.2 de la parte III del presente informe se recogen algunas propuestas de reformas legislativas, en estos casos aceptadas por el Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, que ahora quedan pendientes de su ejecución: una nueva ley de asistencia jurídica gratuita y una reforma del artículo 200 de la Ley de Enjuiciamiento Civil para la agilización de la sustitución de los jueces cuando están en baja médica.

La cuestión de la violencia vicaria es un motivo de preocupación para esta institución, en el que ha insistido a lo largo de los años. En 2024 presentó un informe monográfico al respecto ([Violencia vicaria de género. Las otras víctimas](#)), que incluía una serie de Recomendaciones a distintas administraciones (varios ministerios, a las comunidades autónomas con competencias en materia de Justicia y al Consejo General del Poder Judicial). Ha sido este año que buena parte de aquellas Recomendaciones se recogen en el Anteproyecto de Ley Orgánica de medidas en materia de violencia vicaria, aprobado por el Consejo de Ministros el 1 de octubre de 2025, que reconoce en su exposición de motivos la contribución del Defensor del Pueblo. De todo ello se da cuenta en el capítulo 6 de la parte III de este informe.

Un caso en el que en una ley de este año se recoge en su preámbulo unas actuaciones del Defensor del Pueblo es la Ley 10/2025, de 26 de diciembre, por la que se regulan los servicios de atención a la clientela. En ella se hacía referencia, en su exposición de motivos, a las quejas reflejadas en informes anuales anteriores a problemas en el funcionamiento de varios servicios de atención al consumidor.

En ocasiones, el alcance de una resolución del Defensor del Pueblo se refleja no ya en su aceptación y materialización por parte de la Administración concernida, o incluso por haber supuesto un cambio normativo, sino porque sirve como un motivo de referencia en

una resolución judicial. Este año 2025 fue el caso de una sentencia, en uno de cuyos fundamentos de derecho se referían a una Recomendación del Defensor, en concreto la que había incidido en la necesidad de reformular el criterio aplicado en el cálculo de los ingresos anuales de la unidad familiar para la obtención del título de familia numerosa.

En los informes anuales se hace el seguimiento concreto de la aceptación y aplicación de distintas recomendaciones formuladas con anterioridad. Es el caso, en el presente informe, del capítulo incluido como tema destacado sobre la valoración del grado de discapacidad. Ahí se hace un recuento detallado de las respuestas de las distintas administraciones autonómicas a cada Recomendación formulada en este sentido: su aceptación o no y una valoración por parte de esta institución (capítulo 7 de la parte II).

3 RESOLUCIONES FORMULADAS POR EL DEFENSOR DEL PUEBLO A SOLICITUDES DE RECURSOS ANTE EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

El Defensor del Pueblo recibió 365 solicitudes de recurso ante el Tribunal Constitucional. De estas solicitudes, 361 eran solicitudes de recurso de inconstitucionalidad contra 16 normas distintas (leyes y decretos estatales o autonómicos) y 4 fueron solicitudes de recursos de amparo. En 2025 se interpusieron 3 recursos de inconstitucionalidad contra las siguientes normas: la Ley 1/2025, de 1 de abril, de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario; la Ley 5/2025, de 30 de mayo, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat Valenciana, y la Ley 3/2025, de 25 de julio, de modificación de la Ley 11/2003, de 4 de abril, sobre Consejos Sociales y Coordinación del Sistema Universitario de Canarias.

Solicitudes de recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional

A leyes y decretos estatales

Las solicitudes de recurso de inconstitucionalidad referidas a leyes y decretos estatales se solicitaron contra 5 normas:

- Ley 7/2024, de 20 de diciembre, por la que se establecen un Impuesto Complementario para garantizar un nivel mínimo global de imposición para los grupos multinacionales y los grupos nacionales de gran magnitud, un Impuesto sobre el margen de intereses y comisiones de determinadas entidades financieras y un Impuesto sobre los líquidos para cigarrillos electrónicos y otros productos relacionados con el tabaco, y se modifican otras normas, se recibieron numerosas solicitudes ([ver texto](#))
- Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia: una solicitud contra el artículo 3, firmada por el director de una fundación ([ver texto](#)) y otra contra la disposición final cuarta, a petición de una asociación ([ver texto](#))
- Real Decreto-ley 1/2025, de 28 de enero, por el que se aprueban medidas urgentes en materia económica, de transporte, de Seguridad Social, y para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad, una contra el artículo 72, solicitados por dos ciudadanos ([ver texto](#)) y otra contra la disposición adicional segunda, solicitado por un particular ([ver texto](#))
- Ley 1/2025, de 1 de abril, de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario, este recurso se interpuso: se recibieron 278 solicitudes de interposición ([ver texto](#))

- Real Decreto-ley 9/2025, de 29 de julio, por el que se amplía el permiso de nacimiento y cuidado, mediante la modificación del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, y el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, para completar la transposición de la Directiva (UE) 2019/1158 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores, y por la que se deroga la Directiva 2010/18/UE del Consejo, solicitado por un ciudadano ([ver texto](#))

A leyes y decretos autonómicos

Las solicitudes de recurso de inconstitucionalidad referidas a leyes y decretos autonómicos en 2025 fueron 11.

- Ley 6/2024, de 5 de diciembre, de simplificación administrativa de la Generalitat Valenciana: una solicitud contra el artículo 114, firmada por la presidenta de una asociación ([ver texto](#)), y otra contra los artículos 86 y 87, firmado por la representante de una asociación ([ver texto](#))
- Ley 8/2024, de 26 de diciembre, de medidas para la mejora de la gestión pública en el ámbito local y autonómico de la Comunidad de Madrid: solicitada por varios ciudadanos ([ver texto](#))
- Decreto-ley 4/2025, de 4 de febrero, del Consell, de modificación de la Ley 5/2018, de 6 de marzo, de la Generalitat, de la Huerta de València, y del Decreto 219/2018, de 30 de noviembre, del Consell, por el que se aprueba el Plan de acción territorial de ordenación y dinamización de la Huerta de València: solicitado por la presidenta de una asociación ([ver texto](#))
- Ley 2/2025, de 23 de mayo, por la que se modifica la Ley 2/2023, de 31 de enero, de biodiversidad y patrimonio natural de La Rioja, dos solicitudes: solicitado por la presidenta de una asociación ecologista y un particular ([ver texto](#))
- Ley 5/2025, de 30 de mayo, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat Valenciana: recurso e interpuso a partir de la solicitud de un ciudadano ([ver texto](#))
- Ley 6/2025, de 30 de mayo, de presupuestos de la Generalitat Valenciana para el ejercicio 2025: petición formulada por el Síndic de Greuges de València ([ver texto](#))

- Decreto-ley 6/2025, de 7 de mayo, del Consell de medidas urgentes en materia de intervención administrativa ambiental: tres solicitudes, de dos vecinos y del Ayuntamiento de Almassora (Castellón) ([ver texto](#))
- Decreto-ley 1/2025, de 5 de junio, de Simplificación Administrativa de la Región de Murcia: solicitado por una asociación ([ver texto](#))
- Ley 2/2025, de 26 de junio, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad, la gestión eficiente y la calidad en el empleo público de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, así como para la protección de la infancia en el ámbito de los juegos de azar y apuestas: solicitado por la portavoz de una plataforma de profesionales sanitarios ([ver texto](#))
- Ley 3/2025, de 25 de julio, de modificación de la Ley 11/2003, de 4 de abril, sobre Consejos Sociales y Coordinación del Sistema Universitario de Canarias: se interpuso recurso a partir de las solicitudes de los rectores de las universidades de La Laguna y de Las Palmas de Gran Canaria, así como de la presidenta de la Conferencia de Rectores y Rectoras de las Universidades Españolas (CRUE) ([ver texto](#)).
- Decreto Ley 15/2025, de 26 de agosto, de medidas urgentes en el ámbito del régimen jurídico de la Agencia Tributaria de Cataluña, para adaptarlo a las necesidades y nuevas funciones derivadas del sistema de financiación singular de la Generalidad de Cataluña: solicitado por un representante de una asociación ([ver texto](#)).

Los textos completos de todas esas resoluciones formuladas por el Defensor del Pueblo pueden ser consultados, además de a través de los enlaces, también en el anexo B.4 del presente informe (disponible en el portal web).

[Solicitudes de recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional](#)

Se han recibido en el Defensor del Pueblo tres solicitudes de interposición de recurso de amparo contra diversas resoluciones judiciales y una contra cláusulas de un convenio colectivo y de un acuerdo sobre condiciones de trabajo.

En uno de los casos, un interno en un centro penitenciario solicitaba recurso frente a las tres ejecutorias derivadas de cada una de las sentencias por las que estaba cumpliendo condena, considerando que la pena estaba prescrita. En este caso no se cumplía, cuando menos, ni el requisito temporal (acudió al Defensor del Pueblo fuera de plazo) ni el de agotamiento de la vía jurisdiccional previa.

En otro caso, el interesado solicitaba la interposición de recurso de amparo contra un auto de una Audiencia Provincial que desestimaba el recurso de apelación interpuesto por el compareciente contra un Auto dictado por un Juzgado de Violencia contra la Mujer en un juicio por delitos leves. En este caso no se cumplía tampoco, cuando menos, el requisito temporal, al acudir igualmente al Defensor del Pueblo fuera de plazo.

En un tercer caso la interesada, en un tema civil de familia, solicitaba interposición de recurso de amparo por tres motivos: contra una sentencia de un Juzgado de Primera Instancia e Instrucción, dictada en un procedimiento de modificación de medidas que, estimando la demanda formulada por el padre frente a la madre, extinguía la obligación de abonar la pensión de alimentos y la mitad de los gastos extraordinarios al hijo común, mayor de edad; contra la sentencia de la Sección Primera de la Audiencia Provincial que desestimaba el recurso de apelación de la madre; y contra la Providencia de la Sección de Admisión de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo que inadmitía a trámite el recurso de casación que había presentado la interesada, por falta de acreditación e inexistencia de interés casacional. En este caso, el Defensor del Pueblo determinó que no se había producido infracción de los derechos fundamentales del artículo 24 de la Constitución, en concreto, los derechos a la tutela judicial efectiva, a la prueba y al proceso «con todas las garantías».

Finalmente, hay que señalar la solicitud de la Secretaría de Estado de Trabajo para que el Defensor del Pueblo interpusiera recurso de amparo en relación con dos cláusulas de contenido similar acordadas en el convenio colectivo del personal laboral de la Comunidad de Madrid y en el acuerdo sobre condiciones de trabajo de la misma comunidad autónoma. Esa solicitud hubo de ser rechazada, porque el amparo frente a dichos instrumentos normativos, o frente a los actos administrativos que eventualmente deriven de su aplicación, requiere agotar la vía jurisdiccional previa.

4 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 2025 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.

5 ACTIVIDAD INTERNACIONAL

El Defensor del Pueblo, en su triple condición de Ombudsman, de Institución Nacional de Derechos Humanos de España (INDH) y de Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP), mantiene un diálogo constructivo y continuado con diversos interlocutores internacionales. Como INDH, cumplió en 2025 su vigésimo quinto aniversario, desde la primera acreditación por Naciones Unidas en 2000. Esta capacidad adquiere cada vez más espacio y relevancia en un contexto internacional y multilateral crecientemente más complejo.

El Defensor del Pueblo es un actor internacional respetado que 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), la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), el Consejo de Europa o la Unión Europea.

En su condición de Ombudsman, es miembro de la Federación Iberoamericana del Ombudsperson (FIO), de la Asociación de Ombudsman del Mediterráneo (AOM) y del Instituto de Ombudsman Internacional (IOI). En el ámbito de la Unión Europea, colabora con la Defensora del Pueblo Europeo y es miembro de la Red de Ombudsman Europeos (ENO).

Como INDH, esta institución es un observador crítico en el contexto internacional de los derechos humanos. Este marco legal potencia su independencia y autoridad, permitiéndole participar en foros internacionales, donde puede compartir experiencias, prácticas y fomentar el diálogo y la cooperación transnacional en defensa de los derechos humanos. Como INDH española, forma parte de la Alianza Global de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (GANHRI) y de su Red Europea ENNHRI.

Desde esta capacidad, el Defensor del Pueblo se dirigió, en septiembre de 2025, a la Defensora del Pueblo Europeo, a la Alianza GANHRI, a la Red ENNHRI, al IOI, y a la AOM para compartir su condena a la violencia contra la población palestina, tras conocerse el informe de, 16 de septiembre de 2025, de la Comisión Internacional Independiente de Investigación de la ONU, que documenta la destrucción sistemática de la Franja de Gaza.

En 2025, el Defensor del Pueblo participó en la Sesión Previa del 49 período de sesiones del Examen Periódico Universal (EPU) de Naciones Unidas sobre España en Ginebra y en el informe anual de Estado de Derecho en la Unión Europea. Contribuyó con aportaciones a distintos informes de Naciones Unidas, como los del Consejo de Derechos

Humanos sobre cooperación técnica y capacitación de INDH, o el de un futuro Protocolo Facultativo de la Convención de Derechos del Niño; a las Observaciones Finales sobre España en el marco del 144 período de sesiones del Comité de Derechos Humanos; al Comité de Derechos Económicos, Sociales o Culturales (CDESC) o al Comité de Derechos del Niño (CDN), entre otros.

En la tabla correspondiente al Anexo E del presente informe (en su versión digital) 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 una referencia a los principales informes y contribuciones escritas presentadas en el año 2025.

II

Algunos temas destacados

1 LA CONVIVENCIA CON GRUPO EDUCATIVO COMO MEDIDA DE LA EJECUCIÓN PENAL DE MENORES

El Defensor del Pueblo ha prestado especial atención a las condiciones en las que se desarrolla la convivencia con grupo educativo como una de las medidas judiciales impuestas por los juzgados de menores, dentro de las previstas en el artículo 7.1 de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores (LORPM).

Las Reglas de Beijing (como se conocen las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de Justicia de Menores) y la Convención sobre los Derechos del Niño de Naciones Unidas recogen el empleo de medidas alternativas a la privación de libertad, como los «hogares de guarda, comunidades de vida u otros establecimientos educativos», para promover la reinserción de menores en el ámbito de la justicia juvenil.

Por su parte, la mencionada Ley Orgánica 5/2000 destaca el carácter fundamentalmente educativo, al describir la convivencia con una persona, familia o grupo educativo como «una medida que intenta proporcionar al menor un ambiente de socialización positivo, mediante su convivencia, durante un período determinado por el juez, con una persona, con una familia distinta a la suya o con un grupo educativo que se ofrezca a cumplir la función de la familia en lo que respecta al desarrollo de pautas socioafectivas prosociales en el menor».

En consecuencia, en el ámbito de reforma de menores, se trata de una medida distinta a las de internamiento en régimen cerrado, semiabierto o abierto, que puede ser acordada con carácter cautelar o definitivo, en la que la persona debe convivir, durante el período de tiempo establecido por el juez, con otra persona, con una familia distinta a la suya o con un grupo educativo, adecuadamente seleccionados para orientarla en su proceso de socialización.

La Fiscalía General del Estado, en su Dictamen 6/2013, sobre pautas de aplicación de la medida de convivencia con persona, familia o grupo educativo, señala que, si bien se concibió tradicional y doctrinalmente como una medida «para menores procedentes de familias desestructuradas y con signos de marginalidad y habitualidad delictiva», en la práctica generalmente «provienen más bien de familias normalizadas de toda clase y posición social, que se ven desbordadas por las conductas disruptivas de sus hijos dentro del hogar». Igualmente, destaca la idoneidad de esta medida respecto de los delitos de maltrato intrafamiliar siempre y cuando los menores carezcan de un perfil delincencial fuera del hogar o presenten otro tipo de problemas, como pueden ser los ligados a adicciones.

A pesar de no haber recibido quejas a este respecto, el Defensor del Pueblo inició

actuaciones con la Junta de Extremadura y la Fiscalía General del Estado, ante los hechos acontecidos durante la noche del 9 de marzo de 2025, en la que falleció asesinada una educadora social de un establecimiento de estas características en Badajoz, víctima de una acción criminal perpetrada por menores.

La Administración autonómica trasladó su compromiso de colaboración con el Defensor del Pueblo y señaló que el hogar donde falleció la educadora social consiste en un recurso de régimen abierto, sin ninguna modalidad de internamiento. Por este motivo no son de aplicación las reglas de organización y funcionamiento previstas en el Decreto 181/2010, de 27 de agosto, que regula la organización y funcionamiento de los centros específicos para la ejecución de medidas judiciales privativas de libertad, destinados al internamiento de menores y jóvenes infractores en la comunidad autónoma de Extremadura.

Paralelamente, la fiscalía –en el ámbito del correspondiente expediente gubernativo– comunicó el contenido del informe remitido por la Consejería de Salud y Servicios Sociales de la Junta de Extremadura a la fiscal de Sala Coordinadora de Menores. Aludía en ese informe que la intervención con estas personas es la de facilitar la asimilación de un estilo de convivencia en el que las figuras de autoridad encuentren espacio sin medidas coercitivas, y en donde las consecuencias de sus comportamientos se gestionen de forma similar a un entorno familiar. Se trata de que las figuras de autoridad sean ante todo modelos afectivos y cercanos que acompañan el proceso educativo del menor.

Este modelo educativo, señaló dicha Administración, debería facilitar una transición más natural al ambiente educativo familiar al que debería regresar tras la intervención, al perseguir la resocialización íntegra del menor a través del aprendizaje, extrayéndole de su ambiente familiar originario para integrarle en un núcleo familiar o de convivencia que se considera más adecuado para su desarrollo personal.

Tras la celebración del juicio correspondiente, el Consejo General del Poder Judicial informó de la condena a seis años de internamiento en régimen cerrado y tres años de libertad vigilada a dos de los menores, por considerarlos «culpables de los delitos de asesinato y robo con violencia en casa habitada».

La sentencia condenó en esta misma causa a una tercera menor a una pena de cinco años de internamiento en régimen cerrado y otros tres años de libertad vigilada por el delito de «cómplice de asesinato y robo con violencia en casa habitada».

Asimismo, la resolución recogía que «los menores condenados tendrán que indemnizar de forma directa y solidaria con la Junta de Extremadura a los familiares de la víctima con más de 620.000 euros».

Visitas realizadas por el Defensor del Pueblo

Al objeto de conocer la tipología de lugares y ámbito de aplicación de este tipo de recursos, el Defensor del Pueblo solicitó información a todas las administraciones autonómicas competentes en la materia.

De las respuestas recibidas hasta el momento de la elaboración del presente informe se evidencia la existencia de 50 dependencias de diferente tipología y más de 500 plazas disponibles para su ejecución. No obstante, este último dato no puede considerarse concluyente, dado que distintas administraciones manifestaron la posibilidad de cumplimiento de esta medida junto a otras que incluyen el internamiento, como las de permanencia de fin de semana, la libertad vigilada o el tratamiento ambulatorio, entre otras. Además, algunos centros albergan menores tutelados por desamparo por las administraciones correspondientes.

Por lo que se refiere a la posibilidad de cumplimiento en entornos diferentes a grupos educativos (es decir, con familiares u otras familias), de las respuestas obtenidas hasta el momento de la elaboración del presente informe, las comunidades de Andalucía, Galicia y Castilla y León informaron de dicha posibilidad. La Administración catalana afirmó que «la medida de convivencia en familia extensa –como abuelos, tíos u otros familiares– se ha aplicado en aquellos casos en los que ha sido propuesta por la Administración y autorizada por el juzgado de menores». Galicia y Melilla manifestaron carecer de recursos específicos para la ejecución de estas medidas, argumentando el carácter residual de su imposición por parte de los juzgados de menores gallegos y la falta de su imposición por parte del Juzgado de Menores de Melilla, desde que entró en vigor la Ley Orgánica reguladora de la responsabilidad penal de los menores.

La gestión de las dependencias en las que se ejecutan estas medidas es mayoritariamente concertada, a excepción de Cataluña y alguno de los centros ubicados en Castilla y León y la Comunitat Valenciana. Durante la visita realizada al centro Los Manzanos, en Valladolid, se constató que la dirección y subdirecciones estaban ocupadas por personal de la Administración y el resto, incluyendo el destinado a la atención directa con menores, se hallaba vinculado laboralmente a la entidad concertada.

Durante 2025, el Defensor del Pueblo visitó un total de nueve centros y otros recursos para conocer las condiciones en las que se desarrolla la ejecución de estas medidas impuestas por los juzgados de menores, que se detallan a continuación.

1. Badajoz: Hogar de inserción sociolaboral para cumplimiento de medidas de convivencia con grupo educativo 1 (plazas mixtas). Gestión concertada con la entidad Centro Rural Joven Vida (CERUJOVI).

2. Badajoz: Hogar de inserción sociolaboral para cumplimiento de medidas de convivencia con grupo educativo 2 (plazas mixtas). Gestión concertada con la entidad Centro Rural Joven Vida (CERUJOVI).
3. Dos Hermanas (Sevilla): Grupo educativo de convivencia Aire (exclusivamente de uso masculino). Gestión concertada con la Asociación para la Gestión de la Integración Social (GINSO).
4. Alcalá de Guadaíra (Sevilla): Grupo educativo de convivencia María Laffitte (exclusivamente de uso femenino). Gestión concertada con la Asociación para el Desarrollo y la Integración Social Meridianos (Adis Meridianos).
5. Toledo: Centro de Convivencia en Grupo Educativo Toledo (plazas mixtas). Gestión concertada con la Fundación Diagrama.
6. Valladolid: Centro para la ejecución de medidas de convivencia en grupo educativo Los Manzanos (plazas mixtas). Gestión pública a través de la Gerencia de Servicios Sociales, en concierto con la Fundación Aliados por la Integración.
7. Valladolid: Centro para la ejecución de medidas de convivencia en grupo educativo Nuevo Futuro II (plazas mixtas). Gestión concertada con la Asociación Nuevo Futuro.
8. Molina de Segura (Murcia): Hogar de convivencia Alea (plazas mixtas). Gestión concertada con la Fundación Diagrama.
9. Molina de Segura (Murcia): Hogar de convivencia Los Pinos (plazas mixtas). Gestión concertada con la Fundación Diagrama.

Durante las visitas –previa comunicación y coordinación con los responsables de los establecimientos–, se recorrieron las instalaciones para conocer su estado y funcionamiento. Además, se realizaron entrevistas con menores, con responsables de las administraciones y entidades gestoras de los establecimientos (en su caso, con personal de intervención con menores adscritos a los mismos), así como con algunos equipos de juzgados de menores que se encontraban en ese momento visitando los centros.

Los establecimientos visitados se encuentran en su mayor parte ubicados en chalets unifamiliares de urbanizaciones residenciales o pisos en fincas de vecinos dentro de entornos urbanos, lo que favorece la convivencia normalizada y la autonomía de los menores. Sin embargo, el Centro Alea se halla en un paraje alejado del núcleo urbano, lo que exige que los profesionales tengan que desplazar a los menores para cualquier tipo de actividad.

El Centro Los Manzanos está ubicado en un recinto que comparte acceso con el Centro de Internamiento de Menores Zambrana y un centro de protección para menores

con problemas de conducta, anejo a este último. Asimismo, con independencia de la adecuada intervención que se desarrolla con los menores, se percibió que tanto sus habitaciones y otros espacios comunes como las medidas de seguridad implementadas –que incluían videovigilancia y personal de seguridad equipado con defensas y grilletes– resultaban más compatibles con un centro de internamiento que con un hogar orientado a la convivencia educativa en grupo. En este sentido, se recibió información por parte de los educadores que aseguraban sentirse seguros con estas medidas, a diferencia de los profesionales de otros centros visitados, que manifestaron echar en falta este tipo de dispositivos, aludiendo a una sensación de inseguridad debida a los perfiles de menores con problemas derivados del consumo de drogas y de la salud mental, por ser más frecuentes en la actualidad.

Debe resaltarse que ninguna de las dependencias visitadas dispone de elementos identificativos como centros de ejecución de medidas judiciales, circunstancia que se valora de forma positiva.

En términos generales, estas instalaciones presentan características estructurales y organizativas propias de un entorno residencial, de tipo familiar, compatible con los objetivos socioeducativos de la medida ejecutada, favoreciendo un clima de convivencia y acompañamiento, lo que contribuye al adecuado desarrollo del proceso educativo y de reintegración de los menores.

En cuanto a los profesionales que tratan con estos menores, se ha comprobado que los equipos combinan educadores-tutores (con titulación en educación social o similar), psicólogos, trabajadores sociales, pedagogos y auxiliares técnicos educativos (ATE), entre otros. La cualificación académica oscila desde el Graduado Escolar o ESO hasta grados universitarios, incluyendo másteres.

La dotación real de profesionales de estas dependencias responde a los diferentes pliegos de condiciones de los contratos asignados a las entidades gestoras y no tanto al número concreto de plazas ocupadas o disponibles en cada recurso. Este hecho puede tener implicaciones directas en la atención educativa, las ratios efectivas y la capacidad de adaptación del recurso a las necesidades de los menores, ya que se ha detectado que en estos centros se atiende a usuarios con otro tipo de problemas asociados (consumo de drogas, problemas de conducta...) que pueden precisar una mayor dedicación.

Asimismo, la presencia en varios de los centros visitados de un único profesional durante el turno de noche limita la capacidad de respuesta inmediata ante cualquier contingencia y puede comprometer la contención emocional de los menores, tanto su seguridad como la de los profesionales y la adecuada gestión de incidentes.

2 LAS PERSONAS MAYORES EN LA JUSTICIA CIVIL

El Defensor del Pueblo considera que las personas mayores deben poder acceder a cualquier organismo o Administración pública y recibir un trato adecuado a su edad y circunstancias personales, incluida la Administración de Justicia. Resultan preocupantes y deben ser corregidas aquellas actuaciones y automatismos que, ignorando esas circunstancias, impiden un trato adecuado, afectando incluso a su derecho fundamental de acceso a la Justicia.

La persona mayor se enfrenta a un lenguaje no siempre claro y comprensible, a la falta de información adecuada sobre los trámites a seguir, sometido a veces a una suerte de «peregrinaje judicial», todo ello agravado, en ocasiones, por la brecha digital a la que debe enfrentarse.

El artículo 7 bis de la Ley de Enjuiciamiento Civil

El artículo 7 bis de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, en la redacción dada por el Real Decreto-ley 6/2023, de 19 de diciembre, establece que en los procesos en que intervengan personas mayores se realizarán los ajustes necesarios para garantizar su participación en condiciones de igualdad. A los efectos de este artículo, se considera persona mayor a las de 65 años o más. Las medidas se adoptarán a petición de la parte afectada o, en todo caso, de oficio cuando se trate de una persona de 80 o más años, aun cuando no medie una petición de ella. Las adaptaciones procederán en todas las fases y actuaciones procesales necesarias. La ley destaca expresamente los actos de comunicación. Y, aunque el precepto no lo disponga, hay que recordar el carácter supletorio que supone la Ley de Enjuiciamiento Civil para el resto de normas procesales de los restantes órdenes jurisdiccionales, por lo que las medidas de apoyo aquí contenidas han de aplicarse a todo proceso, con independencia del orden jurisdiccional al que pertenezca el órgano judicial que esté conociendo del mismo.

Tras casi dos años desde la entrada en vigor de este precepto (el 20 de marzo de 2024), el Defensor del Pueblo ha tenido ocasión de pronunciarse en distintos expedientes tramitados sobre el contenido del artículo, bien por apreciar que sus medidas no están siendo objeto de aplicación, o no en la intensidad que se desearía por los órganos judiciales, bien informando de su existencia y contenido al ciudadano mayor, para que sea él quien lo alegue ante el órgano judicial.

Así, en relación con el carácter preferente en su tramitación que el apartado 3 del artículo 7 bis otorga a los procesos en los que alguna de las partes sea una persona de ochenta o más años, el Defensor del Pueblo ha aconsejado al interesado que alegue

esa circunstancia, solicitando el adelantamiento de su señalamiento o del trámite oportuno.

Fue el caso de la tramitación de un procedimiento de formación de inventario y división de herencia, seguido ante el entonces Juzgado Mixto número 2 de Ronda (Málaga), en el que una de las interesadas tenía 77 años, demorado en exceso por la falta de informes que debían ser aportados al proceso.

Por el contrario, hay que destacar también, en lo que se considera una buena práctica en la aplicación de esta medida, la actuación del entonces Juzgado de Primera Instancia número 17 de Madrid que, ante la petición de información sobre las dilaciones que se pudieran estar sufriendo en la celebración del juicio sobre recuperación de la vivienda de una persona de 87 años, señalado inicialmente a un año vista desde la presentación de la demanda, la letrada de la Administración de Justicia informó que, como consecuencia de la entrada en vigor del artículo 7 bis, con su nueva redacción, había procedido al adelanto del señalamiento en unos seis meses, aprovechando una suspensión de otro juicio.

También cabe citar otro ejemplo en el que no se tuvo en cuenta esta medida, un juicio ante el Juzgado de lo Social número 8 de Málaga, en el que una de las partes demandantes tenía 86 años, que, tras haberse señalado el juicio un año y medio después de la presentación de la demanda, fue suspendido y señalado nuevamente para más de un año después, pese a la edad de la demandante.

Otro de los derechos reconocidos por el artículo 7 bis de la Ley de Enjuiciamiento Civil, que requiere los ajustes necesarios cuando una de las partes sea una persona mayor, es el derecho a entender y a ser entendida en cualquier actuación que deba llevarse a cabo, para lo cual todas las comunicaciones, orales o escritas, serán formuladas en un lenguaje claro, sencillo y accesible, teniendo en cuenta sus características personales y sus necesidades.

En este sentido, el Defensor del Pueblo formuló una [Recomendación al Secretario Coordinador Provincial de Murcia](#) para que se adoptasen las medidas que se estimaran oportunas para la mayor efectividad de las adaptaciones y ajustes necesarios para garantizar la participación en condiciones de igualdad de las personas mayores en sus actuaciones ante la Administración de Justicia, conforme a lo dispuesto en el mencionado artículo 7 bis de la Ley de Enjuiciamiento Civil y en la Carta de derechos de los ciudadanos ante la Justicia, instruyendo o formando, si fuera preciso, al personal de la oficina judicial, especialmente a quienes están en contacto directo con los ciudadanos.

En este caso, el interesado, ante un escrito promoviendo un expediente de jurisdicción voluntaria, recibió un decreto de inadmisión, sin opción de haber subsanado

su escrito inicial, en un lenguaje excesivamente técnico que le habría resultado incomprensible, sin explicación adicional alguna.

Debe hacerse también especial mención a una serie de procesos en los que confluyen, a la vez, personas mayores y personas con discapacidad. En ocasiones, la persona mayor que es curadora de una persona con discapacidad (cónyuge, hijo o hermano, entre otros) tiene que rendir cuentas de esa curatela a la autoridad judicial o instar determinadas actuaciones judiciales a través de una serie de trámites y procedimientos excesivamente dificultosos.

Así, en 2025, el Defensor del Pueblo tenía en tramitación varias actuaciones en relación con las dilaciones y el tratamiento dado a la solicitud de una persona de 69 años, promoviendo un expediente de remoción de la curadora por fallecimiento de esta. La curadora, esposa del interesado, había fallecido y este había solicitado su nombramiento como nuevo curador. Las dilaciones por parte del órgano judicial y las declaraciones de incompetencia de los distintos órganos judiciales de Guadalajara, llevaron a que finalmente falleciese la persona tutelada sin que el tutor hubiese tomado posesión de su cargo y pudiese adoptar medidas en beneficio de la persona y del patrimonio de la persona sujeta a curatela, desde el período comprendido entre la muerte de la curadora y la muerte de la persona sujeta a curatela, que ha durado año y medio.

Igualmente se sigue desde el Defensor del Pueblo un expediente en relación con el procedimiento de internamiento por razón de trastorno psiquiátrico de una persona de edad avanzada que viene prorrogándose durante dos años, sin que conste que se haya promovido el oportuno procedimiento para adopción de medidas de apoyo a la persona con discapacidad. Su esposo (sin hijos ni otros familiares cercanos), también persona de avanzada edad, acudió exponiendo esta situación ante el Defensor del Pueblo, habiéndose de enfrentar al «peregrinaje» que el expediente judicial ha experimentado entre los juzgados de Coslada y de Alcobendas (Madrid), así como a la falta de comprensión de las resoluciones judiciales en relación con la situación de su esposa.

Complejidad de los trámites tras el fallecimiento de un familiar y vulnerabilidad de las personas mayores

El Defensor del Pueblo ha tenido ocasión de abordar la especial necesidad de proteger a los ciudadanos de mayor edad tanto en el marco de los servicios públicos como de los servicios suministrados por entidades privadas.

En 2022 la institución inició una actuación de oficio ante el Banco de España y ante la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa, del entonces Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, como consecuencia del elevado número de quejas de ciudadanos que exponían las dificultades existentes para acceder a los servicios bancarios por el avance de las nuevas tecnologías y la reducción paulatina,

cuando no supresión, de la atención presencial, además del cierre de sucursales, agravado en ocasiones por la situación de despoblación de grandes zonas del país. Esta cuestión fue objeto de un informe monográfico en el año 2024: [Retos de la inclusión financiera. Servicios bancarios y personas vulnerables](#).

Una cuestión similar se ha planteado respecto de los trámites que se tienen que llevar a cabo cuando fallece un familiar. Se trata de trámites ante las Administraciones públicas y también ante determinadas entidades privadas, como los bancos, las aseguradoras o las empresas de suministro de servicios.

En la queja que ha dado origen a las Recomendaciones efectuadas a la Secretaría de Estado de Asuntos Sociales, una ciudadana solicitaba la intervención del Defensor del Pueblo porque deseaba que se encontrase algún tipo de solución a los problemas que ella había experimentado tras fallecer su cónyuge.

En su escrito se refería a una serie de problemas puntuales como el error en la fecha del certificado de defunción, el error en el certificado de últimas voluntades, donde constaba su marido casado con la anterior esposa de la que llevaba divorciado más de 20 años, o el extravío de su documentación en la notaría a la que acudió. Además, planteaba los problemas de comunicación y acceso con la entidad responsable del seguro de deceso de su marido, que le solicitó documentos de los que ya disponía, y también aludía a dificultades para cambiar la titularidad de determinados suministros de servicios, entre otros, con la empresa responsable de su seguro médico, y con la que tenían contratada la línea telefónica y de datos.

Casos similares han sido expuestos también por otros ciudadanos que se han visto abrumados por las tramitaciones administrativas que debe realizar la familia tras el fallecimiento de uno de sus miembros.

Una queja muy frecuente ante el Defensor del Pueblo es la demora de la Administración en proporcionar el certificado de últimas voluntades, frente a la exigencia de presentar la liquidación tributaria oportuna en el plazo de seis meses desde el fallecimiento.

Otra queja frecuente es la relativa a las gestiones que se deben llevar a cabo en caso de ausencia de testamento del fallecido, en concreto la declaración de abintestato ante el notario. La tramitación que ha de llevarse a cabo tras un fallecimiento es compleja, y por ello, si la persona que debe encargarse es mayor, la dificultad se agrava debido a su vulnerabilidad y a la exigencia, en muchos casos, de tramitación electrónica.

En el caso de la queja tramitada, la interesada era una persona de edad con titulación universitaria, a la que abrumaban las tramitaciones que debía llevar a cabo y las barreras que implica la actuación por medios telemáticos, así como la dificultad para obtener una atención telefónica adecuada.

Según las estadísticas, a 1 de enero de 2022, el número de personas de 65 y más años en España era de 9.063.493, lo que supone el 19,09 % de toda la población. En este contexto, es de suponer que un número muy importante de personas mayores se van a encontrar con la necesidad de llevar a cabo las gestiones que conlleva el fallecimiento de un familiar de primer o segundo grado.

Las actuaciones del Defensor del Pueblo se han dirigido a conocer qué medidas se han adoptado o podrían adoptarse para que esas gestiones no supongan una carga excesiva para las personas mayores.

Se ha constatado que una parte relevante de la población no es conocedora de los trámites precisos tras el deceso de un familiar, por lo que proporcionar información a los ciudadanos tanto de las actuaciones que pueden contemplarse en vida para facilitar esas gestiones como de su existencia, es un paso necesario para mejorar el problema expuesto. Dichas informaciones podrían divulgarse mediante actuaciones de difusión en los entornos más cercanos al colectivo de personas mayores (folletos informativos en bibliotecas públicas, centros de mayores, etcétera), así como desde la página web de la Secretaría de Estado de Derechos Sociales.

También el Defensor del Pueblo considera preciso el análisis de las cargas que implican las mencionadas gestiones para las personas mayores, con el fin de poder adoptar las medidas oportunas.

Es por este motivo que, con fecha 9 de octubre de 2025, el Defensor del Pueblo formuló varias [recomendaciones a la Secretaría de Estado de Derechos Sociales](#).

En concreto, para que se proceda a la divulgación de información sobre las medidas que se pueden adoptar en vida para facilitar las gestiones a los familiares en caso de fallecimiento, así como información sobre las actuaciones que se han de realizar tras el fallecimiento de un familiar. También que se elabore un estudio sobre las gestiones que el ciudadano debe llevar a cabo tras el fallecimiento de un familiar tanto ante las Administraciones públicas como ante empresas privadas, y que se determinen las actuaciones que se consideren pertinentes para facilitar dichas gestiones a las personas mayores, a las que por sus especiales circunstancias, dichas gestiones pueden suponer una carga excesiva. Finalmente que, tras el mencionado estudio, se impulsen junto con el resto de departamentos ministeriales competentes y demás Administraciones públicas implicadas, las medidas necesarias para conseguir las posibles mejoras que se hayan identificado.

3 EL IMPACTO DE LA REFORMA DEL REGLAMENTO DE EXTRANJERÍA EN LOS SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL

Las personas solicitantes de protección internacional cuya solicitud era denegada o bien aquellas que, por diversos motivos, desistían de esta, podían solicitar hasta el año 2024 una autorización de residencia temporal por motivos de arraigo, de los previstos en el Reglamento de extranjería, en su redacción aprobada por Real Decreto 629/2022, de 26 de julio.

En enero de 2024, la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo dictó la Sentencia 414/2024 y la Administración interpretó como doctrina de dicho tribunal lo que era una resolución de un asunto concreto. Asumía así el criterio de que no era computable, a los efectos del acceso al arraigo laboral, el tiempo trabajado por la persona extranjera una vez denegada la solicitud de protección, aunque dicha actividad hubiera sido realizada estando pendiente esa denegación de la resolución de un recurso administrativo o judicial.

En el pasado informe anual, el Defensor del Pueblo dio traslado a la Secretaría de Estado de Migraciones de algunas consideraciones, a fin de que las tuviera en cuenta en los trabajos de elaboración del nuevo reglamento.

Indicaba, en primer lugar, que las consecuencias generadas por dicho cambio de criterio no encontraban una justificación razonable y planteaban un difícil encaje con el objetivo explicitado para acometer la regulación reglamentaria, dado que su exposición de motivos hace alusión al objetivo de «hacer frente de forma ágil a los crecientes desajustes del mercado de trabajo español asociados a la escasez de mano de obra desde el ámbito migratorio». Se reconocía también que «el modelo migratorio español no solo carece de agilidad en la capacidad de dar respuesta a los retos del mercado laboral, sino que incluye importantes ineficiencias y genera el desarrollo de prácticas de economía informal que tienen elevados costes humanos, económicos, sociales y de gestión».

Dicho cambio ponía de manifiesto «la existencia de necesidades del mercado de trabajo cuya cobertura no es fácil de resolver por parte de los empresarios a través de las figuras *ad hoc* establecidas como son los catálogos de difícil cobertura, y en contraposición a ello, se reconoce la existencia de personas extranjeras en situación irregular que desean trabajar y que se ven obligadas a acudir a las denominadas autorizaciones de residencia por circunstancias excepcionales y, más en concreto, a los denominados arraigos laboral y social».

La finalidad de la norma y el cumplimiento de sus objetivos resultan evidentes a la vista de los datos de inserción laboral ofrecidos por esa misma secretaría de Estado en los dos años precedentes al cambio normativo.

Los datos de actividad publicados por la Oficina de Asilo y Refugio reflejaban también un cambio de tendencia, a partir de 2022, con una notable disminución de recursos interpuestos tanto administrativos como judiciales. La interposición de recursos en los ámbitos administrativo y judicial se redujeron en un 17,2 % y en un 35,1 %, respectivamente. Parecía evidente que dicha reducción tenía como uno de los factores decisivos la posibilidad de acceso de estas personas a la vía del arraigo laboral y, en consecuencia, su mantenimiento en el mercado laboral y en el sistema de la seguridad social.

En su respuesta, la citada secretaría de Estado insistía en que ese cambio de criterio dimanaba de la mencionada sentencia de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Supremo.

Entrada en vigor del nuevo Reglamento de extranjería

En mayo de 2025 entró en vigor el Real Decreto 1155/2024, de 19 de noviembre, por el que se aprobó el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

Con anterioridad, algunas organizaciones sociales y un número significativo de personas extranjeras se dirigieron al Defensor del Pueblo exponiendo su preocupación por las consecuencias que acarrearía su disposición transitoria quinta, que dispone:

Aquellas personas extranjeras que en el momento de la entrada en vigor de este reglamento se encuentren en situación irregular como consecuencia de una resolución denegatoria o desestimatoria firme en sede administrativa y, en su caso, judicial de su solicitud de protección internacional, y reúnan los requisitos generales y específicos establecidos en el capítulo I del título VII excepto el de permanencia, podrán solicitar una autorización de residencia por circunstancias excepcionales por razones de arraigo siempre que hayan permanecido en territorio español en situación irregular al menos los seis meses inmediatamente anteriores a la presentación de la solicitud de esta autorización.

Esta solicitud de autorización por razón de arraigo podrá ser solicitada durante los doce meses siguientes a la entrada en vigor de este reglamento. El Consejo de Ministros podrá acordar la prórroga de los plazos señalados en esta disposición transitoria.

Además, en el nuevo artículo 126.a) se establece que el tiempo de permanencia como solicitante de protección internacional se excluye del cómputo del tiempo de permanencia necesario para solicitar una autorización de residencia por circunstancias excepcionales.

En consecuencia, desaparece para los solicitantes de protección internacional la posibilidad de acceso a la regularidad a través de las distintas modalidades de arraigo –no solo del arraigo laboral– previstas en la legislación de extranjería.

Varias organizaciones sociales interpusieron recursos contencioso-administrativos contra el citado reglamento, que se encuentran pendientes de resolución ante la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo.

Durante todo el año 2025, el Defensor del Pueblo ha seguido recibiendo quejas relacionadas con personas solicitantes de protección internacional que manifestaban su disconformidad por las dificultades que enfrentaban y por las informaciones contradictorias que recibían, así como por las distintas interpretaciones de la disposición transitoria citada en las oficinas de extranjería. Esto último se intentó paliar mediante la publicación de dos criterios interpretativos desde la Secretaría de Estado de Migraciones, con apenas un mes de diferencia.

Impacto humano (número de personas potencialmente afectadas)

Para comprender el impacto que esta nueva regulación está ocasionando resulta preciso, en primer lugar, conocer el número de solicitudes nuevas de protección internacional formuladas durante 2025: 144.396 según los datos provisionales publicados por el Ministerio del Interior al finalizar el año. Casi el 60 % de estas solicitudes correspondían a nacionales venezolanos. A continuación, Mali y Colombia constituían las nacionalidades con mayores cifras, seguidas a distancia por las de ciudadanos de Perú y Senegal.

En el caso de nacionales de Colombia, con 14.524 nuevas solicitudes en 2025 (un 10,06 en términos porcentuales, cuando en 2024 supusieron el 30,3 %), y de Perú, con 3.511 (que pasaron de constituir el 7,52 % de solicitudes en 2024 a no alcanzar el 3 % en 2025), se aprecian reducciones interanuales significativas. Las solicitudes procedentes de ciudadanos senegaleses pasaron de 7.723, en 2024, a 3.333, en 2025.

A estas nuevas solicitudes hay que sumarles las más de 262.000 pendientes de resolución que, según datos de Eurostat, tenía pendientes España en septiembre de 2025. Este elevado número de solicitudes sin resolver sitúa a España en el segundo lugar de los países de la Unión Europea por número de solicitudes pendientes, solo superado por Alemania, con 325.150 solicitudes, seguida por Italia, con 214.795, y Francia, con 158.600.

En el caso de las personas colombianas y venezolanas, resulta de interés conocer que, según la Agencia Europea de Asilo, a finales de noviembre de 2025, había más de 114.000 solicitudes sin resolver de nacionales venezolanos y 69.000 procedentes de Colombia, en toda la Unión Europea.

La demora existente en la resolución de los expedientes de protección internacional en España, que supera ampliamente los seis meses legalmente previstos, es reconocida por la Dirección General de Protección Internacional. El citado organismo ha dado cuenta, durante 2025, de las medidas adoptadas que, a la vista de las cifras anteriormente expuestas, resultan claramente insuficientes.

A lo largo de los años, el aumento de las solicitudes de protección internacional en España (con menos de 15.000 solicitudes en 2015 a más de 145.000 en 2025) no ha ido acompañado de un cambio de la estructura administrativa diseñada para la tramitación de los expedientes y la acogida de las personas solicitantes.

Las variadas consecuencias de esta situación ya han sido referidas en años anteriores en los informes anuales del Defensor del Pueblo, en los que se ha dejado constancia de la necesidad de revisar en profundidad el sistema de protección internacional, a la vista de la preocupante demora que padece la tramitación de las solicitudes.

Sin embargo, la cuestión que ahora se plantea se centra en un aspecto concreto que, como se ha señalado, deriva del impedimento previsto en la normativa para computar el tiempo transcurrido en calidad de solicitante de protección internacional a efectos de obtener una autorización de residencia temporal por circunstancias excepcionales de arraigo, para quienes soliciten asilo desde mayo de 2025, y la limitación temporal (doce meses desde la entrada en vigor de la norma) para quienes ya tuvieran denegada la solicitud de protección internacional o hubieren desistido de la misma a dicha fecha.

El análisis de los datos provisionales anteriormente referidos, a los que se puede acceder en la página web de la Oficina de Asilo y Refugio, reflejan que en 2025 se concedieron 7.838 estatutos de refugiado y 10.103 protecciones subsidiarias. Se otorgaron autorizaciones por razones humanitarias a 57.333 personas, principalmente venezolanas, y se resolvieron de manera desfavorable 68.321 solicitudes, la mayoría (30.073) de personas colombianas, seguidas de 12.079 peruanas.

Estos miles de personas, entre las que se contabilizaban 12.311 niños y niñas menores de 18 años, a quienes se denegaban la protección internacional, son quienes se ven afectados por la reforma reglamentaria, enfrentándose a una situación muy compleja. Tampoco parece realista sostener, en el contexto español, que la gestión de la protección internacional y las decisiones que se adoptan para resolver la situación creada no afectan a la gestión de la extranjería.

Las demoras en la tramitación de las solicitudes de protección internacional provocan que, en la práctica, cuando finalmente se resuelven y la decisión resulta denegatoria, las personas o familias afectadas ya hayan consolidado un fuerte arraigo

en España. En muchos casos se encuentran plenamente integradas y, como reflejan las cifras de afiliación a la Seguridad Social, muchas veces trabajando. Sin embargo, a partir de ese momento se ven obligadas a permanecer en situación irregular durante dos años, con la consiguiente precarización de sus derechos, lo que resulta especialmente grave para los niños y las niñas que forman parte de esas familias y que ven truncado su proceso de integración en España al caer en la irregularidad sobrevinida junto a sus progenitores.

Esta cuestión ha sido objeto de análisis con más profundidad en el informe [Niñas y niños extranjeros en España solos o acompañados](#), presentado por el Defensor del Pueblo en mayo de 2025, a cuyas consideraciones cabe remitirse.

Impacto económico

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

Desde diciembre de 2019, la afiliación de trabajadores extranjeros ha crecido un 45 %, encadenando por tercer año consecutivo incrementos superiores a las 200.000 personas. Los trabajadores extranjeros representan ya el 14,1 % del total de cotizantes a la Seguridad Social.

Según los últimos datos disponibles en el momento de elaboración de este informe, hechos públicos por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, durante 2025 más de 40.000 personas procedentes de Venezuela se incorporaron al mercado laboral, seguidas por más de 28.000 personas colombianas. Muchas de ellas fueron previamente solicitantes de protección internacional.

El Observatorio Permanente de la Inmigración ha actualizado recientemente los datos relativos al número de personas que son titulares de autorización de residencia por arraigo. Este tipo de autorización se otorga a las personas que se encuentran en situación irregular en España y cumplen determinados requisitos. Según estos datos, a septiembre de 2025, las personas migrantes con autorización por arraigo y afiliadas a la Seguridad Social, es decir, aquellas que, tras su regularización, se incorporaron al mercado laboral, procedían principalmente de Colombia (29 % del total, con 56.574), Marruecos (14 %, 26.885) y de Perú (el 9 %, 18.058 personas).

Los datos expuestos aún no reflejan el impacto derivado de la entrada en vigor del vigente Reglamento de extranjería, aprobado mediante el Real Decreto 1155/2024, de

19 de noviembre. Dicho reglamento redefine las modalidades de arraigo e introduce nuevas categorías. Así, desde el 20 de mayo de 2025, existen cinco tipos de arraigo: socioformativo, sociolaboral, social, familiar y de segunda oportunidad. Será en el próximo informe cuando pueda analizarse con mayor precisión el alcance de estas modificaciones y sus efectos en los procesos de regularización.

Proyecto de regularización extraordinaria

Al tiempo que se redactaban estas páginas, el Consejo de Ministros del 27 de enero de 2026 aprobó el inicio de la tramitación de una regularización extraordinaria dirigida a personas extranjeras que ya se encuentran en España, con el objetivo de garantizar derechos y dotar de seguridad jurídica al sistema, tras lo cual se abrió el trámite de audiencia pública, hasta el 6 de febrero.

Según la información facilitada por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, el proceso estará dirigido a todas las personas extranjeras que se encontraran en España antes del 31 de diciembre de 2025 y que acrediten haber permanecido al menos cinco meses de forma continuada en el país en el momento de presentar la solicitud.

Estas circunstancias podrán acreditarse con cualquier documento público, privado o una combinación de ambos. En el caso de los solicitantes de protección internacional, bastará con que dicha solicitud se hubiera presentado antes del 31 de diciembre de 2025 y así se pueda acreditar. Otro de los requisitos anunciados será el de no contar con antecedentes penales ni suponer una amenaza para el orden público.

Las personas que participen en este proceso y acrediten el cumplimiento de los requisitos podrán acceder a una autorización de residencia en España con una vigencia inicial de un año y, según se ha indicado, la propia autorización de residencia permitirá trabajar, desde el primer día, en cualquier sector y en cualquier parte de España.

En la memoria del análisis de impacto normativo, publicada junto al proyecto de real decreto, se establece como objetivos de esta iniciativa profundizar en los propósitos que inspiraron la redacción del reglamento aprobado en 2024. Y ello mediante la mejora de las vías de acceso a una autorización de residencia por circunstancias excepcionales para aquellas personas que ya poseen un vínculo inescindible de convivencia en España, así como para dotar de una mayor seguridad jurídica a las personas extranjeras ya presentes en el país, de manera que quede garantizado el pleno ejercicio de sus derechos.

Respecto al impacto de la norma se enfatiza el impacto positivo en lo que se refiere a la infancia y a la familia. De hecho, en su motivación se recuperan elementos esenciales de la reforma operada en el Reglamento de extranjería de 2022, que modificó

la figura del arraigo para –como se ha indicado al inicio de estas páginas– hacer frente de forma ágil a los crecientes desajustes del mercado de trabajo español asociados a la escasez de mano de obra desde el ámbito migratorio.

El Defensor del Pueblo considera muy acertado que este proyecto normativo se centre en corregir aquellos elementos que ya señaló la citada reforma del 2022 al reconocer que el modelo migratorio español no solo carece de agilidad para dar respuesta a los retos del mercado laboral, sino que padece importantes ineficiencias y potencia prácticas de economía informal que tienen elevados costes humanos, económicos, sociales y de gestión.

Sin embargo, esta medida extraordinaria, por su propio alcance temporal, no ofrecerá una solución definitiva al problema que aquí se ha analizado con respecto a la figura del arraigo y su aplicación a personas a las que, tras largo tiempo, se les deniega sus solicitudes de protección internacional.

4 LA TRATA DE SERES HUMANOS CON FINES DE EXPLOTACIÓN LABORAL

Distinción entre trata y tráfico de personas

El delito de trata de seres humanos se tipifica de manera independiente del delito de tráfico ilegal de personas desde la reforma del Código Penal del año 2010. Esta modificación contribuyó a eliminar la confusión entre ambos delitos y a mejorar su tipificación, adaptándola a las normativas europea e internacional.

El artículo 177 bis del Código Penal establece que la trata de seres humanos consiste en la captación, transporte, traslado, acogida o recepción de una persona, incluido el intercambio o transferencia de control sobre una persona, empleando violencia, intimidación o engaño, o abusando de una situación de superioridad o de necesidad o de vulnerabilidad de la víctima nacional o extranjera, o mediante la entrega o recepción de pagos o beneficios para lograr el consentimiento de la persona que poseyera el control sobre la víctima.

Este tipo penal requiere que las conductas descritas se realicen con cualquiera de las siguientes finalidades: la imposición de trabajo o de servicios forzados, la esclavitud o prácticas similares a la esclavitud, a la servidumbre o a la mendicidad, la explotación sexual, incluyendo la pornografía, la explotación para realizar actividades delictivas, la extracción de sus órganos corporales o la celebración de matrimonios forzados.

Por su parte, el artículo 318 bis del Código Penal establece que el que intencionadamente ayude a una persona que no sea nacional de un Estado miembro de la Unión Europea a entrar en territorio español o a transitar a través del mismo de un modo que vulnere la legislación sobre entrada o tránsito de extranjeros, será castigado con una pena de multa de tres a doce meses o prisión de tres meses a un año. Estos hechos no serán punibles si se tratase de prestar ayuda humanitaria y, por el contrario, pueden sancionarse de manera agravada si mediase ánimo de lucro.

Protección de las víctimas

Desde el año 2011 se encuentra en vigor el Protocolo Marco de Protección de Víctimas de Trata de Seres Humanos, adoptado mediante acuerdo de 28 de octubre de 2011 por los ministerios de Justicia, de Interior, de Empleo y Seguridad Social y de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, por la Fiscalía General del Estado y por el Consejo General del Poder Judicial. Este protocolo secuencia las distintas fases por las que atraviesa una posible víctima de trata desde su detección, indica las actuaciones a llevar a cabo en cada fase e identifica a las Administraciones públicas implicadas, estableciendo los mecanismos de coordinación entre ellas y su relación con otras organizaciones con experiencia acreditada en la asistencia a víctimas.

En la actualidad, el citado protocolo marco tan solo contiene en su anexo II indicadores circunscritos a las víctimas de trata con fines de explotación sexual. Sin embargo, en el portal web del Ministerio de Igualdad puede accederse a un documento de 2013 titulado *Herramienta Práctica para la detección de víctimas de trata con fines de explotación laboral*.

El Plan de Acción Nacional contra el Trabajo Forzoso: relaciones laborales obligatorias y otras actividades humanas forzadas, fue publicado en 2021, por Resolución de la Secretaría de Estado de Empleo y Economía Social. Ese plan trata de dar cumplimiento a alguna de las exigencias del Protocolo de la Organización Internacional del Trabajo, relativo al Convenio número 29 sobre el Trabajo Forzoso, de 2014. En concreto, a la obligación, recogida en su artículo 1.2, de desarrollar «una política y un plan de acción nacionales que prevea la adopción de medidas sistémicas por las autoridades competentes».

Sin embargo, este plan solo cumple parcialmente los compromisos internacionales asumidos por España, ya que se requeriría, además, la tipificación penal del trabajo forzoso. Desde hace años se ha alertado desde diversas instancias sobre la ausencia en el ordenamiento jurídico español de un delito de trabajo forzoso, esclavitud o prácticas similares. Estas conductas únicamente aparecen tipificadas, tal y como se ha mencionado, como una de las finalidades de la trata, por lo que solo la explotación sexual tiene actualmente una tipificación penal autónoma en España.

El pasado 29 de julio, mediante la Orden PJC/846/2025, se publicó el Acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional de 14 de julio de 2025, por el que se aprueba la nueva Estrategia Nacional contra el Crimen Organizado y la Delincuencia Grave, que implica una revisión de la anterior, cuyo marco temporal abarcaba de 2019 a 2023. Desarrollando una nueva estrategia, señala como objetivo principal neutralizar la amenaza que representa la criminalidad organizada y la delincuencia grave sobre la seguridad y bienestar de la ciudadanía, minimizar sus consecuencias, proteger a las víctimas y a los colectivos vulnerables, así como contrarrestar la interacción creciente con otras amenazas para la seguridad nacional e internacional.

Esta estrategia se establece como el marco de referencia en la lucha contra dichas amenazas y pretende, desde una perspectiva nacional, asumir, implementar, desarrollar y adaptar las acciones específicas para proteger de su expansión en España, así como mitigar sus efectos.

Entre las principales amenazas y las vulnerabilidades provocadas por el crimen organizado y la delincuencia grave se menciona la trata de seres humanos, con sus distintos fines y el tráfico ilícito de migrantes. En este marco se pone en evidencia el peligro añadido del atentado contra las personas vulnerables, que implica el que las

redes de inmigración irregular optimizan sus plataformas criminales para vehicular a través suyo todo tipo de tráficos ilícitos y favorecer la trata de seres humanos, principalmente para la explotación sexual y laboral. Para luchar contra todo ello, el acuerdo mencionado centra las acciones a desarrollar en la colaboración con los países de origen y de tránsito, para identificar y desarticular organizaciones criminales.

En el Informe [La trata de seres humanos en España: víctimas invisibles](#), de 2012, el Defensor del Pueblo había formulado una [Recomendación](#), en la que destacaba la necesidad de agilizar los plazos del Plan contra la trata con fines de explotación laboral y la Instrucción conjunta de la Secretaría de Estado de Seguridad y la Subsecretaría de Empleo y Seguridad Social sobre colaboración en materia de vigilancia laboral, inmigración y seguridad social. Dicha Recomendación fue aceptada en su momento y esta institución ha hecho su seguimiento, pero el citado plan continúa sin ver la luz.

Aquel informe concluía que la explotación sexual resulta, con gran diferencia, la forma de trata de personas detectada con más frecuencia, seguida del trabajo forzoso, lo que podría obedecer a un sesgo estadístico. Por lo general, la explotación de la mujer suele ser más visible y es objeto de denuncias más frecuentes, por lo que ha pasado a ser el tipo de trata más documentado en las estadísticas globales.

En cambio, las otras formas de explotación permanecen ocultas en una gran mayoría de los casos. En la trata con fines de explotación laboral es necesaria la actuación de todas las autoridades con competencias en el campo laboral, que debieran ganar una mayor atención frente al enfoque policial y de persecución de la inmigración irregular.

En otra de las conclusiones del referido informe que, pese al tiempo transcurrido, resulta de plena aplicación para las potenciales víctimas de explotación laboral, el Defensor del Pueblo señalaba que la posible confusión, a la hora de la identificación de una víctima de trata de personas como una persona migrante que intenta acceder de manera irregular a territorio de un Estado, es muy común en la práctica. Apreciaba, asimismo, una falta general de procedimientos solventes de identificación.

Es cierto que muchas personas inician su periplo migratorio consintiendo ser trasladadas ilícitamente de un país a otro, pero en el curso de sus viajes son engañadas o forzadas a soportar situaciones de explotación, con lo que se convierten en víctimas de la trata de personas.

La lucha contra el trabajo forzoso requiere ir más allá de la respuesta penal o sancionadora en el ámbito administrativo. Ello es especialmente importante para garantizar una compensación económica a los trabajadores, que pudieran no tener derecho a una indemnización con arreglo a la normativa penal o, más concretamente, en virtud de las leyes contra dicha práctica o contra la trata de personas.

Desde la publicación del mencionado informe, el Defensor del Pueblo ha mantenido su supervisión sobre la actuación de la Administración en esta materia y ha constatado determinadas mejoras y avances, que se centran fundamentalmente en la identificación y protección de las víctimas de trata de seres humanos con fines de explotación sexual. Sin embargo, la situación de las potenciales víctimas de trata con fines de explotación laboral no ha experimentado mejoras significativas.

Actuación del Defensor del Pueblo

La Fiscalía General del Estado contabilizó en su última memoria anual –correspondiente al año 2024– 252 víctimas de trata de seres humanos con fines de explotación laboral. De ellas, 171 son hombres. Respecto a los sectores económicos, destacan el servicio doméstico y la actividad agrícola y pecuaria.

El pasado mes de noviembre, el Defensor del Pueblo tuvo conocimiento de la situación en la que se encontrarían más de 200 personas, en su mayoría hombres jóvenes procedentes de Nepal e India, que permanecían en condiciones insalubres y hacinados en varios alojamientos inadecuados de la provincia de Albacete, tras una intervención realizada por los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado en colaboración con la Inspección Provincial de Trabajo y Seguridad Social.

El Defensor del Pueblo realizó una visita no anunciada a la zona el 12 de noviembre de 2025, para comprobar las condiciones en las que se encontraban estas personas y entrevistarse con ellas, así como con las autoridades locales y el personal que estaba brindando ayuda humanitaria de emergencia. Ninguno de los espacios en los que se hallaban los afectados cumplía unas mínimas condiciones de habitabilidad, seguridad y salubridad.

Tras la visita, la institución dio traslado urgente a los distintos organismos con competencias en la materia de las graves condiciones comprobadas, que afectaban a más de 100 personas, en su mayoría jóvenes de entre 18 y 30 años. Las personas entrevistadas, todas ellas en situación documental irregular, se mostraron desorientadas e inseguras. La mayoría afirmó haber llegado en avión a distintos puntos de Europa (como Grecia y Rumanía) y desde allí a España. Varios refirieron haberse trasladado por sus propios medios desde Barcelona, en tren y autobús, mientras que otros hicieron referencia a agencias locales que gestionaban los viajes desde su país de origen y a que con tal propósito habían contraído deudas de hasta 12.000 euros.

Varias de estas personas señalaron que habían tenido conocimiento de las posibilidades laborales en España a través de las redes sociales, o que fueron otros ciudadanos de su misma nacionalidad quienes les informaron de la posibilidad de trabajar en este país.

La actividad realizada por estas personas se desarrollaba en el sector agrícola,

habiendo sido alojados en las instalaciones alquiladas por una persona ajena a los contratantes, lugares desde los que eran diariamente trasladados a otros emplazamientos situados en tres comunidades autónomas diferentes —en la Comunitat Valenciana, la Región de Murcia y Castilla-La Mancha— donde desempeñaban tareas como trabajadores del campo.

Tras la visita a las instalaciones en las que se encontraban y las entrevistas realizadas, se constató la existencia de indicios de explotación laboral. La situación era de total dependencia del supuesto empleador tanto para el alojamiento, la alimentación, como para el transporte. Ninguna de las personas entrevistadas había recibido un salario por el trabajo realizado. A pesar de que se les había informado previamente de que iban a recibir 6 euros por hora trabajada, únicamente habían cobrado entre 25 y 50 euros al mes. Otros afirmaban que solo recibían comida y techo a cambio de su trabajo.

En el momento de elaboración del presente informe, el Defensor del Pueblo ha recibido unas primeras respuestas de la Fiscalía General del Estado, la Subdelegación del Gobierno en Albacete y la Dirección Provincial de Trabajo y Seguridad Social, dando cuenta de las actuaciones realizadas. En síntesis, se informa del estado del operativo y del procedimiento judicial en marcha. También se reconoce la imposibilidad de brindar la acogida necesaria a las potenciales víctimas por la carencia de medios idóneos.

La citada subdelegación del Gobierno ha informado de que se han concedido 182 autorizaciones de residencias hasta el momento de remisión del informe (febrero 2026) y que se han recibido 233 informes emitidos por la Guardia Civil relativos a personas identificadas como víctimas de trata de seres humanos que han colaborado con la investigación del delito.

Esta institución ha solicitado ampliación de la información facilitada, por lo que continúan abiertas las actuaciones.

Con independencia de lo anterior, a la vista de las condiciones en las que se encontraban estas personas, el Defensor del Pueblo considera necesario abordar con carácter general en estas páginas la situación en la que se encuentran aquellas personas extranjeras en situación irregular, que son localizadas como presuntas víctimas de delitos de explotación laboral o de trata de seres humanos.

Denuncia segura

El Defensor del Pueblo ha alertado en sucesivos informes anuales acerca de las barreras insalvables que enfrentan las personas migrantes en situación irregular víctimas de delitos para denunciar de una manera segura. Esta preocupación es compartida por la Fiscalía General del Estado que en su última memoria alerta de las graves dificultades prácticas para que a las personas en situación administrativa irregular se les garantice

la posibilidad de denunciar, recibir protección si fuera necesario y participar en el correspondiente proceso, en condiciones de seguridad y sin la amenaza de un expediente sancionador administrativo que concluya en su detención y expulsión.

La exoneración de responsabilidad administrativa y el acceso a una autorización provisional de trabajo y residencia está prevista en la legislación de extranjería para las víctimas de algunos delitos, entre los que se encuentran las personas extranjeras identificadas como potenciales víctimas de trata. Se prevé también esta posibilidad en el caso de víctimas, perjudicados o testigos, de un acto de tráfico ilícito de seres humanos, inmigración ilegal, explotación laboral o de tráfico ilícito de mano de obra o de explotación en la prostitución, mediando abuso de su situación de necesidad, cometido por redes organizadas. En estos supuestos, la exoneración de responsabilidad administrativa está vinculada a la colaboración en la investigación.

En la práctica, las cifras de víctimas identificadas muestran que estas dos posibilidades alcanzan a un limitado número de potenciales víctimas. A juicio del Defensor del Pueblo, se ha de garantizar la identificación administrativa de las potenciales víctimas desde el primer momento posible, poniendo en marcha todas las medidas de protección que sean necesarias para asegurar no solo la paralización de expulsión, sino también que, con independencia del tipo de explotación de la que sea víctima, la persona acceda a recursos adecuados para su acogida y atención.

Acceso a recursos de acogida y atención especializada

La Directiva (UE) 2024/1712, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, por la que se modifica la Directiva 2011/36/UE, relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas, en su considerando 15, justifica su aprobación con el objetivo de mejorar la capacidad nacional para detectar e identificar a las víctimas en una fase temprana y derivarlas a los servicios de protección, asistencia y apoyo adecuados.

En su articulado también se recoge la necesidad de poner en marcha mecanismos de derivación formales y la designación de un punto de contacto nacional para la derivación transfronteriza de las víctimas.

La definición que realiza la directiva sobre el mecanismo de derivación pone de relieve, a juicio del Defensor del Pueblo, la necesidad de revisar en profundidad el protocolo establecido en España, al identificar a potenciales víctimas de trata con fines de explotación laboral.

Así, se establece que el mecanismo de derivación debe ser un marco transparente, accesible y armonizado que facilite la detección e identificación tempranas, la asistencia y el apoyo a las víctimas de trata, y que posibilite su derivación a las organizaciones y

organismos nacionales competentes. Dicho marco debe indicar qué autoridades competentes, organizaciones de la sociedad civil y otras partes interesadas participan y debe indicar sus responsabilidades respectivas, incluidos los procedimientos y las líneas de comunicación.

Este mecanismo de derivación debe aplicarse a todas las víctimas y a todas las formas de infracciones relacionadas con la trata, teniendo en cuenta vulnerabilidad individual. Se anima a los Estados miembros a que, si es posible, dispongan de un único mecanismo de derivación.

Por otro lado, conforme a las previsiones de esta directiva, los Estados miembros han de garantizar el acceso a centros de acogida y alojamientos seguros equipados para atender las necesidades específicas de las víctimas de trata de seres humanos. Sin embargo, esta cuestión está lejos de cumplirse para las víctimas de trata con fines de explotación laboral debido a la falta de recursos. Como ejemplo puede indicarse que en el caso concreto antes comentado, meses después de haberse detectado el problema, más de cien personas continúan en instalaciones insalubres.

La Ley orgánica integral contra la trata y la explotación de seres humanos, cuyo anteproyecto fue aprobado por el Consejo de Ministros en marzo de 2024, continúa pendiente de tramitación parlamentaria.

A juicio del Defensor del Pueblo, las graves carencias del actual modelo de detección, identificación y protección para las víctimas de trata con fines de explotación laboral deben ser de preferente de atención mediante la adopción de medidas urgentes que no pueden demorarse hasta la aprobación de la citada norma.

5 CUESTIONES RELATIVAS A LA IGUALDAD DE TRATO QUE AFECTAN A LA COMUNIDAD GITANA

En 2025 se ha cumplido el sexto centenario del momento en que se emitió el primer documento hasta ahora conocido que atestigua la presencia de la comunidad gitana en la península ibérica. El 12 de enero de 1425, Alfonso V de Aragón, conocido como el Magnánimo, emitió un salvoconducto a favor de un grupo de personas gitanas, a cuyo frente estaba quien figuraba como Juan de Egipto Menor, que pretendían circular y atravesar el reino en una peregrinación.

En conmemoración de aquel hito histórico, el Gobierno, por acuerdo de 7 de enero de 2025, declaró el Año del Pueblo Gitano en España, considerándolo «una oportunidad histórica para reconocer y celebrar la profunda huella cultural, social y lingüística que el pueblo gitano ha dejado en nuestra nación, así como para reflexionar sobre los retos históricos y actuales que aún persisten».

Ciertamente, la historia del pueblo gitano en España está en buena medida aún por escribir y la celebración de unas efemérides tan significativas puede constituir un acicate para abordar esa necesaria tarea.

Durante este tiempo conmemorativo, el Defensor del Pueblo ha tenido ocasión de participar en actos y encuentros en los que, además de poner en valor la aportación histórica y cultural del pueblo gitano a la sociedad española, ha hecho una recapitulación de las quejas recibidas y de las actuaciones iniciadas a lo largo de los últimos años. Uno de estos actos fue el que albergó la propia sede de la institución con ocasión del 8-M, Día Internacional de la Mujer, bajo el título «Mujeres gitanas en España: 600 años de desafío y superación», en el que se rindió homenaje a las mujeres gitanas que a través de los siglos han ejercido y ejercen un rol esencial en y para sus comunidades.

Las personas gitanas acuden a esta institución por asuntos muy diversos y solo en algunos casos esa condición puede inferirse o se hace patente. Así, por ejemplo, se registran quejas de personas gitanas por las dificultades de acceso a determinados servicios esenciales en infraviviendas o por los criterios de asignación de espacios en algunos mercadillos municipales, asunto este último que experimentó años atrás un cierto crecimiento en el contexto de las medidas contra la covid-19.

Antigitanismo y discriminación

Lógicamente, entre los casos en que la condición de gitano o gitana tiene la mayor relevancia están las quejas que aluden a problemas encuadrables en el antigitanismo, una forma de racismo estructural que requiere de un enfoque específico.

En 2015, el Defensor del Pueblo había recomendado la modificación de la acepción de «trapacero» en la definición del vocablo «gitano» en el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. La [Recomendación](#) fue aceptada parcialmente,

añadiendo una nota de uso que advierte el significado ofensivo o discriminatorio de las acepciones «trapacero» y «trapacería» para definir las palabras «gitano» y «gitanada».

En otro ejemplo más reciente, el Defensor del Pueblo formuló una [Recomendación a la Secretaría de Estado de Relaciones con las Cortes y Asuntos Constitucionales](#), en julio de 2024, respecto a la referencia discriminatoria a la comunidad gitana contenida en el artículo 2 del Real Decreto de 24 de abril de 1905, aprobatorio del Reglamento para la Administración y Régimen de las Reses Mostrencas, cuyo texto equiparaba a las personas gitanas con los traficantes de ganado. Lo señalado ahí respecto del pueblo gitano resultaba incompatible con el artículo 14 de la Constitución, por lo que se encontraba tácitamente derogado, pero el Defensor del Pueblo instó igualmente su expresa derogación, dado que, aunque la norma sea poco usada, continúa siendo susceptible de aplicación como parte de un texto legal vigente. La recomendación fue aceptada y el citado precepto se encuentra derogado desde el 1 de junio de 2025, conforme a lo dispuesto en el Real Decreto 346/2025, de 22 de abril.

En anteriores informes anuales de la institución ha ido constatando también los importantes avances producidos en el desarrollo de la legislación antidiscriminatoria, destacándose la adopción de la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación. Su carácter integral se manifiesta en su enfoque transversal, aplicándose en ámbitos de la vida política, económica, cultural y social, el empleo, la educación, la sanidad, los servicios sociales, el acceso a bienes y servicios, incluida la vivienda, la participación social y política o la publicidad y los medios de comunicación. Su alcance es general, puesto que las obligaciones establecidas en esa ley vinculan a todas las Administraciones públicas y, en la forma que la ley establece, a las relaciones entre particulares.

Dado su carácter extensivo y transversal, constituye una valiosa herramienta para la garantía del derecho constitucional a la igualdad de trato.

A través de esa ley, las personas gitanas cuentan también con recursos adicionales para satisfacer sus reivindicaciones y una nueva institución con competencias en materia de asistencia, mediación y representación judicial, la Autoridad Independiente para la Igualdad de Trato y la no Discriminación (AINODI). El Defensor del Pueblo mantiene un contacto fluido con dicho organismo desde la fase de inicio de su actividad en la que se encuentra actualmente. El año 2026 será crucial para ir determinando la capacidad de impacto de este nuevo organismo en materias como la recogida de datos, la formación y especialización de las administraciones competentes en derecho antidiscriminatorio, la mejora en los mecanismos de control establecidos por el ordenamiento jurídico y, singularmente, en el ejercicio de la potestad sancionadora, destinada a reprimir conductas ilícitas y disuadir de su comisión.

Asimismo, en la referida norma legal se procedió a la modificación del Código Penal, para incluir explícitamente, entre los motivos que pueden dar lugar a la aparición de un delito de odio, el antigitanismo. También se estableció una fiscalía especializada contra

los delitos de odio y discriminación con categoría de Fiscal de Sala, operativa desde el segundo semestre de 2023.

En agosto de 2022, el Defensor del Pueblo inició actuaciones tras la sucesión de incidentes violentos contra las familias gitanas residentes en el municipio de Íllora (Granada), que motivaron la adopción del primer Protocolo de Actuación en Casos Graves de Antigitanismo en el ámbito autonómico, con el objeto de orientar una respuesta institucional coordinada, en este caso en la comunidad autónoma de Andalucía, ante aquellos actos de hostigamiento que supongan una amenaza grave a la convivencia pacífica, así como para facilitar la adopción de soluciones rápidas y eficaces a las víctimas y las comunidades afectadas. Actualmente, la institución mantiene abiertas actuaciones con la Consejería de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad de la Junta de Andalucía, para conocer el grado de eficacia práctica del referido protocolo, con ocasión de unos sucesos acaecidos en Peal de Becerro (Jaén).

El establecimiento y posterior refuerzo y especialización del Servicio de Asistencia a Víctimas de Discriminación Racial o Étnica (SAVDRE), del Consejo para la Discriminación Racial o Étnica, presta un apoyo fundamental a las víctimas de discriminación y contribuye a la identificación de incidentes y la canalización de denuncias y reclamaciones ante las autoridades competentes.

Como resultado de estas medidas y el trabajo de la sociedad civil, son cada vez más las personas gitanas que identifican como discriminatorios comportamientos que antes eran normalizados, exponen sus casos y buscan apoyo.

En 2025, la Agencia Europea de los Derechos Fundamentales (FRA) publicó una actualización de su informe *Los derechos de los gitanos y los nómadas*, que en esta edición se refirió a trece países europeos. En él se pone en evidencia que la comunidad gitana ha mejorado sus perspectivas de trabajo y vivienda en la última década, pero la pobreza, la discriminación y la segregación siguen estando muy extendidas.

Por su parte, el Ministerio de Igualdad, en el estudio *Percepción de la discriminación por origen racial o étnico por parte de sus potenciales víctimas en 2024*, constata que, a pesar de que continúan siendo muy bajos (en torno al 22 %), se ha producido un ligero aumento en el número de personas que interponen una reclamación y denuncia ante una situación discriminatoria.

El Defensor del Pueblo ha señalado también la importancia de las estadísticas como elementos fundamentales para detectar la discriminación estructural. A la hora de hacer valer sus derechos, las personas gitanas se enfrentan a una primera gran barrera consistente en la falta de datos fiables, representativos y significativos que permitan demostrar la existencia de una desventaja particular por la pertenencia a esa comunidad.

Sin obviar la complejidad de la cuestión y la necesidad de hacer la recogida de datos de una forma proporcionada y cumpliendo rigurosamente con la legislación de protección de datos, cabe insistir en la necesidad de que estos datos sean exhaustivos, fiables, regulares y oportunos, así como que se integren en las encuestas nacionales y de la

Unión Europea para que resulten representativos y comparables.

En el marco de las actuaciones llevadas a cabo por esta institución, se ha trasladado el avance que va a suponer la inclusión de una nueva variable en la recogida de datos por el Instituto Nacional de Estadística (INE) en el año 2026.

Políticas públicas de inclusión

En la última década han aumentado también las políticas públicas que promueven la inclusión y la reducción de las brechas a las que las personas gitanas se enfrentan en el ejercicio de sus derechos en materias como la educación, el empleo, la vivienda o la salud. El Defensor del Pueblo continúa supervisando esas políticas, en particular las que suponen una implementación de la Estrategia para la Igualdad, Inclusión y Participación del Pueblo Gitano 2021-2030.

En este sentido, continúan abiertas las actuaciones iniciadas por el Defensor del Pueblo con la Dirección General de Inteligencia Artificial, Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública, respecto a las medidas que se hayan adoptado o se prevea adoptar para capacitar y promover la participación informada, significativa y eficaz de representantes de la comunidad gitana en el desarrollo y la aplicación de la normativa sobre inteligencia artificial (IA), así como en el desarrollo y el uso de las tecnologías de inteligencia artificial y para minimizar los sesgos discriminatorios en el diseño y desarrollo de estos sistemas.

En su respuesta, la citada dirección general comunicó que se encuentra en tramitación el Anteproyecto de Ley para el buen uso y la gobernanza de la inteligencia artificial. Entre los principios de acción de dicho texto se encuentran los de diversidad, no discriminación y equidad. Se entiende que los sistemas de inteligencia artificial se han de desarrollar y utilizar de una manera que incluyan a diversos agentes y promuevan la igualdad de acceso, la igualdad de género y la diversidad cultural, al tiempo que se eviten los efectos discriminatorios y los sesgos injustos, prohibidos expresamente tanto por la legislación nacional como por la de la Unión Europea.

Además, la Agencia Española de Supervisión de Inteligencia Artificial (AESIA) está trabajando en la creación de un grupo de expertos con una amplia representación social, que aumente la diversidad y luche contra la discriminación en cualquiera de sus ámbitos. También se ha comunicado que está elaborándose un plan de alfabetización especialmente dirigidos a colectivos con un mayor grado de vulnerabilidad y que en ambas propuestas se contemplarán medidas para combatir el antigitanismo y ampliar el conocimiento de la IA, fomentando la inclusión.

En la línea marcada por las políticas seguidas por la Administración del Estado y las recomendaciones de la Unión Europea puede destacarse el Plan de Mejora de la Empleabilidad de la Población Gitana (2025-2028), que viene a asumir la consideración del pueblo gitano como uno de los colectivos necesitados de atención prioritaria en la

política de empleo, que se establece en el artículo 50 de la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo.

También hay que mencionar el Marco Estratégico de Ciudadanía e Inclusión contra el Racismo y la Xenofobia (2023-2027), aprobado por el Consejo de Ministro el 4 de junio de 2023.

Igualmente se aprecia un número creciente de administraciones autonómicas y locales que se han involucrado en el diseño de planes para mejorar las condiciones de vida de la población gitana, alineándose con las políticas de la Administración General del Estado y las recomendaciones de la Unión Europea.

Mujeres gitanas víctimas de violencia de género

La protección de las mujeres gitanas víctimas de violencia de género ha sido también objeto de una [Recomendación](#) del Defensor del Pueblo, dirigida a la Secretaría de Estado de Igualdad y para la Erradicación de la Violencia contra las Mujeres, para que se reforme el artículo 183.bis del Código Penal, con el objetivo de evitar cualquier posible interpretación o aplicación de la ley que pueda atenuar o eximir la responsabilidad penal de los autores de delitos de violencia de género, o contra la libertad sexual de la mujer, basada en sesgos culturales o étnicos que de hecho limiten la integridad o la libertad sexual de la mujer. Igualmente recomendaba que se refuerce la necesidad de prueba de la existencia del consentimiento libre para las relaciones sexuales de la mujer menor de 16 años, independientemente de las circunstancias personales o sociales que concurran en la mujer víctima.

La Secretaría de Estado de Igualdad, que trasladó un informe de la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género, aceptó no la literalidad de la Recomendación, pero sí su sentido, asumiendo las siguientes alternativas posibles a la reforma del Código Penal:

1. Formación a operadores jurídicos para garantizar una protección efectiva a las niñas gitanas que enfrenten violencia sexual y evitar estereotipos antigitanos. En este sentido, la renovación y actualización del Pacto de Estado en materia de violencia de género supone una oportunidad, ya que, como viene recogido en la medida 148 del Informe de la Subcomisión, se establece la necesidad de «abordar con medidas específicas, que tengan en cuenta la perspectiva interseccional, las intervenciones en casos de violencia de género a mujeres gitanas y capacitar para ello a las y los profesionales implicados en la atención a estas víctimas».
2. Revisión de la Circular 1/2017, de la Fiscalía General del Estado, para proporcionar unas orientaciones más claras, precisando que no son aceptables

consideraciones relacionadas con la supuesta cultura o pertenencia étnica de la víctima, menos aun cuando estén basadas en estereotipos.

3. Clarificación acerca de lo que se puede entender por proximidad en la edad y madurez, de acuerdo a otros Estados del entorno jurídico de España, que la sitúan en una diferencia de 2, 3 o 5 años.
4. Introducción de la protección expresa frente a la discriminación étnica e interseccional en la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia.

Alumnado gitano

Los últimos datos publicados sobre la situación educativa del alumnado gitano, basados en un informe de la Fundación Secretariado Gitano (FSG), revelan una enorme brecha educativa. La incorporación tardía a la educación, una tasa de fracaso escolar desproporcionada, o el abandono escolar alejan a los niños y niñas gitanas de la media educativa del resto de la población.

Se han iniciado actuaciones de oficio ante el Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes y ante las administraciones autonómicas, con la finalidad de obtener información sobre las actuaciones realizadas para alcanzar los objetivos en educación fijados en la ya citada Estrategia para la Igualdad, Inclusión y Participación del Pueblo Gitano 2021-2030 y en las estrategias o planes autonómicos.

Algunas comunidades autonómicas, como Cataluña y País Vasco, tienen en marcha hace ya años planes integrales dirigidos a la inclusión y participación del pueblo gitano y planes específicos en educación. La de Madrid alude a un plan ya ejecutado en 2021, del que no consta continuidad. Otras administraciones han desarrollado recientemente estrategias autonómicas, como las de Aragón, Andalucía y Comunitat Valenciana. Alguna otra, como Castilla-La Mancha, tiene en elaboración la estrategia autonómica, mientras que otras más aluden a la implantación de programas y medidas para alcanzar los objetivos establecidos en la estrategia estatal, pero sin incardinarlos en una plan o estrategia autonómico. Varias comunidades autónomas ponen de relieve que han adaptado sus currículos de primaria y secundaria para recoger la historia del pueblo gitano, en línea con las previsiones de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE).

La mayor parte de los recursos y medidas que favorecen al alumnado gitano no están específicamente dirigidos a este colectivo, sino con carácter general al alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo derivado de situaciones de vulnerabilidad socioeducativa, entre los que se encuentra parte del alumnado gitano. En este ámbito es especialmente relevante el Programa para la Orientación, Avance y Enriquecimiento Educativo (PROA+). Se trata de un programa de cooperación territorial, con medidas tales como las unidades de orientación y apoyo, profesorado de apoyo o programas de

refuerzo extraescolar.

Algunas comunidades autónomas, como la Comunitat Valenciana, Galicia y el País Vasco, dejan constancia en sus informes de medidas concretas destinadas específicamente al alumnado gitano, como las campañas de escolarización temprana en barrios con alta tasa de población gitana, los programas de mediación, orientación y apoyo entre las familias gitanas o la impartición de formación específica al profesorado sobre las claves culturales gitanas aplicadas al ámbito educativo. Las medidas específicas dedicadas al alumnado gitano se canalizan fundamentalmente a través de las subvenciones que reciben las asociaciones que tienen como objeto la inclusión educativa de esa comunidad. Es importante que la intervención de las administraciones no se limite a la financiación de dichas actuaciones y mantengan una posición activa de dirección, planificación y evaluación de los programas.

Distintos informes inciden en la casi normalización de la escolarización en segundo ciclo de infantil y el aumento de la escolarización en el primer ciclo de infantil, en lo que sin duda ha sido decisiva la labor de orientación desarrollada con la comunidad gitana y la gratuidad de estas enseñanzas no obligatorias. Persisten, sin embargo, altas tasas de absentismo escolar, los bajos porcentajes de titulación en la ESO y la brecha de género.

Algunas comunidades autónomas, como Extremadura y Castilla-La Mancha, consideran que no es necesario contar con datos desagregados por etnia para la función educativa. Otras, como el País Vasco, señala que la falta de datos desagregados sesga muchas de las reflexiones que se hacen sobre las barreras de este colectivo e impide evaluar el impacto de las medidas adoptadas y está trabajando para obtenerlos.

Representantes de movimientos asociativos gitanos insisten en que el alumnado gitano continúa teniendo dificultades para acceder a los programas y recursos generalistas.

Parece necesario que las administraciones educativas realicen una reflexión conjunta acerca de la pertinencia de contar con mayor información que, en el marco de la evaluación de las políticas públicas, permita una mejor aproximación a los resultados de las medidas de apoyo dirigidas al alumnado gitano en situación de vulnerabilidad educativa, que sirva de orientación para un desarrollo más eficaz de las estrategias para superar la brecha educativa existente entre este colectivo y el resto del alumnado.

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 (LOMLOE) incluye por primera vez la no segregación entre los principios que rigen la escolarización del alumnado en situación de vulnerabilidad socioeducativa. La segregación y la concentración del alumnado gitano en centros escolares es una realidad que viene siendo denunciada por las asociaciones. A pesar de ello, la mayoría de los informes no hacen referencia a esta situación y cuando lo hacen es en el marco más amplio de la segregación del alumnado en situación de vulnerabilidad socioeducativa.

La Administración autonómica valenciana recuerda que su normativa limita la

presencia de este alumnado a la cuarta parte del matriculado en cada centro. La de Castilla y León aprobó en 2018 una orden específicamente dirigida a la prevención y eliminación de la segregación escolar por razones de vulnerabilidad socioeducativa. Estudios que se están realizando en el País Vasco y algunas medidas ya adoptadas en esa comunidad autónoma van en la dirección indicada en la estrategia estatal. Cataluña es sin duda la comunidad autónoma que avanza de una forma más decidida en la realización de políticas dirigidas a evitar la segregación escolar, alcanzándose en 2019 un Pacto contra la segregación escolar, que se ha concretado en la aprobación de un decreto de admisiones, procedimientos para la detección y distribución del alumnado vulnerable y medidas para garantizar la gratuidad.

En definitiva, con algunas salvedades, la información recibida refleja la insuficiencia de las medidas adoptadas por las administraciones autonómicas en la lucha contra la segregación escolar, no solo del alumnado gitano, sino del alumnado en situación de vulnerabilidad educativa.

Políticas activas de empleo

La Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo, considera a las personas gitanas entre los colectivos vulnerables de atención prioritaria. El Primer Plan de mejora de la empleabilidad para la población gitana 2025-2028, aprobado en junio de 2025 por el Consejo de Ministros, concreta los objetivos y la asignación de recursos para la mejora de su incorporación en el mercado laboral.

La institución del Defensor del Pueblo considera un importante avance su puesta en marcha. El seguimiento de dicha estrategia y de la consecución de sus objetivos es una de las tareas de esta institución mediante un diálogo constante con el grupo de trabajo de empleo del Consejo Estatal del Pueblo Gitano y el SEPE (Servicio Estatal de Empleo).

Ingreso mínimo vital

Como recogía el Defensor del Pueblo en su informe anual de 2021, la regulación de las parejas de hecho no ha quedado bien resuelta, en varios aspectos de la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital. En concreto en los artículos 6.1 (delimitación de las unidades de convivencia) y 21.4 (acreditación de los vínculos entre convivientes). Los servicios sociales municipales pueden encontrar serias dificultades cuando se pretende que certifiquen, por ejemplo, la inexistencia de vínculos entre dos convivientes si, 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.

Tal situación se planteó, entre otros casos, para las parejas de la comunidad gitana unidas por un matrimonio celebrado conforme a su rito tradicional, no reconocido por el ordenamiento jurídico.

En las quejas tramitadas por el Defensor del Pueblo se ponía de manifiesto que esa unión conyugal se remontaba a varias décadas, a veces con descendencia, aunque los integrantes de la pareja, en el momento de solicitar el ingreso mínimo vital, no convivían con ninguno de los hijos en común. Esto daba lugar a la denegación de la prestación, dado que el criterio del Instituto Nacional de la Seguridad Social era reconocer a la pareja no legalizada como unidad, solo si convivían con los hijos comunes.

Mediante el Real Decreto-ley 2/2024, de 21 de mayo, se modificó entre otros el artículo 21.4 de la Ley del Ingreso Mínimo Vital, y la norma contempla expresamente el reconocimiento de las parejas de hecho, aún no registradas, cuando tienen hijos en común. A partir de ese momento, el criterio de aplicación del Instituto Nacional de la Seguridad Social es que ya no es imprescindible, para tal reconocimiento, la convivencia efectiva con los hijos en común, sino la sola filiación cruzada. En este aspecto, se da solución a los matrimonios de rito gitano solicitantes del ingreso mínimo vital.

Acceso a la vivienda

Atendiendo a lo indicado por la Agencia Europea de Derechos Fundamentales (FRA) en su ya mencionado estudio de 2025, el 70 % de las personas romaníes viven en situación de pobreza, siendo los niños los más afectados. El porcentaje de estas personas que habitan viviendas con malas condiciones de habitabilidad alcanza el 47 %, aunque se registra una cierta mejora respecto de los datos del año 2021, y el 83 % de ellas viven en hogares sin habitaciones suficientes.

El Consejo de la Unión Europea adoptó, el 9 de octubre de 2023, las Conclusiones del Consejo sobre medidas para garantizar el acceso igualitario de la población gitana a una vivienda adecuada y no segregada, y para abordar la cuestión de los asentamientos segregados.

En España, el *Estudio sobre el perfil y la situación de las personas en los asentamientos chabolistas y de infravivienda en España (2023)*, publicado por la Fundación Secretariado Gitano (FSG), constató que un 92 % de quienes residen en esos lugares pertenecen a minorías étnico-raciales, siendo el 72 % de población gitana.

Preocupa de manera especial al Defensor del Pueblo la existencia en España de asentamientos de chabolas que no reúnen las condiciones mínimas de habitabilidad, separados y aislados de los núcleos urbanos y en situación de ilegalidad urbanística y ambiental, cuyos habitantes se enfrentan a condiciones de pobreza, desigualdad y exclusión social, que condicionan el ejercicio y la satisfacción de sus derechos. Los estudios realizados hasta la fecha por distintas Administraciones públicas, instituciones y organismos revelan que existen esos asentamientos de chabolas en prácticamente todas las comunidades autónomas.

El Defensor del Pueblo considera que la erradicación del chabolismo y la infravivienda debe convertirse en una prioridad para el conjunto de las Administraciones

públicas. Han de establecer medidas específicas y destinar recursos suficientes para afrontar el problema con el objetivo principal de lograr el realojo de los habitantes, con la mayor rapidez posible, en viviendas dignas y entornos adecuados y el desmantelamiento de los asentamientos de chabolas. Solo así se logrará satisfacer el derecho a la vivienda que la Constitución recoge en su artículo 47.

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 vigente establece un Programa de Ayuda a la Erradicación de Zonas Degradadas, del Chabolismo y la Infravivienda, y 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 tiene en curso actuaciones 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.

Actuaciones del Defensor del Pueblo en su condición de Mecanismo Nacional de Prevención (MNP)

Varios aspectos que tienen que ver con discriminaciones que afectan a miembros de la comunidad gitana son objeto de una atención específica entre las actuaciones del Defensor del Pueblo llevadas a cabo en su condición de Mecanismo Nacional de Prevención (MNP), que se recogen en este informe en un apartado propio, disponible como anexo digital.

6 PROBLEMAS EN DETERMINADAS ESPECIALIDADES DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL: LA FALTA DE PROFESORADO Y LA DIFICULTAD EN EL ACCESO A LAS PRÁCTICAS CURRICULARES

La Formación Profesional (FP) se ha identificado como un ámbito prioritario de cooperación en el marco de la iniciativa del Espacio Europeo de Educación 2021-2030, en cuanto que contribuye de una forma eficaz a la calidad del sistema educativo y al incremento de la empleabilidad y a la mejora de la competitividad.

Estimaciones del Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional (CEDEFOP) cifran en cerca de 4 millones las oportunidades de empleo para técnicos de Formación Profesional de aquí a 2035, lo que hace necesario que estas enseñanzas cuenten con los recursos suficientes para poder dotar al mercado de trabajo de profesionales con los conocimientos y habilidades adecuadas.

La entrada en vigor de la Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, de ordenación e integración de la Formación Profesional, y del Real Decreto 659/2023, de 18 de julio, por el que se desarrolla la ordenación del sistema de Formación Profesional, consolida los esfuerzos realizados en torno a la Formación Profesional del sistema educativo. Su objetivo es alinear la oferta formativa con los perfiles profesionales de mayor demanda de empleo y lograr una cualificación permanente de toda la población activa tanto ocupada como desempleada.

Son muchos los retos sociales y empresariales en los que la Formación Profesional actúa como catalizador. Factores como la globalización, el desarrollo de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) o la digitalización y la automatización están produciendo cambios en la estructura sectorial y ocupacional de todas las economías desarrolladas que deben ser identificados para anticiparse a los requerimientos del mercado de trabajo.

Por otra parte, como señala el preámbulo de la ley, la Formación Profesional es un instrumento que ofrece la oportunidad de cualificación a personas que por distintos motivos, o por su pertenencia a determinados colectivos, no disponen de las medidas y competencias necesarias para el progreso profesional o la continuidad en el empleo, o disponen de estas habilidades pero no tienen una forma fácil y eficaz de reconocer y certificar esos conocimientos.

Según los datos de la encuesta «Inserción laboral de las personas graduadas en enseñanzas de Formación Profesional», el porcentaje de estudiantes que se encuentra trabajando al año de graduarse sigue creciendo, siendo más elevado en la modalidad dual, donde la tasa de afiliación en el primer año es del 40,1 % en grado medio y del

63,2 % en el grado superior, y asciende a los tres años hasta un 64,6 % en el grado medio y al 72,1 % en el superior.

La experiencia adquirida en la tramitación de este tipo de quejas en este ámbito permite al Defensor del Pueblo afirmar que dicha reforma avanza, pero no sin ciertas dificultades que exigen cambios normativos, un incremento de la financiación y una mejor coordinación entre los agentes del ámbito educativo y empresarial.

Oferta educativa de Formación Profesional

El Defensor del Pueblo desde hace años viene realizando actuaciones a partir de las quejas de los ciudadanos que le trasladan su preocupación ante la insuficiente oferta de puestos escolares de Formación Profesional en centros sostenidos con fondos públicos. Si bien es cierto que se ha producido un aumento del número total de plazas ofertadas en los últimos cursos académicos, este incremento no ha sido suficiente para atender la creciente demanda.

Las estadísticas que publica el Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes revelan un constante aumento de la tasa de crecimiento en alumnos matriculados (30 % en su conjunto), con una importante subida del régimen a distancia, (144,7 %), especialmente en los centros de titularidad privada, cuyo crecimiento ha sido muy significativo en la última década (467,5 %).

Esta deficiencia viene siendo abordada por el Consejo Escolar del Estado que, en su último *Informe 2024 sobre el estado del sistema educativo*, recomienda a las Administraciones educativas «fomentar la coordinación entre las administraciones educativas y las administraciones de ámbito laboral de las comunidades autónomas, para la elaboración del mapa de la Formación Profesional de acuerdo a las necesidades productivas, y la creación de puestos escolares públicos suficientes, priorizando la formación presencial», y «realizar un estudio pormenorizado del crecimiento de la demanda de los estudios de Formación Profesional y ofertar las plazas públicas necesarias para cubrir esa demanda».

Las quejas recibidas por esta institución en 2025 indican que los procesos de admisión finalizan con un elevado número de alumnos sin poder formarse en la enseñanza profesional pública, o bien son derivados a otras ramas profesionales, lo que aumenta el riesgo de abandono del sistema educativo al no cursar los estudios elegidos y no poder realizarlos en el sector privado por su coste.

El Defensor del Pueblo, en aras de la mayor equidad del sistema, considera que debe seguir abogando por la gratuidad del sistema de Formación Profesional, aún no asumida en todas las comunidades autónomas, y porque se realicen los ajustes necesarios de la oferta a las necesidades reales del mercado de trabajo, de modo que

se evite una sobredimensión de determinados ciclos sin una demanda laboral proporcional, así como por el aumento del número de plazas públicas en aquellas familias profesionales con mayor demanda laboral, especialmente para el alumnado con mayor riesgo de exclusión escolar.

Criterios de baremación establecidos por las administraciones educativas en el acceso a la Formación Profesional

El nuevo sistema de Formación Profesional supone una oportunidad para favorecer los colectivos con una mayor vulnerabilidad potencial frente al empleo, atendiendo las circunstancias singulares y las necesidades específicas de los entornos rurales y las zonas en declive demográfico.

Hay que tener en cuenta que la mayor vulnerabilidad frente al desempleo, la precariedad laboral y la exclusión social es muy superior entre residentes en zonas rurales o escasamente pobladas. A su vez, la baja cualificación educativa es sensiblemente superior en la zona rural respecto a la que presentan las zonas densamente pobladas.

Con ese objetivo, el artículo 11 de la Ley Orgánica 2/2006 de Educación, de 3 de mayo (LOE), modificada por la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre (LOMLOE), determina el deber del Estado de promover acciones destinadas a favorecer que todos los alumnos puedan elegir las opciones educativas que deseen, con independencia de su lugar de residencia. Asimismo, auspicia que las administraciones educativas, en aplicación del principio de colaboración, faciliten el acceso a los alumnos que no tuvieran oferta educativa en su comunidad autónoma.

El Defensor del Pueblo, desde hace años, ha venido emprendiendo actuaciones ante la Secretaría General de Formación Profesional que han contribuido al compromiso de promover, a través de la Conferencia Sectorial de Educación, el establecimiento de una serie de criterios comunes que faciliten el acceso a la formación de los ciudadanos que no hayan obtenido su titulación en la comunidad autónoma que realiza la oferta formativa. Y de una forma muy concreta cuando estos se encuentren vinculados a ella por razón de su trayectoria académica, pues, aun cuando se trata de criterios de prioridad no excluyentes, la realidad es que puede llegar a ser determinante de cara a la obtención de plaza en aquellos ciclos formativos con elevada demanda.

Con motivo de una queja relativa al baremo aplicable, esta institución formuló una [Recomendación a la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades de la Comunidad de Madrid](#) que, en aras de garantizar el principio de igualdad, procedió a modificar los criterios de baremación aplicables en el curso 2024-2025, reduciendo la puntuación de 12 a 5 puntos, por el criterio de «haber obtenido el título en centros docentes del ámbito territorial de la Comunidad de Madrid» y «estar empadronado en la

Comunidad de Madrid». De modo que ahora la diferencia entre ambos supuestos es solo de 3 puntos.

En la misma línea se han hecho actuaciones con otras administraciones educativas, la última de ellas, con la Consejería de Educación, Cultura y Deportes de la Junta de Castilla-La Mancha, que se ha comprometido a iniciar actuaciones con la Secretaría General de Formación Profesional, para promover que, desde todas las comunidades autónomas, se elimine el criterio de prioridad de procedencia de los estudios de acceso a las enseñanzas de Formación Profesional.

Esta institución continuará realizando el oportuno seguimiento de los acuerdos que pudieran llegar a adoptarse en el seno de las conferencias sectoriales para asegurar un mínimo de homogeneidad en los criterios de baremación y priorización establecidos por las administraciones educativas para el acceso a los estudios de Formación Profesional, en cumplimiento a los principios de cooperación, igualdad de oportunidades y no discriminación que rigen nuestro sistema educativo.

Acceso a enseñanzas profesionales de los alumnos extranjeros

Con motivo de las quejas presentadas por alumnos y docentes de Formación Profesional, el Defensor del Pueblo tuvo conocimiento de la problemática que afecta a la inclusión en el ámbito de aplicación de la disposición adicional 52ª del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, de las personas extranjeras que se encuentran en situación irregular en España.

En el sistema educativo, las dudas en torno a si el régimen de equiparación de los alumnos extranjeros con los españoles resulta constitucionalmente exigible respecto de la educación no obligatoria fueron resueltas por el Tribunal Constitucional en sus sentencias 236/2007, de 7 de noviembre, y 155/2015, de 9 de julio, que declaró la titularidad del derecho a la educación de todos los extranjeros, menores y mayores de dieciocho años, con independencia de su situación administrativa en España.

Sin embargo, en los expedientes tramitados ha podido constatarse que la situación administrativa de los alumnos no nacionales de Estados miembros de la Unión Europea/Espacio Económico Europeo, que no se encuentren legalmente en España, les impide poder realizar las prácticas formativas o académicas externas –que forman parte del currículo o programas formativos de las enseñanzas de Formación Profesional–, ante la imposibilidad de proceder al alta en el Sistema de la Seguridad Social.

En consideración al criterio interpretativo adoptado sobre la aplicación de la mencionada disposición adicional 52ª del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social al alumnado extranjero que se encuentra en situación irregular en

España, el Defensor del Pueblo formuló una [Recomendación a la Secretaría de Estado de la Seguridad Social y Pensiones](#) para que se adoptasen las medidas normativas y organizativas precisas para garantizar la aplicación de la mencionada disposición adicional a todos los estudiantes extranjeros, sin limitaciones derivadas de su situación administrativa en España, de conformidad con lo dispuesto en la disposición adicional decimonovena de la Ley Orgánica 2/2006, de Educación, y la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional.

La Secretaría de Estado de la Seguridad Social y Pensiones consideró no tener responsabilidad en esta materia, basándose en unos argumentos que esta institución no comparte, habida cuenta que la disposición adicional 52ª exige el alta en la Seguridad Social del alumnado de Formación Profesional durante la formación en la empresa y esta forma parte de los currículos o programas formativos para la obtención de la correspondiente titulación, certificación o acreditación oficial. De esta manera, la exclusión de los estudiantes extranjeros que se encuentren en situación irregular durante el período de prácticas formativas o académicas externas es contraria a la doctrina constitucional que ha establecido que el derecho de acceso de las personas extranjeras a la enseñanza no obligatoria forma parte del contenido esencial del derecho a la educación.

En el marco de esta actuación, la Secretaría General de Formación Profesional comunicaba a esta institución que había establecido contacto con la Secretaría de Estado de Seguridad Social y Pensiones para abordar las posibles soluciones al asunto descrito, tras lo cual, con fecha 2 de junio de 2025, se envió una circular informativa a todos los miembros de la Comisión Sectorial de la Conferencia Sectorial de Formación Profesional para Personas Trabajadoras, así como a los miembros de la Comisión de Formación Profesional de la Conferencia de Educación, de las distintas comunidades autónomas, relativa al alumnado extranjero.

Al cierre de este informe, esta institución está a la espera de conocer si las decisiones adoptadas garantizan la plena equiparación de los extranjeros, menores y mayores de edad, en todas las etapas del sistema educativo sin limitaciones derivadas de su situación administrativa en España.

Inclusión educativa y laboral de alumnos con necesidades específicas de apoyo educativo

La educación y la formación son claves para el acceso al empleo de las personas con necesidades específicas de apoyo educativo (NEAE), y aunque es innegable que la realidad social, educativa y legal ha avanzado considerablemente en las últimas décadas, las quejas tramitadas por el Defensor del Pueblo en los últimos años permiten afirmar que la mayor parte de los esfuerzos en asegurar la atención a la diversidad se

han concentrado en las etapas que configuran la escolaridad obligatoria.

La incorporación de este alumnado a otras etapas y enseñanzas, como la Formación Profesional, ha sido más limitada, especialmente cuando se trata de alumnos que precisan más apoyos, además de un plan educativo adaptado. Como ya planteaba la Recomendación del Consejo de la Unión Europea de 28 de junio de 2011, relativa a las políticas para reducir el abandono escolar prematuro, «los jóvenes con necesidades educativas especiales están sobrerrepresentados entre quienes abandonan prematuramente la educación y la formación. El abandono escolar prematuro da lugar a desventajas sociales y perpetúa el riesgo de exclusión social».

En muchos de los casos examinados por esta institución, las familias de alumnos escolarizados en unidades o centros de educación se sienten impotentes al ver paralizado definitivamente el proceso formativo de sus hijos al cumplir los 21 años, edad hasta la que la Ley Orgánica de Educación permite extender la escolarización de este alumnado, y se ven abocadas a abandonar su trabajo para poder prestar una atención adecuada en su domicilio, especialmente en las zonas rurales, donde se registran las mayores tasas de abandono educativo temprano.

Dicha ley impone sobre las administraciones educativas el deber de favorecer que el alumnado con necesidades educativas especiales pueda continuar su escolarización de manera adecuada en todos los niveles educativos pre y postobligatorios. En la misma línea, la Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, de ordenación e integración de la Formación Profesional, junto a la Formación Profesional básica, ha venido a establecer modalidades formativas dirigidas a personas con especiales dificultades formativas con el fin de que puedan obtener una acreditación, certificado o título de Formación Profesional.

En este contexto legal, la inclusión social a través de la Formación Profesional exige que las administraciones responsables del desarrollo de las políticas en materia de Formación Profesional proporcionen los recursos y apoyos necesarios para conseguir que las personas con necesidades educativas especiales, sin respuesta formativa adaptada a partir de los 21 años, puedan continuar su formación a través de itinerarios educativos adaptados que les permitan incrementar su cualificación y aumentar así sus posibilidades de acceder a un mercado laboral que demanda profesionales cualificados.

Con el fin de valorar la implantación autonómica de esta normativa y su impacto en clave de inclusividad, el Defensor del Pueblo ha llevado a cabo actuaciones ante la Consejería de Empleo, Empresa y Trabajo Autónomo de la Junta de Andalucía, la Consejería de Educación y Formación Profesional de la Región de Murcia y el Departamento de Educación del País Vasco, al objeto de poder conocer las ofertas específicas de Formación Profesional que hayan efectuado con fines de cualificación

profesional e integración social del alumnado con discapacidad que no encuentra una continuidad en la respuesta formativa adecuada para su desarrollo personal y social más allá de los 21 años.

Acreditación de competencias profesionales

El establecimiento de un procedimiento de acreditación de las competencias profesionales adquiridas por experiencia laboral u otras vías no formales o informales abierto de forma permanente, que tendrá como referente el Catálogo Nacional de Estándares de Competencias Profesionales, sin que se requiera convocatoria al respecto, tras la aprobación del Real Decreto 659/2023, de 18 de julio, por el que se desarrolla la ordenación del Sistema de Formación Profesional, ha requerido de un importante esfuerzo de las Administraciones públicas para cumplir con el plazo de resolución del expediente, establecido en seis meses por el artículo 179.10 de dicha norma.

En este sentido, el Defensor del Pueblo ha recibido quejas por la demora o el incumplimiento de dicho plazo por parte de la Administración, que han dado lugar a actuaciones en las que se ha subrayado que los retrasos pueden suponer una afectación al derecho y deber al trabajo, a la libre elección de profesión u oficio, a la promoción a través del trabajo y a una remuneración suficiente en conexión con el libre desarrollo de la personalidad (artículos 35 y 10.1 de la Constitución). Hay que tener en cuenta que el objeto del establecimiento de un sistema de acreditación permanente de conocimientos y habilidades profesionales es eliminar las limitaciones al progreso profesional de muchas personas trabajadoras y, en muchas ocasiones, su propia continuidad en el empleo. Con él se debe facilitar el reconocimiento y la certificación de los conocimientos adquiridos, eliminando obstáculos al derecho de ciudadanía reconocido en la Constitución, así como a lo que constituye el pilar europeo de los derechos sociales, la Carta Social Europea y la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Así, el Defensor del Pueblo recomendó al [Servicio Público de Empleo del Principado de Asturias](#), al [Servicio Canario de Empleo](#) y a la [Consejería de Economía, Hacienda y Empleo de la Comunidad de Madrid](#) que se dispongan los medios materiales y personales necesarios para el cumplimiento del plazo máximo de resolución de las solicitudes de acreditación de competencias profesionales previsto en la normativa de aplicación.

Profesorado de Formación Profesional

Numerosas noticias publicadas en diferentes medios de comunicación, así como las distintas quejas que han tenido entrada en esta institución, revelan la falta de docentes de ciertas especialidades en las bolsas de interinos para cubrir las vacantes y las

sustituciones sobrevenidas a lo largo del curso en los centros públicos que imparten enseñanzas de Formación Profesional.

El Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional (CEDEFOP) ha señalado su preocupación por el envejecimiento del profesorado y la falta de relevo generacional. Esta escasez es especialmente notable en materias clave como ciencias, tecnología, ingeniería, matemáticas e informática, esenciales para la transformación digital y ecológica de la Unión Europea.

La escasez de docentes en España se ha visto acentuada con el crecimiento de la matrícula del alumnado, pues aun siendo cierto que el profesorado ha aumentado en un 48,1 %, entre 2013 y 2023, este crecimiento está ligeramente por debajo del experimentado por el alumnado matriculado en Formación Profesional, que ha sido de un 49,5 %. Estos datos ponen de manifiesto la necesidad de tomar medidas urgentes que permitan incorporar un profesorado cualificado que garantice la calidad de la enseñanza ofertada, la cual está relacionada con la ratio de alumno/profesor, entre otros indicadores.

Este déficit de docentes en Formación Profesional, que se viene registrando desde cursos anteriores en la gran mayoría de comunidades autónomas, se distribuye de forma desigual entre familias profesionales, siendo las siguientes las más afectadas: Electricidad y Electrónica, Informática, Fabricación Mecánica o Instalación y Mantenimiento. Esto evidencia que, además de la falta de relevo generacional, existe un problema estructural que amenaza la calidad del sistema educativo español, debido, entre otros factores, a la fuerte competencia del sector privado que ofrece mejores condiciones laborales.

En una muestra de esta situación las quejas tramitadas por falta de profesorado en los ciclos formativos de grado medio de Instalaciones Eléctricas y Automáticas y de grado superior de Desarrollo de Aplicaciones Multiplataforma.

La Consejería de Educación, Ciencia y Universidades de la Comunidad de Madrid comunicó al respecto que, en ciertas especialidades, los integrantes de las listas ordinarias y extraordinarias no son suficientes para cubrir las necesidades previstas ni las surgidas desde el inicio de curso, y que en estos casos han de acudir a los mecanismos extraordinarios previstos en la norma, con el fin de poder cubrir las vacantes en el menor tiempo posible.

Hasta donde ha podido conocer esta institución, varias comunidades autónomas están cubriendo estas plazas con profesionales que no han finalizado el máster de Formación del Profesorado, e incluso se ha planteado la posibilidad de incorporar docentes jubilados, dadas las dificultades que conlleva la selección de ciertos perfiles profesionales.

Ante esta situación, el Defensor del Pueblo ha trasladado a las administraciones educativas la necesidad de articular los mecanismos de selección y contratación de profesores que sean precisos, con el objetivo de mejorar la gestión y ordenación de las bolsas de trabajo de los diferentes cuerpos y especialidades, de forma que, sin renunciar a la transparencia y seguridad jurídica que debe regir la actuación de toda Administración pública, estén cubiertas las necesidades de los centros educativos desde el inicio de curso.

En definitiva, el sistema integrado de Formación Profesional necesita más docentes para garantizar una formación de calidad, y ante la posible afectación del derecho a la educación reconocido en el artículo 27 de la Constitución. Por esta razón, el Defensor del Pueblo realizará un seguimiento de las decisiones que al respecto puedan adoptarse por el Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes y en el seno de la Comisión de Personal de la Conferencia Sectorial de Educación.

Prácticas no laborales en empresas

El carácter dual que el legislador atribuye ahora a todas las ofertas de Formación Profesional reconocidas y acreditables dentro del sistema implica un mayor número de horas de prácticas en empresas u organismos equiparados, que resulta en ocasiones difícil de asumir por parte de los centros docentes y el tejido empresarial formado en su mayoría por microempresas con pocos recursos para las que son excesivamente complejos los procesos administrativos. Esta situación desincentiva su implicación en estos programas. Además, sigue existiendo una competencia entre centros públicos, concertados y privados para captar empresas, y no resulta descartable que en algunos centros privados los alumnos abonen una cantidad por la realización de la formación en la empresa, una práctica inadecuada que prohíbe expresamente el anteproyecto de Ley del Estatuto de las personas en formación práctica no laboral en el ámbito de la empresa.

Otro aspecto clave en este ámbito de gestión es que la búsqueda de plazas recae exclusivamente en el profesorado, con una dotación horaria mínima y una carga burocrática excesiva, sin personal administrativo suficiente para la tramitación del convenio entre centros docentes y empresas u organismos equiparados y toda la documentación que genera la fase de formación en empresa.

Años atrás el Defensor del Pueblo ya emprendió actuaciones sobre la insuficiente oferta de plazas en el sector sanitario para realizar las prácticas formativas del módulo de Formación en Centros de Trabajo (FCT). Se trata de uno de los sectores donde más se evidencian los obstáculos administrativos y burocráticos que dificultan establecer convenios de colaboración entre las consejerías competentes.

Este es el caso de los alumnos madrileños de la rama profesional de Sanidad. La tramitación de una queja al respecto concluyó con la firma de un Convenio, el 27 de

octubre de 2024, entre la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades y el Servicio Madrileño de Salud (SERMAS) de la Comunidad de Madrid, cuyo objeto es establecer el marco de colaboración para el desarrollo de la fase de formación en empresas u organismos equiparados por parte de los alumnos de centros docentes públicos que cursan enseñanzas oficiales de Formación Profesional de los grados D y E, en centros sanitarios, empresas públicas y organizaciones adscritos al SERMAS.

En 2025 fueron los alumnos andaluces del Ciclo Formativo de Laboratorio Clínico y Biomédico los que se dirigieron a esta institución para manifestar que no se les había facilitado ninguna empresa en la que realizar el módulo de Formación en Centros de Trabajo. La problemática planteada había sido resuelta por la Consejería de Desarrollo Educativo y Formación Profesional de la Junta de Andalucía, tras la reunión de la Mesa Provincial Educación-Salud de Huelva, constituida para el desarrollo del período de formación de las ofertas de los grados D y E en los centros sanitarios integrantes del Sistema Sanitario Público de Andalucía y organismos adscritos a la Consejería de Salud y Consumo.

La situación es especialmente grave en la Formación Profesional cursada en centros privados autorizados. Cada año son más recurrentes las quejas ante el Defensor del Pueblo de los alumnos que no pueden obtener el título de Formación Profesional o el Certificado Profesional porque el centro no les facilita una empresa donde realizar el período de formación. En estos casos, es necesario que la Administración competente que ha autorizado la impartición de estas enseñanzas garantice su seguimiento, control y supervisión, como exige el artículo 25 del Real Decreto 659/2023, de 18 de julio, por el que se desarrolla la ordenación del Sistema de Formación Profesional.

Con objeto de amparar a los estudiantes afectados, el Defensor del Pueblo formuló una [Recomendación](#), todavía en curso, a la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo de la Comunidad de Madrid, para que en las bases reguladoras de las subvenciones para financiar las acciones formativas conducentes a certificados de profesionalidad con prácticas profesionales no laborales asociadas, dirigidas a personas desempleadas, se prevean instrumentos o medidas de control y corrección para solucionar aquellos casos en los que la empresa de prácticas o la entidad de formación omiten la obligación de emitir los documentos relativos al cumplimiento por el interesado de los requisitos establecidos, necesarios para la percepción de la subvención. Asimismo, recomendó que, cuando se produzcan este tipo de incumplimientos, se pongan en conocimiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

Otro reto significativo se encuentra en las zonas rurales, donde la oferta educativa es escasa y la falta de transporte adecuado limita las posibilidades de los alumnos tanto para asistir a los centros educativos como para desplazarse a realizar su formación en una empresa. A título de ejemplo, se menciona la queja tramitada por el Defensor del

Pueblo ante la Consejería de Educación de la Junta de Castilla y León sobre las posibilidades de uso de la residencia de estudiantes dependiente de un instituto público situado en la localidad de Puebla de Sanabria (Zamora) para garantizar el alojamiento del alumnado de Formación Profesional que no ha obtenido plaza en los centros de su provincia, e incluso para los profesores interinos desplazados.

En suma, la tramitación de quejas en este ámbito ha evidenciado que, para garantizar el derecho del alumnado a la formación en empresa, es preciso asignar al profesorado las horas y recursos necesarios para la realización de las diferentes tareas que conlleva la estancia formativa del alumnado, y coordinar mejor los esfuerzos entre las consejerías competentes, asociaciones empresariales y cámaras de comercio, dada su corresponsabilidad en la puesta en marcha de las políticas del sistema de Formación Profesional.

7 LOS RETRASOS EN LA VALORACIÓN DEL GRADO DE DISCAPACIDAD

Respuesta a las recomendaciones del Defensor del Pueblo

En los últimos informes anuales, el Defensor del Pueblo ha venido dando cuenta del elevado número de quejas recibidas en relación con los retrasos en los procedimientos de reconocimiento y revisión del grado de discapacidad, que ponen de manifiesto la dimensión de un problema estructural y ampliamente extendido en el conjunto del territorio.

El reconocimiento o la revisión del grado de discapacidad constituye un elemento clave en el sistema de protección social de las personas con discapacidad, en la medida en que determina el acceso a un amplio abanico de prestaciones y beneficios públicos, que responde al mandato de protección reforzada que el artículo 49 de la Constitución impone a los poderes públicos.

La obtención de un grado de discapacidad igual o superior al 33 % permite a las personas afectadas acceder a estas medidas de apoyo, lo que pone de relieve la trascendencia de los procedimientos de valoración tanto en su fase inicial como en la de revisión del grado.

Esta situación, reiteradamente puesta de manifiesto a través de las quejas tramitadas desde al menos 2019, llevó al Defensor del Pueblo a iniciar una actuación de carácter general con las consejerías autonómicas competentes, así como con el Imsero, en relación con las ciudades autónomas, con la finalidad de conocer el alcance real del problema y, de una manera especial, las medidas concretas que las administraciones responsables estaban adoptando para corregir los retrasos y garantizar el cumplimiento de los plazos legalmente establecidos.

A partir de las respuestas recibidas en el marco de dicha actuación –cuyo contenido fue sintetizado en el informe de 2024–, el Defensor del Pueblo formuló hasta diez recomendaciones dirigidas a las consejerías competentes y al Instituto de Mayores y Servicios Sociales (Imsero).

En los epígrafes siguientes se recogen los aspectos más relevantes de las respuestas a dichas recomendaciones. Debe precisarse que algunas no se dirigieron a determinadas administraciones autonómicas cuando, según la información aportada, su contenido ya estaba siendo atendido. Asimismo, se dio por concluido sin recomendación el expediente relativo a la Diputación Foral de Gipuzkoa, al no apreciarse retrasos significativos.

Hasta la fecha de cierre de este informe han respondido las administraciones de

Aragón, Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Galicia, La Rioja, Comunidad de Madrid, Navarra, Región de Murcia y Comunitat Valenciana, así como las diputaciones forales de Araba y Bizkaia y el Imserso.

En el caso de las Illes Balears, pese a los requerimientos efectuados, únicamente se ha recibido copia del informe remitido en julio de 2024.

A continuación se analizan las contestaciones recibidas en relación con cada una de las recomendaciones formuladas, teniendo en cuenta que no todas las administraciones han respondido de una forma expresa a la totalidad de ellas.

- **Recomendación de la adopción cuanto antes –ante las carencias manifestadas por las distintas administraciones en materia de personal– de las medidas que resulten necesarias, de modo que los equipos multiprofesionales de valoración de la discapacidad estén adecuadamente dotados y, asimismo, para que se valore la necesidad de crear más equipos**

Las grandes dificultades para dotar suficientemente con medios personales los equipos multiprofesionales de valoración constituyen el principal motivo de los retrasos, según los informes de cada Administración.

Varias comunidades autónomas, como las de Aragón, Castilla-La Mancha, Extremadura, Galicia, Madrid, Navarra o el Principado de Asturias, han referido que han llevado a cabo medidas adicionales de contratación o creación de nuevos equipos multiprofesionales de valoración. Otras, como las de Cantabria, Castilla y León, La Rioja, Comunitat Valenciana, Región de Murcia o la Diputación Foral de Araba, han optado por la implementación de planes de choque para el refuerzo de las plantillas que integran las unidades de valoración.

Destacan algunas medidas como la de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha que, consciente del problema persistente de la contratación de profesionales médicos, ha mejorado las retribuciones de los profesionales de la medicina. En Aragón se han incorporado nuevos perfiles profesionales sanitarios. En similar sentido, la Xunta de Galicia ha señalado que permite una composición más flexible de los equipos, que en el área sanitaria están integrando a fisioterapeutas, personal de enfermería o de terapia ocupacional, a la vez que está explorando la posibilidad de introducir mentorías retribuidas del personal valorador jubilado, para acelerar el proceso de formación de los nuevos efectivos que se incorporen.

En lo que respecta a las ciudades de Ceuta y Melilla, el Imserso ha indicado que, debido a la falta de personal, se ha optado por la contratación de empresas externas y la puesta en disposición de un profesional médico titular del propio organismo para realizar valoraciones telemáticas, a fin de descongestionar la situación de demora

en la tramitación de estos expedientes.

Balance de las respuestas a la Recomendación. La dotación de los equipos profesionales de valoración, y el número suficiente de estos en cada comunidad autónoma, ha sido desde antes de la aprobación del Real Decreto 888/2022, de 18 de octubre, el principal motivo alegado por las administraciones para explicar los retrasos en la valoración. Es de resaltar que en las diferentes respuestas a esta Recomendación también se incluye la previsión de reforzar al personal administrativo y las aplicaciones informáticas como parte del paquete de medidas necesarias para enfrentar la situación.

- **Recomendación de la aprobación del desarrollo normativo que determine la composición, organización y funciones de los equipos multiprofesionales de calificación y reconocimiento del grado de discapacidad en el ámbito autonómico, particularmente los perfiles profesionales sociales y sanitarios de los técnicos integrantes**

Tras la aprobación del Real Decreto 888/2022, de 18 de octubre, por el que se establece el procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de discapacidad, se hace preciso un desarrollo normativo que recoja las cuestiones relativas a la composición, organización y funciones de los equipos multidisciplinares, así como el desarrollo de los perfiles profesional y sanitarios, pues el decreto abre una nueva vía, hasta ahora no prevista, según lo recogido en su artículo 7, apartados 1 y 3.

Castilla y León, Galicia, La Rioja o Comunitat Valenciana han informado sobre la normativa desarrollada al respecto, y Castilla y León cuenta con la Orden FAM/1070/2023, de 29 de agosto, por la que se determinan la composición, organización y funciones de los equipos multiprofesionales de calificación y reconocimiento del grado de discapacidad.

Por su parte, La Rioja ha aprobado el Decreto 2/2025, de 28 de enero, por el que se establece el procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de discapacidad, que recoge también las cuestiones relativas a la composición y funciones de los equipos multidisciplinares.

La Comunitat Valenciana ha incorporado en la Ley 6/2024, de 5 de diciembre, de simplificación administrativa, una modificación de la Orden de 19 de noviembre de 2001, de la Conselleria de Bienestar Social, por la que se establece el procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de discapacidad, en cuyo articulado se regula la composición y funciones de los equipos multidisciplinares de valoración y se remite a la Instrucción 4/2024, de organización y funcionamiento de los equipos multidisciplinares de calificación y reconocimiento.

La Junta de Extremadura ha comunicado que se tenía prevista la aprobación y publicación de la norma reguladora para el segundo semestre del año 2025, aunque a la fecha de elaboración de este informe aún no se había hecho. Igualmente, el Gobierno de Asturias señaló que se estaba tramitando la norma, mientras que en Navarra se estaba valorando con el servicio de régimen jurídico la pertinencia de elaborarla. La Diputación Foral de Araba, por su parte, estaba trabajando en la reforma del Decreto Foral 36/2014, de 22 de julio, que incluye las cuestiones relativas a la composición y funciones de los equipos multidisciplinares como procedimentales.

Finalmente, para Ceuta y Melilla, el Imsero indicó que se estaba tramitando el correspondiente proyecto de Orden con las normas para la aplicación y desarrollo del Real Decreto 888/2022, de 18 de octubre.

Balance de las respuestas a la Recomendación. Ninguna Administración ha manifestado algo distinto a lo que es la necesidad de redefinir los equipos multiprofesionales en una nueva disposición, remitiéndose en la mayor parte de los casos a la nueva norma autonómica del procedimiento de valoración. En cuanto a la inclusión en los equipos de otros profesionales sanitarios distintos a los médicos –cuestión, por otra parte, no exenta de debate entre los propios profesionales y expertos– las administraciones parecen avanzar en esa dirección.

- **Recomendación de la aprobación del desarrollo normativo que regule el procedimiento para la valoración del grado de discapacidad, en el ámbito autonómico correspondiente**

En similar sentido al de la anterior recomendación, se plantearon las recomendaciones tercera, cuarta y quinta, y ello teniendo en cuenta los artículos 8.3 (evaluación no presencial) y 10 (tramitación de urgencia) del Real Decreto 888/2022, de 18 de octubre, así como las previsiones de la Ley 3/2024, de 30 de octubre, para mejorar la calidad de vida de personas con Esclerosis Lateral Amiotrófica y otras enfermedades o procesos de alta complejidad y curso irreversible, que prevé que el procedimiento para estos enfermos sea resuelto en tres meses.

Algunas comunidades, como Cantabria o Castilla y León, ya contaban con una norma de procedimiento actualizada a la nueva regulación básica.

La Xunta de Galicia se remite en su contestación a la Ley de Galicia 5/2024, de 27 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas, que modifica la Ley 13/2008, de 3 de diciembre, de servicios sociales. Por su parte, La Rioja ha aprobado el Decreto 2/2025, de 28 de enero, por el que se establece el procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de discapacidad.

La consejería de la Comunitat Valenciana ha puesto de manifiesto el inicio de los

trámites para la elaboración de una orden que regule el procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de discapacidad y de obtención de la tarjeta acreditativa de la condición de persona con discapacidad.

En el mismo sentido, la Región de Murcia señala que el decreto de procedimiento se está elaborando, y la Junta de Extremadura indica que tenía previsto aprobar la correspondiente disposición en el segundo semestre del año 2025, aunque no se ha publicado.

Por parte de la Comunidad de Madrid, la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales tan solo ha indicado en su comunicación la intención, dentro del marco instrumental de la Comisión Estatal de coordinación y seguimiento de la valoración del grado de discapacidad, de proceder al ejercicio normativo que mejor se adecúe a las competencias legislativas y de desarrollo normativo de su Administración.

En el caso de Canarias, se ha tenido conocimiento de la aprobación del Decreto-ley 4/2025, de 29 de julio, por el que se desarrollan los procedimientos para la valoración y calificación del grado de discapacidad de las personas, modificado a su vez por el Decreto-ley 5/2025, de 5 de septiembre.

Balance de las respuestas a la Recomendación. Las respuestas muestran que, por lo general, todas las administraciones han acometido la labor de promover su propia norma de procedimiento actualizada al Real Decreto 888/2022, de 18 de octubre, y los nuevos baremos de valoración.

- **Recomendación de la inclusión de criterios de ordenación de los expedientes en la normativa reguladora, con el fin de determinar, de forma objetiva y razonable, su carácter urgente, prioritario u ordinario, en aplicación y desarrollo de los artículos 5.3 y 10 del Real Decreto 888/2022, de 18 de octubre**

A este respecto, en los casos de Aragón, Cantabria, La Rioja, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Asturias, Región de Murcia o Comunitat Valenciana se indica que se han dictado órdenes, instrucciones, circulares o criterios de ordenación de los expedientes de solicitud, con criterios de priorización.

En esas diferentes disposiciones, los criterios a seguir hacen referencia a determinados indicadores (diagnósticos, edad de la persona afectada o pronóstico de vida) o a circunstancias predefinidas de necesidad social o de urgencia.

En otros casos, como en la Comunidad Foral de Navarra, se indica que, hasta que no se realice el desarrollo normativo autonómico, se priorizan las situaciones que determina la normativa en vigor, aunque desde el centro de valoración se ha establecido un mecanismo por el cual se puede proceder a adelantar la fecha de la valoración, cuando esta es condición necesaria para acceder a una prestación o

servicio esencial para la persona (empleo, acceso a servicios, prestaciones económicas de garantía de ingresos, etc.).

La Comunidad de Madrid ha indicado, por otro lado, que el principio general de ordenación e instrucción de los expedientes es el orden riguroso de incoación en asuntos de homogénea naturaleza, en alusión a la ley básica de procedimiento administrativo. En su informe de respuesta, la consejería recuerda la existencia del CRECOVI (Centro Regional de Coordinación y Valoración Infantil, que atiende a la atención temprana), y que los menores de entre 6 a 18 años son atendidos con carácter preferente, al igual que las personas que padecen esclerosis lateral amiotrófica.

Por su parte, el Inmerso ha informado de que, además del Acuerdo de la Comisión Estatal de coordinación y seguimiento de la valoración del grado de discapacidad (Resolución de 17 de mayo de 2023), se dispone para las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla de un plan de mejora y simplificación, con una serie de criterios, independientes de los recogidos ya normativamente y consensuados en la mencionada comisión (por ejemplo, solicitantes de una pensión no contributiva de invalidez o menores de edad).

Balance de las respuestas a la Recomendación. La materialización de esta Recomendación no debería sufrir más demora, dada la persistencia de los grandes retrasos en la valoración. Es preciso que las administraciones que aún no lo han hecho aprueben y publiquen la norma que excepciona el orden legal de tramitación en función de las circunstancias de mayor o menor vulnerabilidad de cada solicitante.

- **Recomendación de la definición de los supuestos en que se puede proceder a la valoración por medios no presenciales o telemáticos, con todas las garantías para el solicitante, y de conformidad con lo recogido en el Acuerdo de la Comisión Estatal de coordinación y seguimiento de la valoración del grado de discapacidad, publicado mediante Resolución de 17 de mayo de 2023, del Instituto de Mayores y Servicios Sociales**

Sobre esta cuestión es de destacar la respuesta recibida de la Comunitat Valenciana, en la que se señala que en la Instrucción 1/2019 sobre Directrices para la agilización del procedimiento de valoración y medidas para la reducción de demoras en la resolución de solicitudes de reconocimiento de discapacidad, de fecha 2 de enero de 2019, ya se había previsto esta posibilidad y el Acuerdo de la Comisión Estatal de coordinación y seguimiento de la valoración del grado de discapacidad, publicado mediante Resolución de 17 de mayo de 2023, del Instituto de Mayores y Servicios Sociales, es reflejo de esta experiencia previa.

En este mismo sentido, refieren expresamente que ya están aplicando ese procedimiento Aragón, Castilla y León (Orden FAM/741/2024, de 5 de julio),

Extremadura, la Comunidad de Madrid, Navarra, La Rioja (Decreto 2/2025, de 28 de enero), la Región de Murcia o la Diputación Foral de Araba. Asimismo, el Principado de Asturias indica que se han realizado mejoras al respecto.

Para las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, como se ha indicado, el profesional médico, puesto a disposición desde el Imserso, efectúa su labor telemáticamente desde los servicios centrales en Madrid. El informe del instituto añade, no obstante, que este hecho ha dado lugar a un incremento del número de reclamaciones, en las que los afectados alegan indefensión.

Balance de las respuestas a la Recomendación. Se desprende que ninguna comunidad autónoma rechaza la necesidad de avanzar en el desarrollo de la valoración no presencial. Aunque es preciso recordar, en todo momento, que este procedimiento no debe suponer una merma en la calidad de la atención recibida y el respeto a una valoración completa y ajustada a sus circunstancias.

- **Recomendación de la habilitación de los correspondientes permisos de consulta para los técnicos integrantes de los equipos multiprofesionales, de modo que puedan acceder a los datos clínicos, sociales y educativos necesarios para llevar a cabo la labor de calificación y reconocimiento de la discapacidad, teniendo en cuenta las garantías exigidas en las correspondientes normas sectoriales y en la legislación sobre protección de datos personales**

Esta recomendación iba encaminada a facilitar y agilizar la labor de los equipos multiprofesionales de valoración. El nuevo modelo de evaluación biopsicosocial requiere tener en cuenta no solo los datos meramente sanitarios, sino también sociales y educativos. Acerca de la información educativa, hay que tener en cuenta que los menores de edad de entre 6 y 18 años dejan de ser atendidos en los servicios de atención temprana, adscritos al sistema social, integrándose en el ámbito educativo.

Solo en las comunidades de Aragón, Castilla-La Mancha y Extremadura, así como en Melilla, se acepta expresamente la recomendación de habilitar los tres tipos de permisos de consulta de datos.

Las comunidades de Cantabria, Castilla y León, Galicia, La Rioja, Comunitat Valenciana y Región de Murcia tienen previsto el acceso a los datos sanitarios y sociales, mientras que en Asturias se accede a datos clínicos y a los recogidos en el sistema de la dependencia.

En el caso de la Comunidad de Madrid, la Comunidad Foral de Navarra o la Diputación Foral de Araba, los profesionales acceden únicamente a los datos sanitarios.

La Ciudad de Ceuta, en contraposición a la de Melilla, no tiene acceso a los datos clínicos, lo que exige estar en contacto continuo con la dirección territorial del Instituto Nacional de Gestión Sanitaria (INGESA), del Ministerio de Sanidad, para el acceso a dichos datos.

Balance de las respuestas a la Recomendación. La mayor integración de los sistemas de información del ámbito social y sanitario, y la consiguiente habilitación de consulta por los profesionales valoradores, ya se encuentra en fase avanzada en buena parte de los territorios. Ampliar esa posibilidad a los datos educativos, para los menores de edad, es lo que aún no se ha desplegado por la mayoría de las administraciones.

- **Recomendación de la emisión de una comunicación en la que se informe a la persona solicitante sobre el tiempo estimado para su valoración y la resolución del expediente. Igualmente, teniendo en cuenta los efectos de la resolución desde la fecha de solicitud de valoración, recomendación de que se informe en la misma comunicación sobre las prestaciones económicas de las que se pueden beneficiar, en su caso, los solicitantes, sin pérdida de derechos por los retrasos existentes**

El sentido de esta recomendación tenía una doble perspectiva. En primer lugar, ofrecer a los ciudadanos una información clara sobre las demoras. Y, en segundo lugar, dar cuenta al interesado sobre las posibles ayudas o prestaciones a las que pudiera optar, para evitar que el transcurso del tiempo haga perder derechos económicos de las correspondientes prestaciones, si no fueron solicitadas, dado el efecto retroactivo que tendrá la resolución con el grado de discapacidad.

Sobre este aspecto hay distintas respuestas, además, a las dos cuestiones planteadas.

Con relación a la primera de ellas, relativa a la posibilidad de informar al interesado sobre los tiempos estimados para su valoración, hay territorios que no la aceptan expresamente, al entender que la misma podía crear falsas expectativas y un efecto pernicioso produciéndose un cúmulo mayor de tareas administrativas al personal por la elaboración de estas comunicaciones. Este es el caso de la Comunidad Autónoma de Cantabria, la Xunta de Galicia, la Junta de Extremadura o la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Otras administraciones refieren que emiten una notificación de recepción de la solicitud y apertura del expediente, como es el caso de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, la Junta de Castilla y León, y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.

La Generalitat valenciana traslada que está valorando la implementación de esta recomendación en la nueva aplicación REDIS. Y en similar sentido, el Principado de

Asturias refiere que lo estudiarán una vez que consigan reducir notablemente las listas de espera. Por su parte, la Región de Murcia traslada que se han modificado las cartas de inicio del expediente para que no se cree confusión sobre el silencio administrativo.

Sobre el segundo de los elementos de comunicación, relativo a las prestaciones o ayudas de las que los interesados pudieran ser beneficiarios, también se observan distintas respuestas.

Mientras unas administraciones refieren que es durante la entrevista, en la fase de valoración, cuando se informa a la persona sobre este aspecto (Comunidad Autónoma Cantabria, Región de Murcia o las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla), otras remiten a su página web (Junta de Castilla y León).

La Xunta de Galicia señala que resultaría imposible en el momento inicial reflejar todas aquellas ayudas, sin un estudio pormenorizado, que supondría de un tiempo y efectivos adicionales. En similar sentido lo expone la Comunidad Autónoma de La Rioja al poderse ofrecer una información imprecisa, susceptible de variaciones, que puede derivar en una frustración de las expectativas.

Por su parte, la Comunidad de Madrid con carácter general responde a ambos extremos, al señalar que se ha reforzado el personal, a fin de ofrecer información a quien lo demanda expresamente, de cuantos aspectos procedimentales, de cumplimiento de plazos, de ofertas formativas o laborales o de cualquier otro aspecto particular en el que pudieran estar interesados o les pudiera ayudar a mejorar su situación personal.

Balance de las respuestas a la Recomendación. Considera el Defensor del Pueblo que, ante la continuidad de la actual situación, el alcance de esta Recomendación es de mayor trascendencia, al poner en el centro la necesidad de que los ciudadanos, al menos y mientras esperan ser atendidos por los servicios de valoración, cuenten con la información que les permita ordenar y planificar sus expectativas. La emisión de una más completa comunicación informativa al inicio del procedimiento ha de dar mejor respuesta a la inquietud generalizada que se aprecia en las muchas quejas recibidas.

- **Recomendación para que en los supuestos de revisión de los grados de discapacidad que no tengan carácter permanente, y mientras se mantenga la grave situación de retraso actual, se realice una resolución administrativa, al inicio del expediente, ratificando la continuidad de vigencia del grado de discapacidad previamente reconocido hasta la emisión de nueva resolución, con efectos temporales acordes a la estimación del retraso para resolver el expediente**

Cuando el solicitante ya tiene reconocidas prestaciones o ayudas, que para su

continuidad precisan de la renovación del grado de discapacidad, debe disponer de un medio adecuado para acreditar, ante cualquier otra Administración o entidad, la prórroga de vigencia del grado que ya tenía reconocido, por lo dispuesto en el artículo 12.4 del Real Decreto 888/2022, de 18 de octubre.

La Junta de Extremadura entiende que no es precisa esa certificación expresa de prórroga de la vigencia, ya que el grado persiste en aplicación del precepto expuesto, y que tampoco sería pertinente la alusión a unos efectos temporales acordes a la estimación del retraso. No obstante, se expide un documento informativo en el que se pone de manifiesto la validez de la valoración efectuada, pero sin hacer mención a fecha estimada de valoración ulterior. La Junta de Castilla y León refiere, por su parte, que cualquier tipo de documento explicativo implicaría un exceso de burocracia.

Sin embargo, otros territorios aceptan esta recomendación, como es el caso de Cantabria, Castilla-La Mancha, La Rioja, Asturias o la Comunitat Valenciana. Otras comunidades están evitando la caducidad de estos expedientes, como es el caso de la Xunta de Galicia o la Comunidad Foral de Navarra.

La Ciudad Autónoma de Ceuta ha señalado que se expide un certificado de demora, cuestión que no se señala expresamente en el caso de Melilla, aun dependiendo del mismo organismo.

Balance de las respuestas a la Recomendación. Esta institución considera positiva la aceptación del planteamiento realizado en esta Recomendación por varias de las comunidades autónomas. En definitiva, se trata de que las administraciones ofrezcan a los solicitantes de valoración un instrumento de garantía de la seguridad jurídica, que puede adoptar la forma de certificado o de resolución administrativa. La mera remisión a que los ciudadanos hagan valer la prórroga de vigencia de su grado de discapacidad mediante la exhibición del real decreto estatal en las oficinas de otras administraciones, como se planteaba por alguna de ellas, resulta algo improcedente y ajeno al principio de buena administración.

- **Recomendación del estudio de la creación de un órgano, unidad o grupo de expertos de ámbito autonómico que puedan prestar apoyo científico y técnico a los equipos multiprofesionales facilitando su labor y la consolidación de criterios en la aplicación de los baremos**

Esta recomendación iba encaminada a la implementación de apoyos científicos y técnicos que cooperaran y facilitaran la labor de los equipos multiprofesionales, atendiendo al modelo de evaluación biopsicosocial que plantea la nueva normativa.

La respuesta a esta recomendación ha dependido de las dimensiones físicas y poblacionales del territorio en cuestión, de ahí que en algunos casos (como la

Comunidad Autónoma de Cantabria, La Rioja o Araba) atiendan a las reuniones en el seno de la Comisión Estatal de coordinación y seguimiento de la valoración del grado de discapacidad.

Por su parte, otros territorios señalan que están llevando a cabo una coordinación en cuanto a la aplicación de los baremos entre los distintos equipos, como en la Comunidad Autónoma de Aragón, la Comunidad Foral de Navarra o la Junta de Extremadura, la Xunta de Galicia o el Principado de Asturias.

Balance de las respuestas a la Recomendación. Se observa una general aceptación de la necesidad de incrementar la coordinación técnica para una mejor y más eficaz aplicación de los baremos de valoración.

- **Recomendación de la interacción de los sistemas de atención a la discapacidad y atención a la dependencia para una más eficiente ejecución de los correspondientes procedimientos de valoración, promoviendo a este fin la coordinación con el resto de administraciones en el seno de la Comisión Estatal de coordinación y seguimiento de la valoración del grado de discapacidad**

Las administraciones que han dado respuesta a esta recomendación señalan las medidas que adoptan para realizar esa aproximación entre ambos sistemas de valoración, para mejora de la eficiencia y de las garantías de las personas que requieren acudir a los dos procedimientos.

Así, entre otros aspectos, Castilla-La Mancha cuenta con un informe de salud unificado para dependencia y discapacidad a cumplimentar por los profesionales de atención primaria del Servicio de Salud. La Junta de Castilla y León destaca su interconexión de las aplicaciones informáticas destinadas a ambos procedimientos. La Junta de Extremadura puede cruzar los datos entre ambos sistemas. La Xunta de Galicia, por su parte, ha puesto de manifiesto que tras la aplicación de sus normas de simplificación administrativa se ha procedido a la resolución de más de 6.000 expedientes iniciales de discapacidad por un sistema de homologación. En la Comunidad Foral de Navarra se valora si el expediente de discapacidad se puede resolver con los datos existentes en el expediente de dependencia, a fin de evitar la citación a los interesados, lo que permite resolver entre el 90 y el 95 por ciento de los expedientes cuando hay reconocida previamente una situación de dependencia. En la Comunidad Autónoma de La Rioja se ha realizado una integración en el Centro de Valoración de la Discapacidad y Dependencia. El Principado de Asturias despliega esa interacción a través del plan autonómico sociosanitario. La Comunitat Valenciana y la Región de Murcia están trabajando en planes de actuación sobre dependencia y discapacidad. La unidad de valoración dependiente de la Diputación Foral de Araba comprende tanto el equipo de valoración de la dependencia y el de

la discapacidad.

Balance de las respuestas a la Recomendación. Es importante reseñar que la actual tramitación parlamentaria del Proyecto de Ley por la que se modifican el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, y la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, para la extensión y refuerzo de los derechos de las personas con discapacidad a la inclusión, la autonomía y la accesibilidad universal conforme al artículo 49 de la Constitución española. Este proyecto contempla un marco de equivalencia entre ambos sistemas de valoración.

Seguimiento de las quejas individuales a lo largo de 2025

En el año al que se refiere este informe, se han registrado en el Defensor del Pueblo casi 1.300 quejas individuales de personas que habían solicitado la valoración de su grado de discapacidad sin recibir respuesta. En la gran mayoría de casos ya se había superado, incluso muy ampliamente, el plazo máximo de seis meses que contempla la vigente normativa básica estatal.

Detrás de esas quejas se encuentran personas de todas las edades, niños y personas muy mayores, para quienes el reconocimiento de su discapacidad puede llegar a constituir una llave de acceso a la inclusión social o, al menos, el modo de paliar razonablemente la desventaja a la que se enfrentan para desarrollar un proyecto de vida.

Aun comprendiendo las dificultades objetivas a las que se enfrentan, en muchos casos, las administraciones competentes para resolver estos problemas de retraso en la valoración de la discapacidad (como ocurre paralelamente en el sistema de valoración de la dependencia), y valorando positivamente las diferentes medidas que cada una de ellas trata de impulsar, el Defensor del Pueblo considera que se hace preciso reiterar la necesidad de desterrar la resignación como modo de respuesta ante un asunto social que se cronifica.

Como resultado de la tramitación de esas quejas individuales, al margen de las recomendaciones generales, la institución ha formulado hasta en 104 ocasiones un Recordatorio del deber legal de resolver los expedientes en tiempo y forma y el deber de articular los medios precisos para solventar la situación (artículo 21 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre). Se trata de expedientes en los que la Administración correspondiente ni siquiera ofrece un período de tiempo aproximado en el que la persona afectada será valorada.

8 EL ACCESO DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD AL EMPLEO PÚBLICO: LA FLEXIBILIZACIÓN DE AJUSTES RAZONABLES EN LOS PROCESOS SELECTIVOS

La posibilidad de permitir que las personas que sufren trastornos del aprendizaje, u otras dificultades que no conllevan reconocimiento oficial de un grado de discapacidad, puedan disponer de adaptaciones razonables de los exámenes para el acceso al empleo público es una cuestión que ha sido objeto de un especial interés para el Defensor del Pueblo, como lo ha ido reflejando en los últimos informes anuales.

Se trata de personas que sufren dislexia, discalculia, trastornos de desarrollo del lenguaje (TDL), trastornos por déficit de atención con o sin hiperactividad (TDAH) y otras alteraciones que interfieren en la adquisición y desarrollo de habilidades académicas y que no están relacionadas con la capacidad intelectual general, sino con diferencias en el procesamiento de la información que afectan el rendimiento académico.

En el ámbito educativo, de un modo muy significativo en la educación obligatoria y también en otras enseñanzas, las administraciones han avanzado considerablemente para contemplar adaptaciones y ajustes razonables tanto de la enseñanza como de la evaluación, bajo el prisma de los principios de equidad, igualdad de oportunidades y calidad de la educación para todo el alumnado.

Muchos aspirantes de procesos selectivos de acceso al empleo público han superado sus estudios y han alcanzado las competencias y objetivos correspondientes a las etapas y ciclos formativos cursados con adaptaciones a sus circunstancias personales. Sin embargo, se encuentran con la negativa a que se tomen en consideración dichas circunstancias cuando se trata de las pruebas de acceso al empleo público.

En esa línea, el Defensor del Pueblo había formulado en 2024 a la [Secretaría de Estado de Función Pública la Recomendación](#) de modificar la entonces vigente Orden PRE/1822/2006, de 9 de junio, por la que se establecían criterios generales para la adaptación de tiempos adicionales en los procesos selectivos para el acceso al empleo público de personas con discapacidad, y que entonces solo era aplicable para aquellos que tenían reconocido un grado de discapacidad igual o superior al 33 por ciento.

Si bien en un primer momento dicha secretaría de Estado no había aceptado esa Recomendación, recientemente ha sido derogada la mencionada orden de 2006, adoptando la Orden PJC/804/2025, de 23 de julio, por la que se establecen criterios generales para la adaptación de medios y tiempos y la realización de otros ajustes razonables en los procesos selectivos para el acceso al empleo público de personas con discapacidad. Su artículo 4.2 dispone lo siguiente: «Las personas aspirantes que, aun

sin contar con un reconocimiento oficial del grado de discapacidad, acrediten formalmente su situación personal de necesidad de apoyo mediante alguno de los medios admitidos en Derecho, podrán solicitar en estos casos solo las adaptaciones de medios y otros ajustes razonables».

Dicha norma supone un acercamiento jurídico a la implantación y despliegue no solo de las medidas de adaptación, sino también de ajustes razonables que recoge el 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. Todo ello desde la perspectiva de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de las Naciones Unidas.

A pesar de que esta nueva disposición supone un avance, a juicio del Defensor del Pueblo todavía no se adecúa plenamente a lo dispuesto en el artículo 59.2 del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre. Mientras que ese estatuto dispone las adaptaciones y ajustes razonables de tiempos y medios en el proceso selectivo a todas las personas con discapacidad, con independencia de su grado reconocido, la nueva disposición limita las adaptaciones desvinculadas de reconocimiento de un grado oficial de discapacidad a «medios y otros ajustes razonables», lo que excluye las adaptaciones de tiempos.

En 2025 varios ciudadanos se volvieron a dirigir al Defensor del Pueblo, argumentando la inequidad que supone que algunas administraciones sigan limitando la posibilidad de adoptar medidas de adaptación para aquellas personas que tengan reconocido un grado por debajo del 33 por ciento de discapacidad, invocando razones de sujeción normativa.

En el ámbito de las administraciones educativas, la reticencia de algunas comunidades autónomas a abordar esta cuestión contrasta con los avances observados en otras. Esta situación genera una sensación de agravio comparativo en quienes concurren a procesos.

A modo de ejemplo, las comunidades autónomas de Galicia, Cantabria, La Rioja, Murcia, Aragón, Canarias, Madrid o Castilla y León contemplan la posibilidad de que los órganos de selección valoren realizar adaptaciones a aspirantes que, sin tener un grado de discapacidad igual o superior al 33 por ciento, justifiquen debidamente las circunstancias personales u otras causas que pudieran requerir la realización de dichas adaptaciones en sus convocatorias de procesos selectivos de ingreso y acceso a los cuerpos de profesores de enseñanza secundaria, profesores de escuelas oficiales de idiomas, profesores de artes plásticas y diseño y profesores especialistas en sectores singulares de formación profesional. Esas comunidades autónomas también tienen

previsto un procedimiento para la adquisición de nuevas especialidades por el funcionariado de los citados cuerpos.

Por este motivo, el Defensor de Pueblo [recomendó a la Conselleria de Educación, Cultura, Universidades y Empleo de la Generalitat Valenciana](#) que adopte los criterios y procesos aplicables para que los órganos de selección de los procesos selectivos de personal docente no universitario valoren la procedencia y concreción de adaptación de medios, tiempos y otros ajustes razonables, según las circunstancias específicas de cada prueba, en aquellos casos en los que la discapacidad guarde relación con la prueba a realizar, con independencia de que los solicitantes cuenten o no con un grado reconocido de discapacidad.

En materia de acceso al empleo público, lo esencial es garantizar el cumplimiento de los principios de igualdad, mérito y capacidad. La obligación de las administraciones de eliminar barreras para hacer efectiva la igualdad en el acceso a la función pública debe conducir a la reflexión sobre la definición de discapacidad a efectos de arbitrar ajustes razonables de tiempos y medios, más allá de la obligación de reserva de un cupo.

La Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social (texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre) apunta una doble definición de persona con discapacidad. Por una parte, plasma el acervo de las convenciones internacionales, recogiendo una definición descriptiva, sin referencia alguna al grado de discapacidad reconocido. Por otra, recoge una segunda definición legal, basada en reconocimiento de dicho grado, de tal manera que quienes ostentan un reconocimiento de grado de discapacidad igual o superior al 33 por ciento son personas con discapacidad, pero dicho grado no abarca a la totalidad de las personas con discapacidad titulares de los derechos que reconoce la ley.

El Estatuto Básico del Empleado Público obliga a todas las administraciones a que los procedimientos selectivos que convoquen cuiden especialmente la conexión entre el tipo de pruebas a superar y la adecuación al desempeño de las tareas de los puestos de trabajo convocados (artículo 61).

Desde esa óptica, las adaptaciones razonables de medios y tiempos deben considerarse al margen de la aparente realidad objetiva de un grado reconocido de discapacidad del 33 por ciento, que a tales efectos no es más que una constatación administrativa que nada dice en sí misma sobre las causas de tal discapacidad, de su impacto en las pruebas de acceso al empleo público ni de la capacidad funcional para ejercer en última instancia las tareas propias del cuerpo o puesto al que se pretende acceder.

El criterio sociológico de interpretación de las normas, consagrado en el artículo 3.1 del Código Civil, exige interpretar las leyes no solo por su letra, sino también considerando la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo al sentido y finalidad de la norma para que siga vigente y justa ante los cambios sociales y técnicos, evitando que quede obsoleta.

El paradigma de discapacidad vigente, basado en el modelo social y de derechos humanos preconizado por la Convención de Naciones Unidas, exige eliminar las barreras y personalizar los apoyos caso a caso. Este enfoque exige analizar la pertinencia de los correspondientes ajustes razonables, de tal manera que las administraciones adopten medidas específicas para asegurar la igualdad real y efectiva en cada situación. De ahí que sea coherente con el principio de igualdad en el acceso al empleo público contemplar las circunstancias alegadas por los aspirantes, cuenten o no con un grado reconocido de discapacidad, bajo la óptica de que dicha discapacidad guarde relación con la prueba a realizar, y valorando la procedencia y concreción de adaptaciones caso a caso, según las circunstancias específicas de cada prueba.

9 CUESTIONES RELACIONADAS CON EL ACCESO A LA PENSIÓN DE JUBILACIÓN

En estos últimos años, el Defensor del Pueblo ha venido reflejando en sus informes anuales el incremento de las reclamaciones en materia de jubilación, que se ha consolidado como una tendencia claramente ascendente y evidencia una preocupación social por las condiciones y garantías en las que se producirá el acceso de los ciudadanos a esta prestación contributiva esencial, y el nivel de protección que les ofrecerá el sistema público de pensiones.

La progresiva inquietud por estos asuntos parece haberse visto reforzada por diversos factores, entre los que cabe destacar los siguientes: el incremento de la esperanza de vida y la legítima aspiración de los ciudadanos por mantener un nivel económico digno durante sus años de jubilación; una mayor incertidumbre laboral, que da lugar a unas carreras de cotización con más altibajos; el posible temor al endurecimiento de las condiciones de acceso a la jubilación en futuras reformas legislativas.

También resulta preciso indicar el reto demográfico que asocia una baja tasa de natalidad actual con la llegada a la edad de jubilación de la denominada generación del *baby boom*, que en España se tiende a situar en las personas nacidas entre los años 1958 y 1975, y que ha supuesto un importante aumento en las solicitudes de jubilación a partir del 2023, con la previsión de futuras y constantes incorporaciones y el consiguiente aumento del gasto en pensiones.

Quejas por la falta de inclusión de cotizaciones que repercute en el derecho a la jubilación

A lo largo de estos años han sido numerosas las quejas recibidas por el Defensor del Pueblo motivadas por la imposibilidad de incluir en los informes de cotización determinados períodos en los que los afectados desarrollaron una actividad laboral. Esto se debe al haber incurrido las empresas –tanto privadas como algunas administraciones públicas– en el incumplimiento de la obligación del pago de cotizaciones durante un significativo período de tiempo y haber prescrito la obligación de ingreso. Se exponía en esas quejas la dificultad para conseguir el reconocimiento y el abono de prestaciones contributivas, o la minoración de su cuantía, en especial en lo que se refiere a las respectivas pensiones de jubilación.

El artículo 167 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social (TRLGSS) regula el llamado principio de automaticidad de las prestaciones. Según este principio, en los supuestos de responsabilidad empresarial por falta de ingreso de cotizaciones, las entidades gestoras, mutuas colaboradoras con la Seguridad Social o,

en su caso, servicios comunes, deben proceder al pago de las prestaciones a los beneficiarios –de acuerdo con sus respectivas competencias– en aquellos casos en los que así se determine reglamentariamente, con la consiguiente subrogación de los derechos y acciones de los mismos.

La falta de desarrollo reglamentario del citado precepto obliga a los beneficiarios a presentar demanda ante la jurisdicción social para fijar el alcance de la responsabilidad empresarial, con el consiguiente gasto, sobrecarga de asuntos judicializados y demora en el reconocimiento de sus derechos.

Por tal motivo, el Defensor del Pueblo formuló una [Recomendación a la Secretaría de Estado de Seguridad Social y Pensiones \(SESSP\)](#) para que estudie la modificación del artículo 167 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social. Se trataría de establecer con rango legal, o en su defecto reglamentario, el oportuno procedimiento que permita aplicar de forma efectiva el principio jurídico de automaticidad de las prestaciones y el pago a los beneficiarios por parte de las entidades gestoras, mutuas colaboradoras con la Seguridad Social, o servicios comunes, en los supuestos de responsabilidad empresarial por incumplimiento de las obligaciones en materia de afiliación, alta y cotización de trabajadores.

La secretaría de Estado consideró que, dada la trascendencia de la ordenación de la responsabilidad empresarial en materia de prestaciones, se debería acometer la elaboración de la normativa reglamentaria mencionada en la Recomendación, a cuyo efecto señalaba que iniciará el estudio en cuanto sea posible, trasladando la propuesta correspondiente a los interlocutores sociales, en el marco del diálogo social.

Esta situación afecta de forma directa a un concreto colectivo de trabajadoras, profesoras de religión, todas ellas mujeres, que formularon queja a través de un sindicato por la falta de inclusión en los informes de cotización de la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS) de determinados períodos de trabajo a partir del año 1983, algunos de hasta diez años de duración, en los que prestaron servicios para el Ministerio de Educación en centros de la Comunitat Valenciana. La falta de reflejo de sus cotizaciones les impide el reconocimiento de su derecho una vez alcanzada la edad legal de jubilación.

La Administración competente indicó que los profesores de religión suscribieron su primer contrato laboral con el Ministerio de Educación el 1 de enero de 1999, en cumplimiento de la disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo, modificada por el artículo 93 de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social. Con anterioridad a esa fecha, un elevado número de esas trabajadoras cotizaban de una forma irregular o no estaban dadas de alta en la Seguridad Social, por lo que el

reconocimiento de sus posibles cotizaciones a efectos de jubilación solo llega a reconocerse mediante la interposición de la correspondiente demanda judicial, y en sentencia individual.

Así, el sindicato compareciente adjuntó un fallo del Juzgado de lo Social número 2 de Valladolid, de 2 de diciembre del 2024, que reconoció el derecho de una profesora de religión que trabajó en el período comprendido entre 1984 y 1998, sin que la empresa hubiera cotizado por ella, y condenó al Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) y al Ministerio de Educación y Formación Profesional al abono de la correspondiente prestación de jubilación anticipada voluntaria, al considerar plenamente aplicable el principio de automaticidad de las prestaciones en los términos del precitado artículo 167 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

El Defensor del Pueblo informó a este colectivo de las actuaciones realizadas sobre dicho asunto, para el definitivo desarrollo normativo que evite que las personas afectadas se vean obligadas a acudir a la vía judicial como único medio para hacer valer su posible derecho al cobro de la jubilación.

Por otro lado, el Defensor del Pueblo ha seguido recibiendo quejas de ciudadanos que expresan su malestar por no poder incluir como cotizado el tiempo que dedicaron al servicio militar obligatorio o a la prestación social sustitutoria, en el cómputo de su jubilación ordinaria. Esta medida estaba prevista en la disposición adicional vigésimo octava de la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de la Seguridad Social, que obligaba al Gobierno a presentar, en el plazo de un año, un proyecto de ley que tuviera en cuenta dicho período y compensara la interrupción de las carreras de cotización ocasionadas por tal circunstancia. Pero su aplicación ha sido aplazada desde aquel año por las sucesivas leyes de presupuestos generales del Estado.

La Secretaría de Estado de la Seguridad Social, en su respuesta a esta institución, indicó que persiste dicha suspensión porque la reforma requiere numerosos estudios que concreten el colectivo afectado, dado que no basta únicamente con que en su momento se realizara el servicio militar obligatorio o la prestación social sustitutoria, sino que, además, es necesario que la carrera de cotización del beneficiario se viera interrumpida a causa de la realización de esos servicios, para lo que debería probar que existió una baja laboral previa. También se está estudiando la articulación del sistema de compensación con la Seguridad Social, para que pueda asumir este aumento del gasto.

Actualmente solo se permite computar el período de prestación del servicio militar obligatorio, o de la prestación social sustitutoria y servicio social femenino obligatorio, con el límite máximo de un año, para completar el período de carencia específica exigido

a las personas que vayan a acceder a la jubilación anticipada, voluntaria o involuntaria, y a la jubilación parcial, siempre que acrediten el resto de requisitos recogidos en el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

Otro significativo grupo de quejas recibidas por el Defensor del Pueblo lo constituyen las formuladas cada año por interesados a los que se deniega el derecho a la pensión de jubilación contributiva, por descubiertos de cuotas en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (RETA). Tanto el artículo 47.1 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, como el artículo 28.2 del Decreto 2530/1970, de 20 de agosto (por el que se regula el régimen especial de estos trabajadores), establecen que para el reconocimiento de las correspondientes prestaciones económicas de la Seguridad Social resulta necesario que el causante se encuentre al corriente en el pago de las cotizaciones en el momento del hecho causante.

Estas quejas no pueden ser, por tanto, admitidas a trámite, pero se informa a los comparecientes de la posibilidad de solicitar un aplazamiento para el pago de la deuda ante la Tesorería General de la Seguridad Social, que una vez ingresada en su totalidad les permitirá el cobro de la prestación solicitada.

Demoras en el reconocimiento de complemento por hijos en pensiones contributivas y abono de indemnización por gastos judiciales

En 2025, el Defensor del Pueblo ha continuado recibiendo numerosas quejas por retrasos de hasta varios años en la resolución de solicitudes de ascendiente varones que solicitaron el complemento por aportación demográfica en sus pensiones contributivas, especialmente en la prestación de jubilación, al amparo del artículo 60 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social (TRLGSS), en su anterior redacción.

Esta institución había formulado una recomendación en el año 2022, para su reconocimiento, una vez que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea acordara, en Sentencia de 12 de diciembre del 2019, la existencia de discriminación directa por razón de sexo, al haberse otorgado inicialmente solo a las mujeres con dos o más hijos, desde su entrada en vigor en enero del 2016, hasta el 4 de febrero del 2021, en el que pasó a regularse como complemento para la reducción de la brecha de género. En los casos investigados finalmente se ha tenido conocimiento de su otorgamiento, justificando la Administración tales dilaciones por la acumulación de solicitudes presentadas en un breve lapso de tiempo, y la necesidad de respetar el orden de entrada.

También se han observado importantes demoras en la tramitación de los procedimientos de responsabilidad patrimonial iniciados para el abono de la indemnización de 1.800 euros fijada por el Tribunal Supremo por los gastos ocasionados a los hombres que tuvieron que plantear demandas judiciales para el reconocimiento de

su derecho al precitado complemento, lo que igualmente fue motivo de actuación del Defensor del Pueblo en 2024. A tal fin, se dictó la Orden ISM/1245/2024, de 7 de noviembre, que delega competencias en las direcciones provinciales de esa entidad gestora. En la mayoría de los asuntos conocidos, los interesados han obtenido finalmente resolución favorable a dicha compensación.

Por otra parte, en estas reclamaciones, el Instituto Nacional de la Seguridad Social concluyó que el derecho al cobro de indemnización prescribió el 16 de septiembre del 2024, por el transcurso de un año desde la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, que señalaba que la reparación económica por la discriminación sufrida por los varones que tuvieron que acudir a la vía judicial por la denegación de su derecho al complemento, debía fijarse según las leyes nacionales.

Esta institución considera que el día para el cómputo de dicha prescripción debe iniciarse a partir de la Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de noviembre del 2023, ya que solo desde ese fallo se unifica la cuantía indemnizatoria en 1.800 euros, y se determina y concreta su ejecución. Es, por tanto, a partir de esta última fecha cuando los ciudadanos disponen de un conocimiento cierto, efectivo y cuantificable de los perjuicios sufridos y pueden ejercitar sus derechos. En consecuencia, el Defensor del Pueblo formuló una [Sugerencia al Instituto Nacional de la Seguridad Social](#), para que se revoque la resolución denegatoria de una petición de indemnización de un interesado presentada antes de cumplirse el año desde la sentencia, así como una Recomendación para que se aplique de manera extensiva al resto de supuestos en igual situación.

En conexión con lo anterior, la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 15 de mayo del 2025 declaró contrario a la Directiva 79/7/CEE del Consejo, de 19 de diciembre de 1978, relativa al principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en materia de Seguridad Social, el contenido del vigente artículo 60 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, sobre complemento para la reducción de la brecha de género por hechos causantes posteriores al 4 de febrero del 2021, al establecer unos requisitos adicionales para su reconocimiento a los progenitores varones, que no se exigen a las mujeres.

La Seguridad Social respondió a esta institución que se encuentra en estudio un borrador para la modificación de dicho precepto, con el fin de eliminar cualquier discriminación en la asignación de este complemento a los padres.

En tanto tenga lugar la modificación, la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social ha aprobado el criterio interpretativo publicado el 11 de julio de 2025 en el Portal de la Transparencia de la Administración General del Estado.

Quejas sobre jubilaciones anticipadas

Continúa siendo motivo de preocupación y malestar para los trabajadores que cotizaron cuarenta o más años a la Seguridad Social, que se les apliquen coeficientes reductores que disminuyan la cuantía de sus pensiones de jubilación anticipada, según lo dispuesto en los artículos 207 y 208 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social. Los interesados exponen al Defensor del Pueblo, razonadamente, que han contribuido de forma notoria al sostenimiento del sistema de pensiones, por lo que se consideran indebidamente penalizados.

Algunas asociaciones han solicitado al Defensor del Pueblo que propicie los cambios normativos para eliminar estas reducciones, aunque a esta institución no le corresponde la iniciativa legislativa. No obstante, ha dado traslado de las alegaciones a la Secretaría de Estado de Seguridad Social y Pensiones, que se ha remitido a las recomendaciones del Pacto de Toledo y de la Unión Europea, que establecen como objetivo básico el fomentar el aumento de la edad efectiva de jubilación para garantizar la sostenibilidad futura del sistema de pensiones, ante el envejecimiento de la población y el incremento de la esperanza de vida. También ha señalado que cualquier modificación en esta materia debería ser debatida en el seno del Pacto de Toledo, al suponer un incremento del gasto público.

Otros colectivos que solicitan su inclusión en el ámbito de protección del sistema de la Seguridad Social

Un importante colectivo al que ya se hizo mención en el informe del año anterior, es el formado por los abogados y procuradores de todo el territorio nacional, que solicitan una pasarela al Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (RETA) de las aportaciones que han realizado a sus respectivas mutualidades de previsión, de régimen alternativo a la Seguridad Social, por las bajas cuantías de jubilación o incapacidad que les otorgan, pese a sus muchos años de aportación. En sus escritos alegaban que correspondía a la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social el seguimiento y elaboración de propuestas normativas respecto de las contingencias y prestaciones dispensadas por las entidades alternativas, y que estas no estaban cumpliendo los fines de previsión social.

Tras mantener distintas reuniones en la sede del Defensor del Pueblo con representantes de los profesionales afectados, se decidió recabar información sobre la viabilidad de sus propuestas al Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, que ya tenía previo conocimiento de tales reivindicaciones.

En 2025, la institución recibió un nuevo informe de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social y Pensiones (SESSP), en el que se hacía referencia a una Proposición de Ley presentada en el Congreso, en noviembre de 2024, por un grupo parlamentario,

para la modificación del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, que fue tomada en consideración por el Pleno en mayo de este año. Teniendo en cuenta que en noviembre de 2025 se constituyó la ponencia parlamentaria encargada del texto que materializará la reforma de la Ley General de la Seguridad Social para abordar este asunto, esta institución seguirá atenta al resultado del debate parlamentario.

Por otro lado, el Obispado Ortodoxo Rumano en España y Portugal expuso ante el Defensor del Pueblo el hecho de llevar un largo período de años reclamando la firma de un convenio con la Seguridad Social, al amparo del Real Decreto 2398/1977, de 27 agosto, que regula la Seguridad Social del Clero, que permita el alta de sus ministros de culto en la Tesorería General de la Seguridad Social. Actualmente carecen de cobertura en el Régimen General de la Seguridad Social y alegan que esto coloca en una especial situación de vulnerabilidad a sus ministros y a sus familias en caso de enfermedad o accidente, subrayando que no cuentan con una adecuada cobertura del sistema público de pensiones al llegar a la edad de jubilación.

En sucesivas comunicaciones la secretaría de Estado detalló los avances realizados en la tramitación del proyecto normativo que permita dicha inclusión. Tras el preceptivo informe del Consejo de Estado, se están efectuando los últimos estudios económicos de cara a la próxima aprobación del citado real decreto, de lo que se ha solicitado nueva información.

Derecho a la información sobre las expectativas de jubilación

El artículo 17.2 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social recoge el derecho de los trabajadores a recibir información sobre el futuro reconocimiento de la pensión ordinaria de jubilación. Una información que se facilita a efectos meramente de conocimiento y no genera derechos ni expectativas de derecho a favor del trabajador o de terceros, tal y como expresamente contempla ese precepto legal y se recuerda en los documentos que se facilitan a los interesados.

Sin perjuicio de ello, numerosos ciudadanos coinciden en exponer al Defensor del Pueblo año tras año, los perjuicios que les ha ocasionado la denegación de sus solicitudes de pensión de jubilación contributiva, pese a contar con una información, en ocasiones verbal, o en un documento informativo, por la que se les comunicaba tener derecho a la pensión, con indicación de la fecha del hecho causante y del futuro importe a percibir.

Algunos de esos ciudadanos exponen que antes de formular su petición de jubilación habían comparecido en más de una ocasión en los centros de atención e información de la Seguridad Social, para cerciorarse de que los datos que les facilitaban no eran erróneos.

Los interesados saben que el informativo de jubilación tiene carácter orientativo, pero alegan que, con base en el principio de buena fe, dieron por válida esa comunicación que por escrito les facilitó el funcionario de la Seguridad Social. Hay que tener en cuenta que estos son los únicos datos que pueden considerar como correctos, porque, en estos casos, la complejidad de sus vidas laborales y cotizaciones les impide obtenerlos a través del simulador de la página web, o por cualquier otra vía de información.

El resultado de ello es que al solicitar el paso a su situación de jubilación deben cursar la baja voluntaria en sus empresas, que en la mayoría de los casos no permiten su reingreso tras producirse la resolución denegatoria. Encuentran muchos problemas para acceder a un nuevo empleo debido a la edad, y no tienen derecho a la prestación por desempleo si renunciaron voluntariamente a su contrato laboral por el convencimiento de poder obtener ya la condición de jubilado. Tal situación supone igualmente que no puedan seguir cotizando, lo que afecta a su futura jubilación.

El Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) comunicó al Defensor del Pueblo que no había constatado un incremento en el número de estos casos, y que siempre informa y advierte en los mencionados informativos de jubilación y en los centros de atención e información, de que los datos suministrados tienen un carácter orientativo y provisional, no vinculante. También participa que, con independencia de lo anterior, el funcionamiento de los aplicativos utilizados para su elaboración es objeto de continuo análisis y mejora por parte de la Subdirección General de Prestaciones.

Destacó el Instituto Nacional de la Seguridad Social que las disfunciones aludidas suelen deberse a incidencias puntuales. Ciertamente, en determinados supuestos puede suceder que la información facilitada por el interesado no se corresponda con la realidad, o que las circunstancias con las que se realizan las proyecciones a futuro del informativo, al preverse que van a continuar en las mismas condiciones, se alteren y hagan que no se esté ante situaciones comparables en uno y otro momento. También señaló que la diferencia en el contenido de los informativos y las resoluciones denegatorias de las pensiones de jubilación puede obedecer a la aprobación de modificaciones legislativas que llevan a que en el momento de emisión del certificado sean de aplicación normas que cuando se resuelve sobre la solicitud de la pensión ya no lo son.

Por último, el Instituto Nacional de la Seguridad Social señaló que una solución para continuar las cotizaciones, ante el error producido y la pérdida del empleo, consiste en suscribir un convenio especial con la Tesorería General de la Seguridad Social (Orden TAS/2865/2003, de 13 de octubre, que regula los convenios especiales en el sistema de la Seguridad Social), sin que se cuente con una solución única para los múltiples casos que pueden plantearse. Sin perjuicio de ello, el Instituto Nacional de la Seguridad Social manifestó que se trabaja en la mejora de estos comunicados y continúa perfeccionando su contenido y el funcionamiento de los aplicativos de gestión para evitar, cuando se

deben a un error de la Administración, las consecuencias generadas en los casos descritos.

El Defensor del Pueblo finalizó la actuación general desarrollada sobre esta cuestión, teniendo en cuenta el carácter no vinculante de las comunicaciones y que estos informativos de jubilación no constituyen una resolución administrativa, así como el interés de la entidad gestora por seguir mejorando los instrumentos que pueden conducir a estos errores que, en todo caso, pueden resultar muy perjudiciales para los ciudadanos en determinados casos puntuales.

Asimismo, cuando se trata de informaciones recibidas de forma verbal, lo que sucede en numerosas ocasiones, esta institución recuerda a los ciudadanos la dificultad añadida que impide constatar sus alegaciones al no haber quedado constancia escrita, sin perjuicio de que la reiteración de estas circunstancias podría dar lugar al inicio de un procedimiento de carácter disciplinario por apreciarse una falta continuada de diligencia. Pero no resultaría posible proceder a la revisión de resoluciones denegatorias de jubilación si su contenido se ajusta a lo exigido por el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, sin perjuicio de la posible interposición de recursos en vía administrativa o judicial, en caso de motivos fundados de disconformidad. Y todo ello sin olvidar que los perjuicios que pueda irrogar el funcionamiento de un servicio público, aun siendo el normal, pueden ser indemnizables, con los requisitos que exige la Ley 40/2015, de 1 de octubre.

Otros ciudadanos lamentan en sus quejas ante el Defensor del Pueblo que el Instituto Nacional de la Seguridad Social no les facilite el documento informativo de jubilación que han solicitado, cuando no pueden obtenerlo a través del simulador de la sede electrónica, por incidencias en su vida laboral, requiriéndolo, por tanto, a través de una elaboración manual. Los ciudadanos consideran esencial disponer de esos informativos para tomar decisiones sobre su futura jubilación.

La entidad gestora comunicó al Defensor del Pueblo que un principal objetivo es el de no interrupción de rentas, es decir, que el trabajador que se jubila tenga reconocida su jubilación, como muy tarde, al mes siguiente de percibir su último salario. La confección de un informe previo a la jubilación supone la misma carga de trabajo que la tramitación de una jubilación formalmente solicitada. Por este motivo, indicó que prioriza la tramitación de expedientes de jubilación y solo elabora estos informativos dentro de los dos años anteriores a la primera fecha del hecho causante, y un informativo por año, con la excepción de que si hubiera variaciones sustanciales dentro del año siguiente, que pudieran influir decisivamente en el cumplimiento de requisitos de jubilación, pueda realizarse un nuevo cálculo. Como alternativa, recuerda la disponibilidad en la sede electrónica de la Seguridad Social de la herramienta «Autocálculo de la Base Reguladora».

Cita previa en las oficinas de la Seguridad Social

Vinculado a lo expuesto en el apartado anterior, cuando los trámites a realizar, como en algunos casos el informativo sobre la pensión de jubilación, hacen imprescindible la comparecencia presencial en las oficinas de la Seguridad Social, cabe referir que en 2025 el Defensor del Pueblo recibió nuevas quejas en las que se planteaba la imposibilidad de obtener cita a través de los canales habilitados al efecto (sede electrónica, teléfono o atención presencial), por el bloqueo del sistema.

Especialmente preocupa a esta institución las afirmaciones referidas en esas quejas al hecho de que los vigilantes de seguridad impiden el acceso de los ciudadanos que acuden sin cita, incluso cuando las delegaciones administrativas aparentan encontrarse vacías o sin apenas público, y les obligan a realizar esperas a la intemperie, incluidas personas mayores de 65 años o afectados por la brecha digital.

El Defensor del Pueblo ha reanudado, por lo anterior, las actuaciones ante la Secretaría de Estado de Seguridad Social y Pensiones que ya concluyeron en 2023, para actualizar la información sobre las medidas en marcha.

Este asunto se trata también en el apartado correspondiente de la parte III de este informe, en el capítulo dedicado a la Seguridad Social.

10 LAS DEVOLUCIONES EN EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE LAS PERSONAS FÍSICAS (IRPF) POR APORTACIONES AL ANTIGUO SISTEMA DE MUTUALIDADES LABORALES

En términos generales, las llamadas mutualidades laborales (o más propiamente «mutualidades de previsión social», que se constituyeron a partir de los antiguos montepíos y otras obras de previsión social frente a accidentes laborales basadas en sistemas de socorros mutuos) se configuraron como entidades gestoras del sistema de seguros sociales obligatorios a partir de mediados del pasado siglo. Estas mutualidades se nutrían de las aportaciones de trabajadores y empresarios y subsistieron hasta su integración en el sistema general de la Seguridad Social, que se produjo en el marco temporal dispuesto en el Real Decreto-ley 36/1978, de 16 de noviembre, sobre gestión institucional de la Seguridad Social, la salud y el empleo.

Mientras se mantuvo activo el sistema de encuadramiento, a través de mutualidades laborales, las aportaciones que se hacían a ellas no podían reducirse de la base imponible en la tributación sobre las rentas del trabajo, que finalmente desembocó en el impuesto sobre la renta de las personas físicas.

En la actualidad hay personas en situación de jubilación que están cobrando pensiones que derivan de tales aportaciones. Estas aportaciones, que en su día ya estuvieron sometidas a tributación, se ven ahora nuevamente gravadas como rendimientos del trabajo. Se produce así una doble imposición, dado que las cuantías que se reciben ahora con la prestación de jubilación o invalidez provienen, del todo o en parte, de aportaciones a la entidad de previsión social que no gozaban de derecho a reducción de la base imponible del impuesto sobre la renta del trabajo.

Para evitar esta doble carga impositiva, la disposición transitoria segunda de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), establece lo siguiente:

1. Las prestaciones por jubilación e invalidez derivadas de contratos de seguro concertados con mutualidades de previsión social cuyas aportaciones, realizadas con anterioridad a 1 de enero de 1999, hayan sido objeto de minoración al menos en parte en la base imponible, deberán integrarse en la base imponible del impuesto en concepto de rendimientos del trabajo.
2. La integración se hará en la medida en que la cuantía percibida exceda de las aportaciones realizadas a la mutualidad que no hayan podido ser objeto de reducción o minoración en la base imponible del impuesto de acuerdo con la legislación vigente en cada momento y, por tanto, hayan tributado previamente.

3. Si no pudiera acreditarse la cuantía de las aportaciones que no hayan podido ser objeto de reducción o minoración en la base imponible, se integrará el 75 por ciento de las prestaciones por jubilación o invalidez percibidas.

El sistema de previsión social que aquí se contempla estaba formado por un conjunto de mutualidades de diferente naturaleza, siendo también diferente el régimen fiscal aplicable a las aportaciones realizadas a cada una de ellas. Por este motivo, la aplicación práctica de esta previsión legal con relación a la minoración de la base imponible del IRPF no es unívoca.

Por tanto, con independencia de cuál sea la naturaleza de las aportaciones efectuadas en el período examinado, la cuestión relevante es si las aportaciones/cotizaciones efectuadas en su día a estas mutualidades pudieron o no ser deducidas en la base imponible del impuesto sobre la renta en cada momento vigente. Únicamente en el caso de que no estuviera prevista dicha minoración existiría una doble imposición al tributarse entonces y ahora, cuando se percibe la prestación correspondiente en forma de pensión.

Criterio jurisprudencial

Han sido diversas las sentencias del Tribunal Supremo que se han pronunciado sobre esta cuestión. Como indica la Sentencia de la Sala de lo Contencioso, de 10 de enero de 2024 (STS 47/2024), si toda la prestación por jubilación proviene de aportaciones que pudieron ser minoradas o reducidas en la base imponible del impuesto, la prestación se integra en su totalidad en la base imponible como rendimientos del trabajo. En cambio, si la prestación por jubilación trae causa tanto de aportaciones que fueron reducidas o minoradas como de otras que no lo fueron, la integración se efectúa en la medida en que la prestación exceda de las aportaciones no minoradas. Es decir, se habrá de aplicar una reducción de la integración de la prestación en la parte que se corresponde con cuotas que no fueron minoradas o reducidas, justamente porque estas ya tributaron. Por el contrario, si toda la prestación se corresponde con aportaciones que no pudieron ser minoradas ni reducidas en la base imponible, no procede la integración de la prestación en la base imponible del impuesto como rendimientos del trabajo.

Como ya hizo constar el Defensor del Pueblo en su informe anual de 2024, los mutualistas habían presentado solicitudes de rectificación de las autoliquidaciones de los ejercicios no prescritos en las que, inicialmente, la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) requirió la presentación de un certificado de la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS), o de la correspondiente mutualidad en el que constasen los días cotizados a dichas entidades.

Sin embargo, entre el 1 de enero de 1967 (fecha en la que las mutualidades laborales se configuraron como entidades gestoras del sistema de la Seguridad Social) y el 31 de

diciembre de 1978 (fecha en que la mayor parte de ellas se extinguieron y pasaron a integrarse en el Instituto Nacional de la Seguridad Social), todas las aportaciones se realizaron a dichas mutualidades o corporaciones de derecho público, por lo que el informe de vida laboral ya certificaba la cotización de los interesados durante el período requerido.

La agencia tributaria puso a disposición de los mutualistas, a partir del 20 de marzo de 2024, un formulario accesible a través de internet para la solicitud de devolución para los mutualistas, en el que no era necesario aportar ningún tipo de certificado, al haberse establecido un procedimiento específico de transmisión de dicha información entre las administraciones implicadas, esto es, la propia agencia, el Instituto Nacional de la Seguridad Social y la Tesorería General de la Seguridad Social.

El grupo de personas afectadas por esta situación era numeroso, pues incluía a todos los pensionistas actuales de la Seguridad Social por jubilación o incapacidad permanente que en su día realizaran aportaciones a las entidades de previsión social, hoy ya extintas. Por lo tanto, el número de solicitudes de rectificación de autoliquidaciones de IRPF en períodos no prescritos presentadas a la agencia tributaria es muy elevado.

Reforma legal de la tramitación y sus efectos económicos

Mientras la Agencia Española de la Administración Tributaria estaba tramitando estas solicitudes iniciadas con el formulario antes indicado y las rectificaciones de las autoliquidaciones, se publicó, el 21 de diciembre de 2024, en el *Boletín Oficial del Estado*, la Ley 7/2024, de 20 de diciembre, que establecía nuevos impuestos y modificaba varias normas tributarias y que, en su disposición final decimosexta, establecía un procedimiento específico para determinar la procedencia y, en su caso, practicar las devoluciones derivadas de la jurisprudencia del Tribunal Supremo en relación con esta cuestión.

Las principales novedades que se introducen en dicho procedimiento pueden resumirse básicamente en que desde el 22 de diciembre de 2024 –fecha de entrada en vigor de la norma– se dejaron sin efecto las solicitudes presentadas con anterioridad para la aplicación de la disposición transitoria de los ejercicios 2022 y anteriores no prescritos, cuya devolución no se hubiera acordado a dicha fecha (con independencia de que la solicitud se hubiera instado mediante la presentación de una autoliquidación, de una solicitud de rectificación de autoliquidación o de un formulario). Se eliminó así la posibilidad de que el reintegro de lo reclamado se llevara a cabo en un solo pago, cualquiera que fuera la forma en que se hubiera solicitado. No obstante, se dejó a salvo el hecho de que la presentación de una solicitud sí interrumpiría el plazo de prescripción para reclamar la revisión de la autoliquidación.

A partir de esa fecha, las devoluciones del IRPF de los ejercicios 2022 y anteriores no prescritos, a los que resulte de aplicación la disposición transitoria segunda, podrán solicitarse de forma fraccionada, año a año, a partir de 2025, mediante la presentación del correspondiente formulario de solicitud de devolución, con arreglo al siguiente calendario:

- En 2025 se pudo solicitar la devolución correspondiente al IRPF del ejercicio 2019 y los ejercicios anteriores no prescritos.
- En 2026 se podrá solicitar la devolución correspondiente al ejercicio 2020.
- En 2027 se podrá solicitar la devolución correspondiente al ejercicio 2021.
- En 2028 se podrá solicitar la devolución correspondiente al ejercicio 2022.

El Defensor del Pueblo recibió un elevado número de quejas en las que se manifestaba la disconformidad con esta norma, principalmente porque dejaba sin efecto los procedimientos de devolución ya iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de dicha disposición final decimosexta y, también, porque obligaba a perseverar durante varios años en el propósito de lograr la devolución de lo indebidamente recaudado.

El principio de la buena administración reconocido por la jurisprudencia implica que la Administración debe actuar de manera coherente, transparente y respetando la confianza legítima de los ciudadanos, e introduce la exigencia de una conducta administrativa proactiva, comprensiva y centrada en satisfacer las necesidades de la ciudadanía.

Además, los ciudadanos depositan en la Administración la confianza de ver resueltos justamente sus procedimientos, pues se trata de personas que no están obligadas a tener conocimientos jurídicos, y la existencia de alteraciones procedimentales de alcance tan sustancial como las que aquí se han producido, menoscaba dicha confianza.

Recomendación del Defensor del Pueblo

A la vista de lo expuesto, esta institución [recomendó a la Secretaría de Estado de Hacienda](#) que se modificase el texto de la disposición final decimosexta de la citada Ley 7/2024, de forma que las solicitudes de devolución presentadas a través de los formularios que había habilitado la Agencia Española de la Administración Tributaria, en la Campaña Renta 2024, para los ejercicios correspondiente a 2019 y anteriores no prescritos, también iniciasen el procedimiento de devolución o rectificación para los ejercicios 2020, 2021 y 2022, así como que se realizase el abono de dichas devoluciones en un solo ejercicio, el de 2025.

La Secretaría de Estado de Hacienda comunicó que se habían registrado en el Congreso de los Diputados varias enmiendas al Proyecto de ley por las que se modificaba el texto refundido de la Ley sobre responsabilidad civil y seguro en la

circulación de vehículos a motor, aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2004, de 29 de octubre, y a la Ley 20/2015, de 14 de julio, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras (Iniciativa 121/000022) durante su tramitación parlamentaria, con el objeto de modificar la citada disposición final decimosexta, de forma que el formulario habilitado para los períodos 2019 y anteriores sirviera para iniciar el procedimiento de devolución o rectificación respecto de todos los ejercicios afectados por la disposición transitoria segunda de la Ley del IRPF. El 25 de julio de 2025 se publicó oficialmente la Ley 5/2025, de 24 de julio, que contenía esta nueva regulación.

De todo ello se desprende que, de acuerdo con lo establecido en la nueva redacción dada a la disposición final decimosexta de la Ley 7/2024, el formulario de solicitud de devolución puesto a disposición del contribuyente por la Agencia Española de la Administración Tributaria, correspondiente a 2019 y publicado en la sede electrónica de la agencia desde el 2 de abril de 2025, servirá también para solicitar la devolución correspondiente por aportaciones a mutualidades de los períodos impositivos correspondientes a 2020, 2021 y 2022, aún en el caso de que aquel se hubiera presentado con anterioridad a la entrada en vigor de dicha disposición.

Con ello cabe apreciar una aceptación parcial de los contenidos de la Recomendación del Defensor del Pueblo.

11 LA PROTECCIÓN ANTE LAS LLAMADAS COMERCIALES NO DESEADAS

El Defensor del Pueblo recibe desde hace años quejas en las que los ciudadanos se quejan por recibir llamadas con fines comerciales no deseadas –habitualmente muy persistentes–, procedentes de teléfonos fijos y móviles, en las cuales se les ofrecen servicios diversos, normalmente de compañías energéticas, pero también de otro tipo.

En ocasiones resultan ser publicidad engañosa o directamente fraudulenta, principalmente con la intención de utilizar sus datos personales con intenciones que el destinatario de la llamada desconoce.

Estos procedimientos no son novedosos, y los poderes públicos son conscientes de su existencia. Así, la recientemente aprobada Ley 10/2025, de 26 de diciembre, por la que se regulan los servicios de atención a la clientela, da cuenta en su exposición de motivos del impacto de esta problemática y de lo manifestado por esta institución al respecto, ya en 2020. Esta novedosa norma no prohíbe las llamadas comerciales no deseadas, pero tiene entre sus objetivos contribuir a su control y proteger a los consumidores a través de la regulación de servicios de calidad.

Su muy reciente entrada en vigor no permite aún establecer un criterio sobre el grado de efectividad que se logre con su aplicación, cuestión que esta institución abordará posteriormente.

Heterogeneidad normativa y dispersión de competencias

En la actualidad, la distribución de competencias entre distintos organismos públicos añade una mayor complejidad al adecuado tratamiento de este tipo de procedimiento, que tiene implicaciones que afectan a materias diversas (telecomunicaciones, protección de datos, publicidad, etc.).

En un análisis sucinto, son tres los ámbitos principales de la actividad administrativa que confluyen en la cuestión, cada uno de ellos con sus particularidades regulatorias. Dichos ámbitos están encomendados a la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones e Infraestructuras Digitales (SETID), dependiente del Ministerio para la Transformación Digital y la Función Pública; a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), y a la Agencia Española de Protección de Datos (AEPD).

El Defensor del Pueblo mantiene abiertas actuaciones con los tres organismos al objeto de determinar el grado de consenso que existe sobre los déficit del sistema de protección y la mejor manera de abordar su fortalecimiento.

La Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones (LGTel), es la norma que contempla específicamente la conducta más típicamente objeto de

controversia en su artículo 66, apartado 1. Este artículo se encuentra en el capítulo IV del título III de la ley, dedicado a regular las obligaciones de servicio público y los derechos y obligaciones de carácter público en el suministro de redes y en la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas. El artículo lleva por rúbrica «Derecho a la protección de datos personales y la privacidad en relación con las comunicaciones no solicitadas, con los datos de tráfico y de localización y con las guías de abonados», y reconoce expresamente el derecho de los usuarios a

no recibir llamadas no deseadas con fines de comunicación comercial, salvo que exista consentimiento previo del propio usuario para recibir este tipo de comunicaciones comerciales o salvo que la comunicación pueda ampararse en otra base de legitimación de las previstas en el artículo 6.1 del Reglamento (UE) 2016/679 de tratamiento de datos personales.

Como puede verse, la protección del derecho del usuario final que se describe entra en el ámbito competencial tanto de las telecomunicaciones como de la protección de datos personales. Ahora bien, pese a que el marco normativo pueda parecer suficiente para lograr este objetivo tuitivo, a juicio de esta institución, resulta netamente mejorable.

A esta opinión conduce, en primer lugar, el hecho de que en la tabla de infracciones, contenida en los artículos 106 a 108 de la mencionada ley, no se contemple la infracción de lo dispuesto en el artículo 66.

De hecho, la única referencia a ese precepto que cabe encontrar en la norma está en el artículo 114, que atribuye a la Agencia Española de Protección de Datos la competencia sancionadora «en el caso de que se trate de las infracciones graves del artículo 107 tipificadas en el apartado 30 y de las infracciones leves del artículo 108 tipificadas en el apartado 11 cuando se vulneren los derechos de los usuarios finales sobre protección de datos y privacidad reconocidos en el artículo 66».

Por su parte, en el apartado 30 del artículo 107 se considera como una infracción grave la vulneración de los derechos de los consumidores y usuarios finales, según lo establecido en el título III y su normativa de desarrollo, incluidos los derechos de conservación de número, de itinerancia en la Unión Europea e internacional, en materia de comunicaciones intracomunitarias reguladas y acceso abierto a internet. Y el apartado 11 del artículo 108 prevé como infracción leve el incumplimiento de las obligaciones de carácter público, según lo establecido en el título III y su normativa de desarrollo.

A la vista de todo ello resulta dudoso, a juicio del Defensor del Pueblo, que las conductas descritas en el artículo 66 puedan subsumirse en las referencias que se acaban de mencionar. Se hace preciso acudir al apartado 1.c del artículo 114 de la ley de referencia, que atribuye de manera residual la atribución a la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones e Infraestructuras Digitales (SETID) sobre los casos que no

estén contemplados como de competencia de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia o de la Agencia Española de Protección de Datos.

Por otro lado, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) –en respuesta remitida a esta institución a finales del año 2025– informó acerca de su competencia en relación con el control de las condiciones determinantes de las atribuciones y el otorgamiento de los derechos de uso de los recursos de numeración, la asignación de recursos públicos de numeración y la supervisión del cumplimiento de las condiciones de su uso. Según su razonamiento, este es el ámbito estricto en el cual ostenta la potestad sancionadora respecto a las infracciones (artículo 107.19 de la ley) en que pudieran incurrir los operadores relacionadas con el uso de la numeración, sin perjuicio de lo manifestado en relación con la competencia residual de la secretaría de Estado.

En este ámbito, dicha comisión nacional se refirió a la recepción de varias denuncias, cuya atención priorizó, dado que algunas de ellas tuvieron como consecuencia fraudes bancarios cometidos a través de portabilidades fraudulentas y en el contexto de servicios de electricidad, principalmente.

La mayoría de estas llamadas se llevan a cabo a través de numeraciones geográficas (telefonía fija) y no desde los rangos 800 y 900, atribuidos para el servicio de atención al cliente y la realización de llamadas no solicitadas, de acuerdo con la Orden TDF/149/2025, de 12 de febrero, por la que se establecen medidas para combatir las estafas de suplantación de identidad a través de llamadas telefónicas y mensajes de texto fraudulentos, y para garantizar la identificación de la numeración utilizada para la prestación de servicios de atención al cliente y realización de llamadas comerciales no solicitadas.

Puesto que la prohibición prevista en el artículo 9 de dicha orden alcanza únicamente al uso de la numeración móvil para realización de ese tipo de llamadas, resulta posible usar la numeración geográfica, la cual, normalmente, no es utilizada directamente por los operadores, o puede ser subasignada lo que dificulta su control por parte de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. Esa comisión dio cuenta en la comunicación a esta institución de que, al margen del control que lleva a cabo en estos asuntos, procedía a dar traslado a la Agencia Española de Protección de Datos de las denuncias recibidas que estima de la competencia de aquella.

Cuando se trata de supervisar y, en su caso, sancionar la actividad de este tipo realizada mediante llamadas desde telefonía fija, a juicio de esta institución ha de entenderse que la potestad sancionadora corresponde a la secretaría de Estado, por los criterios de competencia residual a los que ya se ha aludido.

Como se ha mencionado, la Ley 10/2025, de 26 de diciembre, que regula los servicios de atención a la clientela, pese a que no prohíbe expresamente estas llamadas (marketing directo), puede contribuir a mejorar el control de los servicios ofrecidos a través de la telefonía fija. En su artículo 16, apartado dos, señala lo siguiente:

En ningún caso, salvo que el cliente así lo solicite, se aprovechará la formulación de consultas, quejas, reclamaciones o incidencias relacionadas con la continuidad o interrupción en los servicios básicos de interés general del artículo 2 por la clientela para ofrecer bienes, servicios u ofertas comerciales de la empresa reclamada, salvo que estén relacionadas con la resolución de la consulta, queja, reclamación o incidencia y, además, impliquen una mejora para la clientela en las condiciones de prestación del servicio o del precio.

La norma exige que el servicio de atención a la clientela esté claramente identificado y diferenciado de las otras actividades de la empresa, de manera que se pueda detectar claramente que este servicio tiene como finalidad resolver consultas, quejas, reclamaciones o incidencias, y no se constituya como una vía comercial indirecta de ofrecimiento de otros servicios. Cabe esperar que en su aplicación práctica coadyuve a paliar parte del problema suscitado.

Por otro lado, también hay que tener en cuenta que es atribución de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia la puesta en funcionamiento del denominado «Registro de Alias», o bases de datos de remitentes legítimos. Se trata de una iniciativa que pretende dificultar el uso espurio de nombres de empresas reconocidas en el tráfico mercantil y de servicios en el envío de comunicaciones falsas, y que busca que las operadoras bloqueen aquellos mensajes de «alias» distintos de los registrados por cada empresa que opera en estos sectores. Igualmente contempla un sistema de verificación en línea, administrado por la propia comisión nacional y accesible para consumidores y usuarios. De acuerdo con la información facilitada por la comisión, en julio de 2025 se puso en marcha el proceso de consulta pública entre los distintos agentes del sector y se prevé que la aprobación del proyecto se producirá a lo largo de 2026.

Para completar la visión de conjunto sobre el actual sistema de supervisión, hay que señalar el rol que incumbe a la Agencia Española de Protección de Datos. Para ello resulta necesario hacer referencia a la Circular 1/2023, de 26 de junio, de la propia agencia, sobre la aplicación del artículo 66.1.b) de la mencionada Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones. Esta circular fija los criterios de actuación de la agencia con relación al derecho de los usuarios finales de los servicios de comunicaciones interpersonales disponibles al público (basados en la numeración) a no recibir llamadas no deseadas con fines de comunicación comercial, independientemente del sector al que pertenezca el responsable, salvo que exista consentimiento previo del propio usuario u otra legitimación.

En particular, la circular señala la posibilidad que tienen los usuarios de oponerse expresamente a la recepción de estas llamadas a través de los sistemas de exclusión publicitaria que previamente deben ser consultados (artículo 4 de la circular), en los casos y términos previstos en el artículo 23 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales. El más conocido de este tipo de sistemas de exclusión es la llamada «Lista Robinson».

A pesar de que miles de personas se encuentran dadas de alta en estos sistemas de exclusión, y pese a no haber prestado consentimiento previo a la recepción de llamadas no deseadas, no parece que ello resulte suficiente para detener este hecho, a juzgar por la persistencias de quejas ante la agencia y también ante esta institución.

La Agencia Española de Protección de Datos informa a través de su página web de cómo interponer una reclamación formal y traslada a las empresas implicadas las consecuencias sancionatorias que puede tener el incumplimiento por su parte de la obligación previa de consultar los citados sistemas.

La mejora de la coherencia y la eficacia del sistema de supervisión como principal reto

Sin perjuicio de que las actuaciones con la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones e Infraestructuras Digitales y con la Agencia Española de Protección de Datos, que aún se hallan en curso, aporten, con toda seguridad, otras perspectivas de interés para la labor de recomendación del Defensor del Pueblo, ya puede apuntarse aquí que es necesario clarificar la respuesta normativa a esta realidad tanto desde el punto de vista de definición de las conductas permitidas, prohibidas y reguladas como desde la perspectiva competencial.

A este respecto, en opinión de esta institución, habría que tomar como premisas esenciales, de una parte, el hecho de que las técnicas de interlocución, mediante el uso de telemarketing o por otros medios digitales, siguen patrones de evolución muy rápidos y, por lo tanto, que los esfuerzos deberían concentrarse en establecer una mayor autonomía de decisión para los consumidores y usuarios –basada en el principio de que el consentimiento ha de ser explícito, finalista y estar temporalmente acotado.

Por otra parte, resulta evidente la necesidad de una reacción de los órganos supervisores que sea más completa, ágil y accesible para los casos de contravención.

Finalmente, hay que aludir, aunque sea una norma aprobada ya en el año 2026, al Real Decreto 88/2026, de 11 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento general de suministro, comercialización y agregación de energía eléctrica, el cual se hace eco de las Recomendaciones formuladas por esta institución con relación a la atención al consumidor por las compañías energéticas y prohíbe las llamadas comerciales y la contratación telefónica, salvo petición expresa del consumidor.

12 GARANTÍAS DE CONSERVACIÓN DE LOS VALORES AMBIENTALES DE LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS

Los espacios naturales protegidos son áreas terrestres o marinas cuyos valores naturales sobresalientes motivan su sometimiento a un régimen jurídico especial, y constituyen expresión destacada del mandato contenido en el artículo 45 de la Constitución, dirigido a todos los poderes públicos, de conservar, defender y restaurar el medio ambiente.

Dicho régimen jurídico –encabezado en el ámbito nacional por la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, e integrado también por distintas normas tanto estatales como autonómicas, y por el oportuno instrumento de gestión de cada espacio natural– se caracteriza por otorgar primacía a los intereses ambientales frente a los demás que puedan existir, con el fin de lograr la conservación de tales espacios.

La priorización de los valores ambientales ha de expresarse tanto en los instrumentos normativos y de planeamiento vigentes en el momento de su puesta en marcha, como en las decisiones que adopte la Administración encargada de aplicar dichos instrumentos y de gestionar los espacios naturales. Constituye una exigencia fundamental en orden a la conservación de esos valores que dicha primacía se mantenga a lo largo del tiempo, sin que la reforma de tales normas, o las decisiones que las aplican, puedan ignorarlos para primar otros intereses. Para todo ello el Defensor del Pueblo considera que son necesarias garantías específicas al objeto de impedir que provoquen el deterioro del estado de conservación de los valores ecológicos que motivaron la declaración del espacio protegido como tal.

El papel del Defensor del Pueblo en la supervisión de esta tarea se hace explícito en actuaciones como las que se describen en estas páginas. Las mismas aluden a la modificación del instrumento de gestión de un espacio natural protegido de las Islas Baleares –la Serra de Tramuntana– en relación con sus áreas de mayor valor ambiental, concretamente las zonas de exclusión de dicho paraje.

Es interesante constatar, a la luz de las recomendaciones y las sugerencias formuladas por el Defensor del Pueblo en estas actuaciones, que el mandato del artículo 45 de la Constitución tiene como referencia el estado en que se encuentra el medio natural, de manera que será el deterioro efectivo de los valores ambientales del espacio protegido, su mantenimiento, o su mejora, el parámetro a utilizar para evaluar el cumplimiento de la tarea de los poderes públicos de su conservación, defensa y restauración, tanto en su dimensión normativa como respecto de las decisiones singulares de la Administración responsable de su gestión.

A estos efectos, la elaboración de una previa memoria ambiental ante cualquier reforma de la mencionada normativa que afecte a las zonas de exclusión, acreditando que no se produce un deterioro en su conservación, la incorporación de un informe con el mismo objetivo en los casos de solicitudes de autorización de uso de estas áreas, o el establecimiento de mecanismos de control que supervisen los efectos de las autorizaciones concedidas sobre el estado de conservación de ese espacio natural, constituyen instrumentos cruciales para el cumplimiento de dicho fin.

La ordenación y gestión del Paraje Natural de la Serra de Tramuntana

El estado de conservación de las zonas de exclusión del Paraje Natural de la Serra de Tramuntana, en la isla de Mallorca, no fue una preocupación nueva en las actuaciones de 2025 del Defensor del Pueblo. Para encuadrar de manera adecuada el asunto objeto de atención, resulta preciso hacer referencia a los antecedentes de las actuaciones realizadas.

El más destacado de todos es la actuación de oficio que emprendió el Defensor del Pueblo en el año 2016, en relación con la reforma de la Ley de las Illes Balears 5/2005, de 26 de mayo, para la conservación de los espacios de relevancia ambiental, a través de la Ley 12/2016, de 17 de agosto, de evaluación ambiental en dicha comunidad autónoma, con el objeto de conocer la justificación técnica de las modificaciones introducidas. En particular, interesaban dos de ellas –la que se introdujeron por el artículo 22 a) y la disposición transitoria tercera– mediante las que se ampliaban los usos de las zonas de exclusión de los espacios naturales que podían regularse en el planeamiento y que podían autorizarse incluso sin modificación de los instrumentos de planificación, que hasta el momento de la aprobación de esta reforma no preveían ese uso.

Por un lado, el artículo 22 a) supuso una ampliación de los usos permitidos en estas zonas de exclusión respecto a la legislación anterior, que limitaba el acceso a estas áreas a la realización de actividades científicas, educativas o de conservación.

Por otro, la disposición transitoria tercera introducida en el texto dispuso que, hasta que se aprobasen los instrumentos de planificación y gestión de los espacios naturales o se adaptasen a lo dispuesto en el artículo 22 a) reformado, se consideraban usos autorizables el tráfico a pie por caminos y senderos existentes, la utilización del dominio público marítimo-terrestre para los usos comunes públicos y gratuitos contemplados en su normativa reguladora y el acceso a los bienes de interés cultural de acuerdo con la legislación sectorial.

Estas modificaciones afectaban a las zonas de exclusión del espacio natural protegido de la Serra de Tramuntana, que a partir de la entrada en vigor de la ley vieron rebajado su grado de protección respecto del existente hasta la fecha, contenido en el

Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) de dicho espacio, aprobado por el Decreto 19/2007, de 16 de marzo.

No debe olvidarse que las zonas de exclusión de los espacios naturales están constituidas por las áreas de mayor calidad biológica o que contengan elementos bióticos o abióticos más frágiles, amenazados o representativos de un espacio natural protegido.

A este respecto, el Defensor del Pueblo mantiene que ampliar los usos y actividades que pueden desarrollarse en la zona de mayor y más frágil valor ecológico de un espacio natural supone en principio una reducción de la protección dada, aunque solo sea por el incremento de los impactos sobre el medio derivados de esos nuevos usos o actividades por afluencia de público.

Es cierto que la aprobación de normas por sí sola no repercute directa e inmediatamente en la producción de un daño sobre el espacio natural, puesto que los posibles efectos sobre el medio ambiente solo se producen con su aplicación efectiva. Sin embargo, no es infrecuente que la Administración aduzca falta de medios para cumplir rigurosamente con las competencias, funciones y potestades que las normas les atribuyen para la protección del medio ambiente, sea para establecer condiciones adecuadas en las autorizaciones, para inspeccionar el cumplimiento de dichas condiciones, o para reparar o exigir la reparación del daño causado al responsable, por ejemplo. Además, evaluar los impactos requiere tiempo y una afección negativa puede detectarse cuando el daño ya esté hecho. Por tanto, el contenido de las normas que rigen los espacios naturales y las modificaciones que en ellas se introduzcan no son cuestiones que carezcan de relevancia, pues amparan actuaciones administrativas que no siempre pueden desarrollarse de forma eficaz para proteger el medio ambiente.

Es posible defender que toda modificación a la baja de la normativa de naturaleza ambiental ha de contar con una justificación objetiva y una adecuada ponderación de su potencial impacto negativo sobre la conservación del medio ambiente en relación con el resto de intereses en juego, en los términos y con los límites expresados en la Sentencia del Tribunal Constitucional 233/2015. Por ello, el Defensor del Pueblo considera que, en el caso de la regulación de un espacio natural protegido, su conservación obliga a que tal ponderación otorgue mayor peso a los valores ambientales, requiriendo de una justificación técnica reforzada, que asegure que no se reduce la protección ambiental del medio físico de que se trate.

En el caso planteado en estas actuaciones, la tramitación del anteproyecto de ley no había ido acompañada de una valoración de las posibles afecciones de los nuevos usos autorizados sobre los valores ecológicos que fundamentan la protección de los espacios.

A juicio de esta institución, la nueva norma podría suponer una reducción del nivel

de protección, aunque resultaba difícil valorar si era patente o no, en parte por falta de pronunciamiento administrativo específico, y en parte por la posible ausencia de efectos apreciables si la Administración adoptaba determinadas medidas de aplicación, por ejemplo, evaluando los efectos de la presencia y afluencia de público a las zonas de exclusión antes de su autorización; limitando el número de autorizaciones; estableciendo un condicionado estricto y controlando rigurosamente su cumplimiento; realizando el seguimiento de las repercusiones del nuevo uso sobre los hábitats y las especies de fauna y flora presentes en el espacio.

Como resultado, el Defensor del Pueblo formuló una [Recomendación y dos Sugerencias a la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura y Pesca del Gobierno balear](#). La consejería –y esto es relevante para lo que aquí se trata– informó en su respuesta de la existencia de una iniciativa de reforma del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Serra de Tramuntana, con la intención, se decía en la comunicación de 2 de febrero de 2020, «de abordar pequeños cambios relativos a cartografía, simplificación administrativa, actualización de contenidos, etc.». A ello añadía el compromiso de la incorporación de una memoria técnica que acreditase que la nueva regulación no suponía un retroceso en el grado de protección alcanzado, teniendo en cuenta, entre otros factores, la normativa que se modificaba y el estado de conservación de los valores ecológicos que motivaron la declaración del espacio, en consonancia con lo que esta institución había recomendado.

El Defensor del Pueblo consideró las resoluciones como aceptadas y finalizó en el año 2020 las actuaciones.

La ausencia de memoria ambiental en la reforma del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) de la Serra de Tramuntana

La reforma del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Serra de Tramuntana vio finalmente la luz mediante la aprobación del Decreto 2/2023, de 23 de enero, de reforma del Decreto 19/2007, de 16 de marzo.

Ante la queja de una organización ambiental que alegaba que la citada modificación permitía usos recreativos en zonas de exclusión sin justificación ambiental, el Defensor del Pueblo inició nuevas actuaciones. Estas consistieron, esencialmente, en preguntar por la memoria que el órgano autonómico se había comprometido a incorporar en la tramitación.

La Consejería de Agricultura, Pesca y Medio Natural de la comunidad autónoma de las Illes Balears, tras dos comunicaciones de esta institución, adjuntó los informes que acompañaron la tramitación del Decreto 2/2023, de 23 de enero, entre los que no se encontraba la memoria, de manera que cabía deducir su inexistencia.

A su vez, el plan de ordenación de los recursos naturales reformado, que lo fue a instancia del Ayuntamiento de Pollença, introduce la posibilidad de autorización para el tránsito a pie por caminos y senderos de las zonas de exclusión existentes en el espacio natural. En particular, conforme al artículo 62 a) del citado plan de ordenación, se establece la posibilidad, en relación con dichas zonas, de

Autorizar el tránsito a pie por caminos y senderos existentes para acceder a bienes de interés cultural o al dominio público marítimo terrestre, por motivos culturales, educativos o de otro tipo debidamente justificados. El órgano gestor del espacio protegido establecerá, atendiendo a criterios de conservación de los valores naturales y culturales, el régimen de estas autorizaciones, teniendo en cuenta especialmente la época del año y número máximo de personas.

Los informes aportados por la consejería no se pronunciaban sobre la afección de la modificación propuesta para el mencionado artículo sobre todas las zonas de exclusión existentes en el espacio natural, sino que solo lo hacían respecto de algunas de ellas, y distaban de dictaminar favorablemente sobre la inclusión de los referidos usos dentro de ellas. En particular, respecto del Bien de Interés Cultural Castell del Rei y de la zona de dominio público marítimo terrestre de Cala Castell, desaconsejaban el acceso al primero y restringían muy seriamente el acceso al segundo.

De acuerdo con esa información, y más allá de la inexistencia de la memoria requerida, el Defensor del Pueblo tuvo que valorar si en la tramitación de la reforma del plan de ordenación de los recursos naturales y en su aplicación, la consejería había seguido las consideraciones hechas por esta institución en las actuaciones ya descritas anteriormente.

En primer lugar, el Defensor del Pueblo examinó si los informes adjuntados suplían a la memoria comprometida, y si, en todo caso, la justificación formal de tal reforma –que se trataba de una modificación puntual del plan, según argumentaban los órganos ambientales de la consejería– permitía excusar la presencia de dicho documento.

A juicio de esta institución, y a diferencia del criterio de la Administración, la modificación operada alude a aspectos sustanciales del plan de ordenación, y, por consiguiente, no es posible compartir su carácter puntual, ni la elección del procedimiento simplificado para su tramitación. En efecto, a pesar de que la propuesta del Ayuntamiento de Pollença efectivamente tenía una motivación local y específica –el paso por el camino de Ternelles para acceder al Castell del Rei y Cala Castell– la modificación practicada afecta a todas las zonas de exclusión del espacio natural. Igualmente, aunque la consejería hubiera argumentado que eran pocos los artículos modificados, solo 4 de 122, y muy limitado el espacio afectado del paraje natural, lo cierto es que se refiere a las zonas de exclusión que tienen son las de mayor valor ecológico, y cuyo equilibrio natural resulta más frágil.

Por otro lado, tampoco puede considerarse que los informes adjuntados por la consejería competente hubieran cumplido el papel asignado a la memoria técnica que esa Administración aceptaba tramitar en los casos de aprobación de instrumentos normativos que pudieran tener una afección negativa sobre un espacio natural. Y ello porque el papel de la memoria es el de constatar que la nueva regulación no supone un retroceso en el estado de conservación, mientras que los informes remitidos, como se ha dicho, no garantizan tal aspecto, sino que, al contrario, se pronuncian en contra de incorporar los usos mencionados en la zona de exclusión propuesta (así, por ejemplo, los informes del Servicio de Protección de Especies, y de la directora del Paraje Natural de la Serra de Tramuntana, respecto del sendero que conduce al BIC de Castell del Rei).

En consecuencia, el Defensor del Pueblo concluyó que, en la tramitación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Serra de Tramuntana por la Consejería de Agricultura, Pesca y Medio Natural, no se había cumplido el compromiso de elaboración de la referida memoria. Por consiguiente, el Defensor del Pueblo formuló una [Recomendación](#) ante dicho órgano autonómico, insistiendo en que, cuando promueva o tramite una norma que modifique el régimen jurídico de protección de los espacios naturales, debe elaborar una memoria técnica que acredite que la nueva regulación propuesta no supone un retroceso en el grado de protección sustantivo alcanzado.

En segundo lugar, es cierto que la modificación del plan de ordenación no establece la autorización de los referidos usos, sino que prevé su otorgamiento conforme al régimen que determine el órgano gestor del espacio protegido, atendiendo a criterios de conservación de los valores naturales y culturales. Habrá que tener en cuenta, entonces, los efectos de las autorizaciones efectivamente otorgadas. En este sentido, el Defensor del Pueblo formuló una [Sugerencia](#) dirigida a esa consejería, insistiendo en que, antes de otorgar autorizaciones para el tránsito a pie por caminos y senderos existentes en una zona de exclusión para acceder a bienes de interés cultural o al dominio público marítimo terrestre, por motivos culturales, educativos o de otro tipo debidamente justificados, el órgano gestor del parque realice un estudio que acredite que no se va a producir una afección negativa sobre los valores ecológicos de dichas zonas e imponga condiciones suficientes para garantizar su conservación.

En último lugar, también consideró oportuno esta institución dirigir otra [Sugerencia](#) a la misma consejería, relativa a que el uso mencionado sobre las zonas de exclusión del paraje esté sujeto a vigilancia y seguimiento, con el fin de que sea posible realizar una valoración tanto del impacto de estas actividades sobre tales zonas, como de la eficacia de las medidas arbitradas para reducir su incidencia ambiental. Y que, en el caso en que se advierta una regresión en los valores ambientales de dichas zonas de exclusión, sea

posible el endurecimiento de las limitaciones y restricciones impuestas o la suspensión del régimen de autorizaciones existente.

La Administración autonómica aceptó las tres resoluciones, no obstante lo cual, el Defensor del Pueblo resolvió mantener las actuaciones abiertas, y solicitó a la Consejería de Agricultura, Pesca y Medio Natural nueva información en relación con el modo en que estas propuestas habían sido incorporadas en la tramitación de una nueva reforma del plan de ordenación en curso, así como las autorizaciones concedidas desde que se produjo la última reforma, en 2023.

Las sugerencias y la recomendación formuladas sirven para recordar elementos esenciales del régimen jurídico de los espacios naturales protegidos, que las Administraciones competentes no pueden ignorar. Especialmente han de tener en cuenta que la preservación de los valores naturales que contiene un espacio natural protegido es la razón misma de su declaración como tal, y constituye el fin que ha de orientar su ordenación y gestión. Máxime en la regulación de los usos y actividades que pueden realizarse en las áreas de mayor valor ambiental y en la toma de las decisiones concretas que los autorizan.

En tales casos ya no se trata solo de primar, como se ha dicho, los valores ambientales frente a los intereses particulares que pudieran legitimar tales usos o actividades en la elaboración de las disposiciones que ordenan dicho espacio o en la adopción de sus medidas de gestión, sino que resulta preciso añadir las cautelas suficientes para impedir que, en la toma de tales decisiones, el medio físico, cuyos valores naturales justificaron la puesta en marcha de una específica figura de protección, no sufra un deterioro que redunde en la disminución o pérdida de estos.

Ha de recordarse que dichos espacios constituyen elementos esenciales del patrimonio natural y de la biodiversidad, de manera que su conservación resulta esencial para la protección del medio ambiente y requieren de instrumentos que garanticen su mayor protección y defensa, dada su escasez y fragilidad, que los hacen fácilmente extinguidos. La previsión de tales instrumentos, o la adopción de las referidas cautelas, con el fin de comprobar que el estado de conservación de sus zonas de mayor valor ambiental no se ve ignorado, es, por ello, concreción del mandato de conservación, defensa y restauración del medio ambiente recogido en el artículo 45 de la Constitución.

13 LA COMUNICACIÓN INSTITUCIONAL DE LAS ENTIDADES LOCALES: EL USO DE PERFILES EN REDES SOCIALES Y LOS BOLETINES INFORMATIVOS

Las entidades locales, como Administraciones públicas más próximas al ciudadano, además de los servicios locales de prestación obligatoria, vienen desempeñando toda una serie de actividades en beneficio de la comunidad local. Es frecuente que los ayuntamientos, diputaciones, consejos comarcales y cabildos realicen actuaciones, en ocasiones en concurso con operadores privados, en ámbitos bien distintos (cultura, educación, servicios de asistencia, deportes, ocio y tiempo libre, entre otros) que exigen el interés y la participación de los vecinos. Por otro lado, la actividad de las administraciones locales se ha multiplicado en las últimas décadas.

Estas administraciones, bien conocedoras de que la prestación de sus servicios ha de ser puesta en conocimiento de a quienes se dirigen, siempre han realizado tareas de comunicación usando distintos medios de difusión más o menos desarrollados. Merece ser mencionada en este punto la histórica función de los bandos como modo de comunicación de las actuaciones que la alcaldía quería poner en conocimiento de los vecinos. Bandos que incluso se trasladaban a la comunidad vecinal a través de rudimentarios instrumentos de megafonía por un alguacil.

La legislación básica de régimen local vigente desde el año 1985 reconoce la importancia de la comunicación de las actuaciones municipales a la comunidad vecinal. Así, el artículo 69.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, dispone expresamente que las corporaciones locales facilitarán la más amplia información sobre su actividad y la participación de todos los ciudadanos en la vida local.

Con el fin de cumplir con dicha previsión legal, el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, ya disponía en su artículo 229 que los ayuntamientos podían editar un boletín informativo municipal. Se trata sin duda de un antecedente inmediato de los actuales medios de comunicación social.

Entrado el siglo XXI, la emisión de boletines informativos en papel, si bien aún continúa en muchos municipios, ha quedado ampliamente superada por esos otros medios. En este marco, el legislador en 2003 estableció la exigencia de que las entidades locales, especialmente los municipios, impulsaran la utilización interactiva de las tecnologías de la información y la comunicación para facilitar la participación y la comunicación con los vecinos (artículo 70.bis.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local).

Atendiendo a este mandato y con la intención de llegar al mayor público posible, las entidades locales están recurriendo a las redes sociales ya existentes, como plataformas

de comunicación y de participación ciudadana.

Ahora bien, el gran despliegue de la presencia institucional de los ayuntamientos en las redes que se ha producido en los últimos años no ha venido acompañado de una regulación general sobre ella. La normativa básica estatal aún no alude al fenómeno de las redes sociales y, en consecuencia, numerosas entidades locales vienen utilizando dichas redes sin más referencia normativa que el citado artículo 70.bis.3 de la Ley 7/1985.

Lo mismo cabe decir respecto a la edición y publicación de los boletines de información municipal en papel. La normativa de régimen local no dispone de ninguna referencia concreta a sus contenidos. Los artículos 69 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local y 229 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales resultan insuficientes a estos efectos, correspondiendo, por tanto, a las corporaciones locales, la adopción de las decisiones precisas sobre la línea a seguir.

Cabe colegir, pues, que si bien la discusión en torno a los contenidos que los medios de comunicación públicos han de ofrecer a la ciudadanía no es una novedad –de hecho, ha sido una constante en la vida municipal–, no hay duda de que ha cobrado mayor importancia a medida que han ido incrementándose las ventanas de comunicación, a través de las nuevas tecnologías, aunque tal auge no ido acompañado de una regulación jurídica estatal que permita resolver los conflictos que se suscitan.

Comunicación institucional y medios de información

En este contexto de falta de regulación legal concreta, el Defensor del Pueblo lleva unos años recibiendo quejas sobre el uso de las redes sociales u otros medios de comunicación en el ámbito municipal. Las quejas reflejan la disconformidad con la manera de gestionar las publicaciones institucionales municipales a la hora de trasladar información veraz a la comunidad vecinal.

En 2025 caben destacar las Recomendaciones dirigidas a los ayuntamientos de [Arenas de San Pedro](#) (Ávila) y [Miraflores de la Sierra \(Madrid\)](#), a raíz de quejas que contenían argumentos similares a los que ya fueron esgrimidos años anteriores por otros vecinos respecto a otros ayuntamientos. En ambas Recomendaciones el Defensor del Pueblo quiso subrayar la importancia que tiene contar con un instrumento jurídico que regule el uso de las redes sociales como medio de comunicación municipal. La ausencia de esta normativa puede provocar disfunciones en su gestión y controversia en relación con el uso que el equipo de gobierno hace de ellas.

Por ello, mientras no haya una regulación de rango legal sobre la materia, se hace necesario que los ayuntamientos adopten reglamentos municipales que determinen las normas de gestión de las redes y garanticen que el uso de estas tenga por objeto difundir

una información veraz de servicio público, y no se pueda entender como un instrumento partidista que pueda vulnerar los derechos de participación política de los miembros de la corporación.

Dichos reglamentos deberían tener cuenta, en primer lugar, el artículo 4 de la Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional, que exige que las publicaciones que se realicen sean meramente informativas. En ningún caso pueden tener como objeto destacar los logros de gestión o los objetivos alcanzados por el equipo de gobierno. A juicio del Defensor del Pueblo, dicho precepto legal resulta de aplicación a la información difundida a través de los perfiles institucionales de los ayuntamientos, en línea con los razonamientos de la Sentencia 83/2018 del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha.

Y es que, tal y como recoge la exposición de motivos de la citada Ley 29/2005, la dualidad entre la naturaleza política y ejecutiva de la acción gubernamental debe mantenerse en esferas comunicativas separadas. La valoración, el juicio y la información de carácter político tienen sus propios cauces y no deben mezclarse con la actividad comunicativa que, ordenada y orientada a la difusión de un mensaje común, emprende la Administración para dar a conocer a la ciudadanía los servicios que presta y las actividades que desarrolla.

De ahí que los ayuntamientos hayan de ser cuidadosos en las publicaciones que realizan en su boletín de información, así como en las redes sociales a través del perfil institucional, procurando que estas, si se refieren a actuaciones que están llevándose a cabo, sirvan a sus destinatarios legítimos, que son quienes conforman la comunidad vecinal, y no a quien las promueve.

En segundo lugar, los reglamentos municipales, como normas que regulan el uso de las redes como medio de difusión de ideas y de información, deberían tener en cuenta los pronunciamientos jurisprudenciales y del Tribunal Constitucional en relación con la protección de los derechos a la información, expresión, honor, intimidad e imagen. En ese sentido, las corporaciones locales han de velar por un uso responsable de las redes y evitar comentarios injuriosos, que contengan datos personales protegidos o que vulneren derechos de propiedad intelectual en los términos que se prevén en las normas de uso de cada red social.

En todo caso, debe corresponder al ayuntamiento decidir en concreto la finalidad última de las publicaciones y del uso institucional del medio, especialmente cuando edita una revista, tal y como el Defensor del Pueblo argumentó en la [Recomendación dirigida al Ayuntamiento de Pinto](#) (Madrid) en el 2024, con motivo de una queja en la que concejales de un grupo municipal denunciaban que la revista solo publicaba acciones de los concejales del equipo de gobierno.

A juicio de esta institución, debe quedar claro si el objeto de la publicación es únicamente trasladar a la comunidad vecinal los acuerdos adoptados, las obras ejecutadas o los servicios puestos en marcha. En ese caso, debe hacerse teniendo en cuenta que la publicidad y la comunicación institucional han de estar al estricto servicio de las necesidades e intereses de la ciudadanía y, por tanto, atenerse a las previsiones de la normativa de transparencia y comunicación institucional.

Si, por el contrario, la voluntad de la corporación es elaborar un boletín o revista con un contenido de carácter periodístico, su gestión debe de hacerse bajo los principios de profesionalidad, independencia y pluralismo social y político. En el supuesto de que se estime oportuno permitir el acceso a los grupos municipales, como, por ejemplo, prevé la normativa autonómica canaria en relación con los boletines informativos municipales electrónicos, había de hacerse en condiciones de equidad.

Ilustra esta cuestión la [Recomendación dirigida al Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz \(Madrid\)](#), en la que el Defensor del Pueblo señaló que la redacción de la revista debe tener en cuenta las diversas voces existentes en la corporación municipal, con independencia de que los grupos municipales no tienen por qué tener un espacio propio y diferenciado en la publicación, salvo que así se determine en la regulación que se apruebe.

Otro de los aspectos a considerar es la naturaleza del instrumento jurídico a través del cual se establece la regulación sobre el uso de estos medios de comunicación.

El Defensor del Pueblo considera, y así lo ha recomendado reiteradamente, que el recurso adecuado sería el reglamento municipal del servicio, por su contenido y vocación de permanencia en el tiempo. Un mero acto administrativo no parece el instrumento jurídico pertinente.

Sea como fuere, las guías de uso, que no han sido aprobadas por ningún órgano de gobierno y que no recogen más que líneas de actuación en la gestión de las redes, no parecen instrumentos suficientes para la adecuada ordenación y regulación del uso de estos medios de comunicación en el ámbito de las Administraciones públicas, que están obligadas a garantizar que su actuación se ajusta a los principios de transparencia, confianza legítima y seguridad jurídica.

Además, en la medida en que la regulación de dichos medios puede comportar cierta controversia, resulta razonable que sea el pleno municipal, como órgano en el que están presentes las distintas sensibilidades, el que debata y consensúe, en la medida de lo posible, el texto que vaya a aprobarse.

Exista o no regulación municipal, las entidades locales han de extremar la atención y el cuidado en las publicaciones que realizan a través de sus medios de comunicación. Han de procurar que guarden un tono adecuado y no caigan en opiniones personales o de marcado carácter partidista que puedan incluso resultar ofensivas para parte de los

integrantes de la corporación municipal. Esta reflexión forma parte de las consideraciones en las que se apoyaron las Recomendaciones formuladas en 2025 al [Ayuntamiento de Arenas de San Pedro](#) (Ávila) y anteriormente, en 2021, al [Ayuntamiento de Villalba de los Barros \(Badajoz\)](#).

Asimismo, y en conexión con las actuaciones seguidas con el [Ayuntamiento de Miraflores de la Sierra](#) (Madrid) en las que el Defensor del Pueblo verificó que la entidad local había publicado una información errónea relativa a la gestión del padrón de habitantes, esta institución recordó al ayuntamiento que la información de carácter relevante que suministre por propia iniciativa ha de ser veraz, actualizada, objetiva y comprensible. Y, en coherencia con lo anterior, instó a que, con carácter previo a realizar una publicación informativa, especialmente cuando se refiere a cuestiones de carácter jurídico o administrativo, se contara con el respaldo del personal funcionario que conozca la materia.

Por otro lado, las entidades locales no pueden olvidar que la publicidad y comunicación institucionales deben estar al estricto servicio de las necesidades e intereses de los ciudadanos, facilitar el ejercicio de sus derechos y promover el cumplimiento de sus deberes, y no perseguir objetivos inadecuados al buen uso de los fondos públicos. Por tanto, junto a la exigencia de un marco normativo que dé cobertura a este servicio, se requieren profesionales que estén capacitados para su adecuada prestación.

Así, las relaciones de puestos de trabajo de las entidades locales deben determinar puestos que tengan entre sus funciones la gestión de estos medios de comunicación y participación. Quienes ocupan estos puestos deben acreditar tener las competencias precisas para desarrollar dichas funciones.

El Defensor del Pueblo, en definitiva, ha querido hacer hincapié en la necesidad de que las entidades locales aborden este asunto con rigor. Las quejas recibidas en estos últimos años desvelan un mal uso de estos medios de comunicación, cuya importancia es capital, especialmente en los pequeños municipios que no cuentan con un entorno mediático que les proporcione información de proximidad con la regularidad que merecen.

Participación en los perfiles institucionales de los municipios en redes sociales

De forma estrechamente vinculada con las cuestiones hasta ahora tratadas respecto a la publicación de información en perfiles institucionales en redes sociales, el Defensor del Pueblo ha abordado, asimismo, la posición de los ciudadanos en su comunicación con el ayuntamiento a través de dichas redes. Estos instrumentos, a diferencia de los medios tradicionales de comunicación, en los que los mensajes tienen carácter unidireccional, son fuente directa de información municipal para los vecinos a la vez que un recurso de participación ciudadana.

Esta institución dirigió Recomendaciones y Sugerencias a los ayuntamientos de [Entrambasaguas](#) (Cantabria), [Villanueva de Perales](#) (Madrid), [Lorquí](#) (Murcia) y [Mislata](#) (Valencia) con motivo de las quejas recibidas de personas que vieron bloqueada su participación en los perfiles institucionales municipales en redes sociales y mostraban su disconformidad con la actuación municipal. Según denunciaban estos ciudadanos, desde los correspondientes equipos de gobierno se habían bloqueado sus perfiles por haber vertido opiniones contrarias a la gestión municipal, sin la tramitación de procedimiento alguno y, en consecuencia, dejándoles en situación de indefensión.

El Defensor del Pueblo considera que sin regulación municipal que lo ampare, más allá de la que pueda tener establecida la red social, no cabe dejar la decisión de bloquear la participación de un ciudadano en el perfil municipal en manos de la persona que lo gestiona en las redes sociales, quien además en muchas ocasiones puede no contar con la debida formación.

Por eso, esta institución, en las Recomendaciones dirigidas a los ayuntamientos citados, insistió en la necesidad de que adoptaran un reglamento que recoja las normas de gestión de los perfiles institucionales en las redes sociales y detalle el procedimiento a seguir en el supuesto de vulneración de las normas por los usuarios.

Sin perjuicio de reconocer el derecho y obligación de los ayuntamientos de velar por un uso responsable de las redes sociales, se ha de tener en cuenta que, como Administraciones públicas que son, han de servir con objetividad a los intereses generales y procurar que su actuación, especialmente si produce efectos desfavorables para el ciudadano, se rija por los principios de seguridad jurídica, buena fe, responsabilidad, tipicidad y proporcionalidad.

En consecuencia, dicho procedimiento debe garantizar el derecho de audiencia de las personas interesadas, así como el derecho a recibir una explicación de los hechos que han motivado la decisión adoptada, especialmente cuando esta se solicite expresamente a través del registro de entrada de la corporación. Además, sería conveniente que las normas reguladoras recogieran la obligación del ayuntamiento de advertir al interesado, antes de proceder a su bloqueo, de las expresiones concretas que se consideran inadecuadas y cuya reiteración motivaría la prohibición de participar en el perfil.

Ha de tenerse especialmente en cuenta la necesaria proporcionalidad que debe existir entre la decisión que adopte un ayuntamiento y la infracción cometida por el usuario. Ello requiere que se determine un período de tiempo máximo de bloqueo, con el fin de evitar que este pudiera tener una duración indeterminada o indefinida.

La corporación local ha de tener en cuenta que, con independencia de la plataforma que se esté usando y de la mayor o menor formalidad de las comunicaciones que se establezcan, la entidad responsable del perfil institucional, como Administración pública,

está vinculada por el principio constitucional de interdicción de la arbitrariedad en la actuación de los poderes públicos.

Dicho principio exige, no solo el establecimiento de unas normas claras y respetuosas para la actividad administrativa y sus relaciones con los ciudadanos, sino también que se garantice que estas sean conocidas por sus usuarios. Para lograrlo, esta institución ha venido recomendando, además de su publicación y difusión por los medios oficiales, la inclusión de un enlace a estas normas en el propio perfil institucional en la cuenta de la red social, con el fin de facilitar una mayor inmediatez para su acceso.

III

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

1 ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

1.1 LA LEY ORGÁNICA 1/2025, DE MEDIDAS EN MATERIA DE EFICIENCIA DEL SERVICIO PÚBLICO DE JUSTICIA

La entrada en vigor de la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia, supone un cambio profundo en la organización judicial, suprimiéndose los juzgados unipersonales, que pasan a estar integrados en los tribunales de instancia. Durante 2025 –y en tres fases temporalmente diferenciadas– debía haberse producido esa transformación de los tribunales de los partidos judiciales y debía haberse creado la nueva oficina judicial que diera soporte y apoyo a los jueces y magistrados.

Dado que el grueso de esta transformación y acoplamiento estaba previsto en la denominada fase tercera, en el momento de cerrar el presente informe aún no había transcurrido un tiempo suficiente que permitiera evaluar la reforma operada para la racionalización y eficiencia perseguida. De todas formas, no parece posible, a corto plazo, evitar los problemas que necesariamente se derivan de una reforma tan profunda, ejecutada en un plazo de tiempo relativamente corto, con las consiguientes dilaciones.

Por otra parte, su inminente puesta en funcionamiento motivó muchas de las quejas recibidas por el Defensor del Pueblo por la falta de cobertura de las necesidades de personal detectadas en distintas partes del territorio, en especial en las jurisdicciones civil, social y de violencia contra la mujer. Se espera que la reforma venga acompañada de un incremento de la plantilla de jueces, fiscales y personal al servicio de la Administración de Justicia en toda España y que la racionalización que se persigue permita una mejor gestión del trabajo en las oficinas judiciales.

Sin embargo, la entrada en funcionamiento de los tribunales de instancia de manera generalizada tampoco parece que a corto plazo pueda resolver los largos períodos de espera para la celebración del juicio. Porque la creación del tribunal de instancia no supone ninguna alteración del reparto ya asignado a los hasta entonces juzgados. A ello hay que añadir que los magistrados que pasen a ocupar plaza correspondiente en la sección del tribunal «Seguirán conociendo de todas las materias que tuvieran atribuidas en el mismo [juzgado] y de aquellos asuntos que en ellos estuvieren en trámite o no hubieren concluido mediante resolución que implique su archivo definitivo» (Disposición transitoria primera). En consecuencia, parece que la carga de trabajo de los magistrados, salvo que se establezcan medidas de refuerzo y se incremente la planta, seguirá siendo la misma.

1.2 REFORMAS NORMATIVAS PROPUESTAS POR EL DEFENSOR DEL PUEBLO ACEPTADAS Y PENDIENTES DE EJECUCIÓN

Nueva ley de asistencia jurídica gratuita

En los últimos años, el Defensor del Pueblo ha formulado varias [Recomendaciones](#), que han sido aceptadas por el Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, para mejorar la actual normativa sobre asistencia jurídica gratuita, que data en lo fundamental de 1996. En este sentido, el citado ministerio inició la apertura de la consulta pública sobre el anteproyecto de ley de Justicia Pública Gratuita. Sin embargo, no se ha observado hasta el momento ningún otro avance, por lo que aún se está a la espera de la publicación del correspondiente borrador de anteproyecto de ley.

Reforma del artículo 200 de la Ley de Enjuiciamiento Civil

Se siguen produciendo situaciones perjudiciales para el ciudadano cuando el juez que ha presidido la vista o el magistrado ponente en el caso de los órganos colegiados caen enfermos y su baja prolongada deja pendiente –según algunas quejas recibidas por el Defensor del Pueblo, más de dos años–, el dictado de la correspondiente sentencia.

La Secretaría de Estado de Justicia aceptó la [Recomendación](#) del Defensor del Pueblo de prever normativamente un plazo máximo de espera, transcurrido el cual, se acudiría a un juez o magistrado sustituto. A tal efecto propuso modificar el artículo 200 de la Ley de Enjuiciamiento Civil para incluir que, transcurrido un plazo de seis meses, se pudiera aplicar lo previsto en el mencionado artículo. Dicha modificación está pendiente aún del correspondiente proceso de elaboración normativa.

Regulación de la figura del contador-partidor dativo

La Secretaría de Estado de Justicia había aceptado la [Recomendación](#) del Defensor del Pueblo para que se procediera a impulsar, a la mayor brevedad posible, la regulación de la figura del contador-partidor dativo, que tiene un papel clave a la hora de dirimir discrepancias entre unos herederos o ante el hecho de que el testador no haya nombrado ninguno. En las quejas recibidas por esta institución, los ciudadanos muestran especialmente su preocupación por la imposibilidad de plantear recursos respecto de los honorarios de esos agentes o al trabajo que desempeñan.

El Defensor del Pueblo sigue pendiente del correspondiente proceso de elaboración normativa que dé respuesta a la Recomendación aceptada.

1.3 RETRASOS EN LA JUSTICIA, MEDIOS PERSONALES Y PLANTA JUDICIAL

Durante 2025, el problema principal del Servicio Público de Justicia, también el más repetido a lo largo de los años, es el de los retrasos. Este es un problema sistémico, que obedece a causas estructurales, a la insuficiencia de medios personales o materiales de

los juzgados, a la falta de cobertura de las vacantes de personal funcionario en la oficina judicial, a las situaciones de baja de larga duración del titular del órgano judicial no debidamente atendidas, o a la sobrecarga de trabajo en los órganos judiciales, producida por el incremento sostenido en el tiempo de la litigiosidad. A ello se suma la complejidad del sistema de gestión de los recursos personales y materiales de la Administración de Justicia, con distintos cuerpos de funcionarios afectados, que requiere la intervención de distintas administraciones y del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ), así como una adecuada coordinación.

Desde el Defensor del Pueblo se sigue haciendo hincapié en cada una de sus resoluciones en la importancia de la cooperación institucional para el funcionamiento del sistema judicial en su conjunto y la necesidad de dar un uso continuado a los instrumentos formales con los que se cuenta (como las conferencias sectoriales o las comisiones bilaterales), o a los convenios y acuerdos entre el Estado y las comunidades autónomas para desarrollar políticas específicas en este ámbito.

Carga excesiva de trabajo con respecto a la capacidad de resolución

El Defensor del Pueblo recibió quejas en 2025 relacionadas con distintos juzgados de primera instancia en Madrid, que dieron lugar a [Recomendaciones](#) dirigidas a la Secretaría de Estado de Justicia y a la correspondiente consejería de la Comunidad de Madrid para que se dote a los juzgados afectados de las plazas adecuadas. En estas quejas se pide siempre información del Servicio de Inspección del Consejo General del Poder Judicial. En uno de ellos se comunicaba que, sin contar los de familia e incapacidades, existen 86 juzgados de primera instancia en Madrid, los cuales, excluyendo los especializados (donde se incluyen las demandas masivas, como las reclamaciones de consumidores por gastos hipotecarios, o las relativas al transporte aéreo), tienen una carga de trabajo que supera el doble del indicador establecido. Esto ha supuesto un 217 % en el año 2022, un 292 % en 2023 y un 271 % en el año 2024 y en el primer trimestre de 2025. En dicha comunicación del Consejo General se concluía que, al ser una situación sostenida en el tiempo, se hace precisa la creación de 30 juzgados adicionales.

Situaciones similares se han dado en otros muchos puntos de la geografía española. En una queja por dilaciones en el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 5 de Martorell (Barcelona), el Defensor del Pueblo [recomendó al Departamento de Justicia y Calidad Democrática de la Generalitat de Cataluña](#) que se realizase un análisis conjunto de la situación de todos los órganos judiciales de Cataluña y que se elaborase un plan general de actuación para que en los próximos años pueda darse cobertura a las necesidades de personal existentes, reduciendo la tasa de pendencia de asuntos. Igualmente, señaló la necesidad de que se disponga de una dotación presupuestaria suficiente para dar cumplimiento a dicho plan de actualización. Asimismo, se recordó la

conveniencia de que se agilicen y modernicen los movimientos de personal, para que puedan ser resueltos con la mayor celeridad.

Asuntos de especial sensibilidad social

También hay que referirse a las quejas recibidas por el Defensor del Pueblo sobre medidas judiciales de apoyo a las personas con discapacidad, sobre filiación, matrimonio y menores.

En una de las quejas sobre los retrasos en la ejecución de sentencia de un proceso de familia, para cumplimiento de régimen de visitas de un menor, el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 3 de Gavà (Barcelona) había dictado un auto de ejecución, despachando dos meses después de presentada la demanda. Sin embargo, el decreto de la letrada de la Administración de Justicia con las medidas concretas para la ejecución del régimen acordado no se dictó hasta seis meses después.

En su comunicación, la letrada indicó que la funcionaria interina encargada de la tramitación de ese expediente estuvo de baja, sin que se nombrase un nuevo funcionario interino y sin que nadie asumiera la tramitación de ese procedimiento. Además del [Recordatorio de deberes legales a la letrada de la Administración de Justicia](#), sobre la tramitación preferente de estos procedimientos, y al Departamento de Justicia y Calidad Democrática de la Generalitat de Cataluña, para que mejore la cobertura de vacantes, el Defensor del Pueblo señaló a dicha letrada su competencia para dictar las instrucciones precisas en cuanto a la organización, gestión, inspección y dirección en aspectos técnico procesales, al personal a su cargo.

La misma situación se ha puesto de relieve en las secciones civiles de las audiencias provinciales, que son las que han de conocer de los recursos de apelación frente a las sentencias dictadas en primera instancia, particularmente en materias donde el factor tiempo es esencial, como son los derechos de visita o guarda y custodia de los hijos o los procesos de tutela de las personas mayores o con discapacidad. En consecuencia, el Defensor del Pueblo formuló [Recomendaciones al Consejo General del Poder Judicial y a la Secretaría de Estado de Justicia](#), solicitando que se doten correctamente dichas secciones, dado el incremento de la litigiosidad en segunda instancia. Así ha ocurrido respecto de las audiencias provinciales de Valencia, Zaragoza y Sevilla.

La jurisdicción social también se enfrenta al problema de los retrasos. Así ocurrió en un caso que afectaba al Juzgado de lo Social número 3 de Granada, en materia de prestaciones frente a la Seguridad Social. La demanda fue presentada el 2 de abril de 2024, pero la vista se señaló para el 9 de septiembre de 2025. La respuesta del juzgado fue que no había más citas disponibles. El Defensor del Pueblo [recomendó a la Consejería de Justicia y Administración Local y Función Pública de la Junta de Andalucía y al Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes](#) la adecuación de

la planta judicial y funcionarial a las cargas reales de trabajo de los juzgados de lo Social de Granada.

Otro ciudadano, también en materia de prestaciones frente a la Seguridad Social y ante los juzgados de lo Social de Málaga, presento una queja ante el Defensor del Pueblo porque, admitida a trámite su demanda el 19 de septiembre de 2024, se señaló a juicio para el 24 de mayo de 2027 (más de dos años y medio después). En este caso, el expediente concluyó con otra Recomendación del Defensor del Pueblo para aumentar la planta y el establecimiento de medidas de refuerzo. El [Consejo General del Poder Judicial](#) la aceptó, señalando la necesidad de establecer medidas de refuerzo de carácter transversal, en especial para los juzgados números 2, 3, 8 y 11 de Málaga. Pero el [Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes](#) entendió que estas recomendaciones serían innecesarias al estar desarrollándose ya la programación de las nuevas unidades judiciales para el año 2025, correspondientes a la reforma establecida en la mencionada Ley Orgánica 1/2025. En cuanto a las medidas de refuerzo, señaló que generalmente se autorizaban todas las solicitadas por el Consejo General del Poder Judicial y, en este caso, no se habían pedido. Finalmente, apuntó la entrada en vigor del Tribunal de Instancia de Málaga el 31 de diciembre de 2025, y que ya se estaban adoptando en su ámbito competencial las medidas necesarias.

En el orden contencioso-administrativo se repite el problema. Por ello, el Defensor del Pueblo efectuó recomendaciones al [Consejo General del Poder Judicial](#), a la [Presidencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias](#), al [Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes](#) y a la [Consejería de Justicia de la comunidad autónoma de Canarias](#), en sus respectivos ámbitos competenciales, para que acordasen el incremento de unidades judiciales en la nueva Sección de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal de Instancia de Santa Cruz de Tenerife y la adopción de medidas o planes de refuerzo para reducir los elevados plazos de espera.

Estabilidad del personal

De particular relevancia son las actuaciones iniciadas respecto de un Juzgado Central de Instrucción de la Audiencia Nacional. El personal de los juzgados centrales de instrucción no tiene la suficiente estabilidad, siendo un 40 % de la plantilla funcionarios interinos, lo que indica una importante tasa de rotación.

Hay que recordar que los juzgados centrales de instrucción de la Audiencia Nacional se encargan de investigar delitos de relevancia y alta complejidad, como terrorismo, narcotráfico a gran escala o delitos económicos que causen grave perjuicio a la economía nacional. Por este motivo, su oficina judicial requiere de un personal altamente especializado y estable. El Defensor del Pueblo formuló una [Sugerencia a la Secretaría de Estado de Justicia](#) para que se adopten las medidas oportunas para atraer a las

plazas de dichos juzgados a funcionarios que no solo tengan experiencia en materia penal y conocimiento de idiomas, sino también una vocación de permanencia.

Utilización de mecanismos procesales específicos

El Defensor del Pueblo ha defendido reiteradamente una mayor utilización de las previsiones contenidas en el artículo 37 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. En concreto, la suspensión de procedimientos con idéntica pretensión y la tramitación de uno solo de ellos como pleito testigo, o la posibilidad de acumulación de procesos con idéntico objeto. En este sentido, formuló Recomendaciones al [Consejo General del Poder Judicial](#) y a la [Secretaría de Estado de Justicia](#).

1.4 PERSONAL JUDICIAL Y COLABORADOR DE LA JUSTICIA

1.4.1 Titulares de la potestad jurisdiccional

El Defensor del Pueblo formuló [Recomendaciones al Consejo General del Poder Judicial](#) para que se adopten medidas para evitar situaciones de pendencia de dictado de sentencias cuando la persona titular del órgano judicial enferma o se jubila, y transcurre un tiempo excesivo sin el dictado de la correspondiente sentencia.

En otras quejas, esta institución constata que, cuando finalmente llega el día fijado para el juicio, este se suspende, por la imposibilidad de acudir el juez o el llamado a sustituirlo, según el plan de sustituciones, lo que termina por generar que las citaciones se pospongan. En los casos recibidos, esto sucedía en torno a los 10 meses.

Por este motivo, el Defensor del Pueblo formuló unas [Recomendaciones al Consejo General del Poder Judicial](#), para que se estudie la forma de no perjudicar a los ciudadanos que ya tienen fijada una vista, cuando exista un supuesto excepcional de indisponibilidad por parte del juez titular y no sea efectivo el plan de sustituciones. En particular, recordó que se agende la vista suspendida, a la mayor brevedad posible. También recomendó que se estudie la forma de evitar que el cambio de destino de un juez titular tenga como efecto la suspensión de las vistas programadas, de manera que se prevea con tiempo el cese, bien para designar inmediatamente un juez sustituto, bien para trasladar las vistas a las agendas de los jueces designados en el plan de sustituciones en unos plazos que no superen el mes.

Finalmente, prosiguieron las actuaciones del año precedente, en las que el Defensor del Pueblo [recomendó al Consejo General del Poder Judicial](#) la adopción de las medidas necesarias para garantizar que los magistrados suplentes y jueces sustitutos recibieran una formación inicial cuando son designados y que puedan acceder a una formación continuada de calidad y relacionada con las materias propias de los órdenes para los que hayan sido designados. Este año, el Defensor del Pueblo formuló una

[Recomendación a la Secretaría de Estado de Justicia](#) para que se contemple esta necesidad de formación a nivel normativo. La medida cobra especial relevancia, dado que, según datos del Consejo General del Poder Judicial, en 2024 los jueces y magistrados sustitutos o suplentes representaban el 18,61 % del total de la plantilla judicial.

1.4.2 Abogados y procuradores: colegios profesionales

El Defensor del Pueblo sigue recibiendo quejas de los ciudadanos respecto de la actuación de sus abogados. Tras la confirmación, por parte de la Secretaría General de Consumo, de que a estos ciudadanos les asiste toda la protección relativa a los derechos de los consumidores (como se expuso en el informe anual 2024), esta institución formuló una [Recomendación al Consejo General de la Abogacía Española](#), para que se valore la conveniencia de indicar en su página web o en las páginas web de los colegios de abogados de España, la existencia de los mecanismos alternativos de resolución de controversias en materia de consumo, como medio de reclamación por parte de los ciudadanos que contraten los servicios jurídicos de un profesional.

Asimismo, el Defensor del Pueblo inició actuaciones ante la Secretaría de Estado de Justicia sobre la oportunidad de llevar a cabo campañas de difusión de los derechos que asisten a los ciudadanos en sus relaciones con los abogados y los procuradores, en tanto que consumidores, en particular por medios digitales.

En cuanto a la labor de los colegios de abogados y procuradores, hay que recordar que estos tienen atribuidas unas funciones que determinan su encuadramiento como corporaciones de derecho público, les resulta de aplicación la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Esto les obliga a dictar resoluciones expresas y a notificarlas en todos los procedimientos, cualquiera que sea su forma de iniciación, en la forma y plazos en cada caso previstos, incluso cuando tal plazo ya hubiese transcurrido. El Defensor del Pueblo formuló un Recordatorio de deberes legales en este sentido al [Colegio de Procuradores de Illes Balears](#); al [Consejo de Colegios de Abogados de la Comunidad de Madrid](#) y al [Colegio de Abogados de Alicante](#).

1.4.3 Peritos judiciales

La actividad pericial (sea ejercida en los institutos de medicina legal, sea por peritos adscritos a los juzgados o peritos colaboradores externos) sufre retrasos en ocasiones por el incremento de pleitos y la falta estructural de medios del resto de la Administración de Justicia.

En una queja recibida por el Defensor del Pueblo se indicaba que un ciudadano había solicitado hacía dos años, al Instituto de Medicina Legal de Guadalajara, que

emitiera un informe pericial, esencial en las diligencias penales de las que conocía un juzgado de instrucción de Burgos. El Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, también conocedor de la situación, había decidido paliar los retrasos externalizando el servicio a través de una subvención directa al Consejo General de Colegios Oficiales de Psicólogos, para realizar un total de 294 pericias psicológicas. Sin embargo, no se había tomado ninguna medida de gestión de personal para cubrir las plazas vacantes, como exige la ley.

Por ello, el Defensor del Pueblo formuló dos [Recomendaciones](#), para que el Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes cubriera las plazas vacantes y resolviera las incidencias laborales y para que garantizase que la externalización de los servicios periciales cumple con los mismos criterios de calidad y los protocolos de actuación y guías de buenas prácticas que los institutos de medicina legal. También recomendó que se garantizara la cualificación profesional y especialización forense de los psicólogos elegidos por cada colegio para realizar las pericias judiciales, en el marco de la externalización acordada con el ministerio.

Esta situación también afecta a los peritos que son consultados por los juzgados para elaborar evaluaciones técnicas en los procesos judiciales. Sobre este asunto, el Defensor del Pueblo formuló [Recomendaciones al Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes](#), para que se regule de forma integral el servicio pericial en los procesos judiciales tanto el prestado por funcionarios como por peritos privados; para garantizar su calidad; dotarlo de financiación suficiente; reforzar el papel de las gerencias territoriales en la configuración y control de las listas de peritos; asegurar el pago ágil de honorarios en casos de justicia gratuita, y agilizar la designación de personal temporal, mejorando la coordinación administrativa en supuestos de sustitución o cobertura de vacantes.

1.5 DERECHOS DE LOS CIUDADANOS ANTE LA JUSTICIA

1.5.1 Protección de datos con fines jurisdiccionales

El Defensor del Pueblo formuló un [Recordatorio de deberes legales a la Secretaría de Estado de Justicia](#), para que, de un lado, cumpla con lo previsto en el artículo 236 sexies de la Ley Orgánica del Poder Judicial, que le atribuye el deber de elaborar y actualizar los códigos de conducta destinados a contribuir a la correcta aplicación de la normativa de protección de datos personales en la oficina judicial y fiscal. Por otra parte, para que se impulse la elaboración de la evaluación de impacto en el tratamiento de los datos personales con fines jurisdiccionales, que determina el Reglamento de Protección de Datos.

1.5.2 Calidad del servicio público del turno de oficio

Un número relevante de las quejas recibidas por el Defensor del Pueblo se refiere a la actuación de los abogados de oficio. En años anteriores se ha insistido en la necesidad de dotar de medios adecuados al turno de oficio, y de exigir, por las instancias competentes, que se ofrezca un servicio de calidad, pues su fin último es el de garantizar la tutela judicial efectiva de aquellos ciudadanos que no cuentan con medios económicos suficientes para acceder a la justicia.

Por este motivo, esta institución inició actuaciones ante la Secretaría de Estado de Justicia, para impulsar la supervisión de las quejas que se tramitan en los colegios de abogados sobre los letrados del turno de oficio.

1.5.3 Registro de fallecimientos que se producen con posterioridad a los seis meses de gestación

En la tramitación por el Defensor del Pueblo de una queja por la demora en resolver un recurso por parte de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, por la negativa del Registro Civil de Zaragoza de inscribir junto con el nombre los apellidos de la hija de unos ciudadanos que habían solicitado su inscripción en el registro de fallecimientos producidos con posterioridad a los seis meses de gestación, esta institución formuló una [Recomendación a la Secretaría de Estado de Justicia](#), para que se resuelva la disparidad de criterios en los registros civiles respecto de la interpretación del concepto de «nombre», con la finalidad de que puedan constar también los apellidos.

1.5.4 Responsabilidad del Estado por el funcionamiento de la Justicia

Una de las competencias atribuidas al Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes es la gestión de los expedientes de responsabilidad patrimonial del Estado cuando se produce un anormal funcionamiento de la Administración de Justicia o por error judicial.

Ciertamente, es un procedimiento complejo, en el sentido de que son varias las administraciones y órganos que deben intervenir (remisión de testimonio por el órgano judicial e informe por el Consejo General del Poder Judicial, entre otros trámites), pero estas circunstancias ya eran conocidas por el legislador cuando estableció un plazo de resolución de seis meses. En consecuencia, no pueden servir de justificación de una manera generalizada a la Administración para las amplias demoras en la resolución que se está produciendo en muchos casos.

En 2025, el Defensor del Pueblo siguió recibiendo quejas de ciudadanos pendientes de la resolución de sus reclamaciones (iniciadas algunas en enero de 2022 y resueltas en mayo de 2025), habiéndose efectuado en este caso un [Recordatorio de deberes legales a la Secretaría de Estado de Justicia](#) respecto de la obligación de resolver y de

hacerlo en el plazo legalmente previsto, sin que la posibilidad del ciudadano de acudir a los tribunales, al haber operado el silencio administrativo con efectos negativos, exima a la Administración de su obligación.

En otra queja, un ciudadano había formulado su reclamación a principios del año 2021, informando la Administración en marzo de 2025 de que la resolución y notificación del expediente administrativo se podría producir en los dos o tres meses siguientes. También aquí y a la vista de la amplia demora, el Defensor del Pueblo efectuó al Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes el mismo [Recordatorio de deberes legales](#).

1.6 SUSTRACCIÓN DE RECIÉN NACIDOS

El Defensor del Pueblo reitera su compromiso con las madres de los denominados «bebés robados» y ha continuado el seguimiento de las actuaciones en curso.

Recibió un informe del Ministerio de Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, en el que se comunicaba, entre otras cuestiones, que la inclusión en el Banco estatal de ADN de Víctimas de la Guerra y la Dictadura de los perfiles de ADN de los afectados por adopciones irregulares, que actualmente se encuentran custodiados en laboratorios privados, se preveía que se iba a realizar en el año 2025, una vez entrara en funcionamiento el Banco estatal de ADN, tras la publicación del desarrollo reglamentario previsto en el artículo 23.5 de la Ley 20/2022, de 19 de octubre, de Memoria Democrática. Asimismo, indicaba que la gratuidad de la recogida de muestras biológicas y su análisis para la obtención de perfiles de ADN en aquellas personas que hubieran acreditado su condición de familiar, se encontraba amparada en el artículo 23.2 de la misma ley.

A tenor de la información recibida, el Defensor del Pueblo formuló cuatro [Recomendaciones al Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes](#), todas ellas aceptadas, comunicando que el desarrollo reglamentario del Banco estatal de ADN está en curso, que las personas con denuncia admitida podrán solicitar la toma y comparación de muestras y que este organismo tendrá carácter pericial en vía administrativa, manteniéndose en el ámbito judicial la intervención del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses. Asimismo, indicó que prevé trámite de audiencia pública en la elaboración del real decreto, de conformidad con lo establecido en el artículo 26.6 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, y el artículo 133 de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Por otra parte, ante la solicitud de una afectada para que se le reconociera la condición de víctima conforme a la ley, el Defensor del Pueblo se dirigió al Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática para solicitar la aclaración de si estas

sustracciones de recién nacidos pueden ser reconocidas como tales en el marco de la Ley de Memoria Democrática.

1.7 NACIONALIDAD Y REGISTRO CIVIL

El 22 de octubre de 2025 finalizó el plazo para solicitar la nacionalidad española, al amparo de la disposición adicional octava de la Ley 20/2022, de 19 de octubre, de Memoria Democrática. Durante el año se recibieron numerosas quejas de personas que no pudieron presentar su solicitud en plazo por fallos imputables a la Administración (falta de citas, colapso registral, problemas informáticos o retrasos en certificados de nacimiento).

El Defensor del Pueblo inició actuaciones ante la Secretaría de Estado de Justicia para conocer si se habilitó un registro de incidencias, si cabe admitir solicitudes fuera de plazo cuando existan justificantes y cuál es el volumen y plazo medio de tramitación de los expedientes pendientes en el Registro Civil Central.

Asimismo, solicitó aclarar los criterios documentales exigidos por los registros civiles en los casos de nacionalidad de menores nacidos en España con valor de simple presunción, ante la disparidad de criterios, a fin de garantizar la unidad de actuación en todo el territorio. Considera esta institución que la situación legal de los progenitores desde una perspectiva de derecho de extranjería y los derechos de sus hijos con respecto a la nacionalidad española son conceptos jurídicos diferentes.

Se espera que la plena implantación de la plataforma adaptada al nuevo modelo de Registro Civil, DICIREG, en 2025, contribuya a reducir la pendencia y el elevado número de quejas en materia de nacionalidad y registro civil.

2 CENTROS PENITENCIARIOS

Un año más el Defensor del Pueblo debe destacar y reconocer el esfuerzo realizado por todos los funcionarios que atienden el servicio público penitenciario y en particular el del personal sanitario, cuyas dotaciones se encuentran sumidas en un proceso de reducción constante que debe ser adecuadamente atendido.

Por otra parte, cabe indicar aquí que la función del Defensor del Pueblo relativa a la supervisión de los centros penitenciarios se coordina con la realizada en su condición de Mecanismo Nacional de Prevención (MNP), habiéndose visitado conjuntamente los centros penitenciarios de La Torrecica (Albacete), Pamplona I, Villanubla (Valladolid), Las Palmas I y II, la Unidad de Custodia Hospitalaria del Hospital Gregorio Marañón (Madrid) y los centros de inserción social de Valladolid y Victoria Kent (Madrid). El MNP es objeto de un informe propio, que se incluye en formato digital en el presente informe anual. Al respecto, puede verse, asimismo, la parte IV de este informe.

Actualización del Protocolo específico de actuación frente a agresiones (PEAFA) en el ámbito penitenciario

Las reuniones habidas en 2025, entre representantes de la Administración penitenciaria y organizaciones sindicales del ámbito penitenciario, han permitido avanzar en el conocimiento y valoración de las posiciones de las partes negociadoras. Sin embargo, la Administración penitenciaria no ha acabado de asumir como necesaria la actualización del programa específico de actuación frente a agresiones en el ámbito penitenciario implementado en el año 2017. El Defensor del Pueblo considera que resulta necesario proceder a su actualización.

2.1 FALLECIMIENTOS

El Defensor del Pueblo inició ocho actuaciones de oficio por fallecimientos de personas privadas de libertad en centros penitenciarios dependientes de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias y de la Generalitat de Cataluña.

El Defensor del Pueblo tuvo conocimiento de que la noche del fallecimiento de una persona privada de libertad, cuando el interno de apoyo solicitó de manera reiterada atención, tanto el funcionario que respondió a la petición como el jefe de servicios que recibió el aviso no consideraron necesario comunicárselo al servicio médico. El Defensor del Pueblo formuló un [Recordatorio de deberes legales a la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias](#) en el sentido de que, a tenor de lo dispuesto en el Código Deontológico del personal penitenciario, este tiene la obligación de realizar las tareas profesionales que sean oportunas en situaciones extraordinarias o en casos de urgencia, a fin de hacer frente a las necesidades surgidas.

Del mismo modo, esta institución formuló un [Recordatorio de deberes legales](#) a la misma secretaría general, por un caso parecido, con la peculiaridad de que esta había admitido la inexistencia de protocolos de asistencia profesional a internos durante el proceso judicial si no es a demanda de los mismos.

2.2 TRATO DIGNO COMO DEBER DE LA ADMINISTRACIÓN PENITENCIARIA

El Defensor del Pueblo formuló un [Recordatorio de deberes legales a la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias](#) para garantizar que ninguna persona privada de libertad sea objeto de un rigor innecesario en la aplicación de las normas, debiendo ser la respuesta del personal funcionario proporcionada a los incidentes que tuvieran lugar, evitando situaciones de desprecio o humillación.

Registros efectuados con las garantías oportunas

El Defensor del Pueblo formuló un [Recordatorio de deberes legales a la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias](#) para que se garantice que los registros de celdas y pertenencias de las personas privadas de libertad se lleven a cabo en presencia de estas. De igual modo, formuló un [Recordatorio de deberes legales](#) al mismo organismo para asegurar la debida elaboración y cumplimentación de los partes de registros y cacheos efectuados por el personal funcionario.

2.3 DERECHOS DE LAS PERSONAS PRIVADAS DE LIBERTAD

2.3.1 Ingreso en prisión

Cuando se produce el ingreso de una persona en prisión, ya sea en situación de prisión preventiva o para cumplir condena, la Administración penitenciaria viene obligada por las previsiones contenidas en el Reglamento penitenciario para que entreguen a los internos artículos y productos necesarios para la higiene diaria, ropa de uso personal y de cama, una cartilla o folleto informativo general y las normas de régimen interior del centro penitenciario de que se trate.

El Defensor del Pueblo ha constatado que la Administración penitenciaria no dispone de sistemas de registro de estas entregas, lo que dificulta extraordinariamente verificar las eventuales quejas acerca del incumplimiento de las obligaciones contenidas en las referidas normas. Esta situación, en la medida en que es extensible a todos los centros penitenciarios, motivó la formulación de una [Recomendación a la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias](#).

2.3.2 Criterios de clasificación inicial en tercer grado

El Defensor del Pueblo ha tenido conocimiento de la falta de uniformidad de la aplicación de los criterios en el ingreso directo en prisión en tercer grado en los centros integrados

en la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, dependiendo de las distintas prácticas de las direcciones de cada centro, de los consejos de dirección y de otros órganos administrativos con competencia en la materia, sin garantizar así un marco de seguridad jurídica debida.

Por este motivo, el Defensor del Pueblo inició actuaciones ante dicha secretaría general, con la finalidad de conocer las normas existentes en cada una de las instalaciones penitenciarias, en desarrollo de la Instrucción 6/2020 que habilita el ingreso directo en secciones abiertas o en centros de inserción social de personas con un perfil penitenciario favorable para cumplir en régimen de semilibertad.

2.3.3 Protección de datos

El Defensor del Pueblo formuló una [Recomendación a la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias](#), con la finalidad de que en cualquier instalación donde se produzcan situaciones de privación de libertad gestionadas por esa Administración no se publique en los tablones de anuncios, o en cualquier otro soporte público, ninguna exposición de información que implique una vulneración del derecho a la protección de datos de las personas privadas de libertad. Asimismo, recomendó que dentro de su ámbito de competencias se dicten normas de carácter general que regulen esta materia.

2.3.4 Protocolo de atención, acompañamiento y reparación a las víctimas de delitos sexuales cometidos dentro de la prisión

El Defensor del Pueblo, en el curso de la tramitación de un expediente por presuntos hechos relacionados con delitos sexuales dentro de la prisión, ha detectado que la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias no dispone de herramientas para intervenir en ellos. Por este motivo, estimó la necesidad de formular una [Recomendación a la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias](#), con la finalidad de que se diseñe, redacte e implemente a la mayor brevedad posible un protocolo de atención, acompañamiento y reparación a las víctimas de delitos sexuales ocurridos dentro de las instalaciones de privación de libertad.

2.3.5 Conducciones

El Defensor del Pueblo formuló una [Recomendación](#) a las tres administraciones penitenciarias (la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, el Departamento de Justicia y Derechos Humanos del Gobierno Vasco y el Departamento de Justicia y Calidad Democrática de la Generalitat de Cataluña), para que formaran un grupo de trabajo donde estuvieran presentes las tres, con el objetivo de abordar las deficiencias observadas en la ejecución de las conducciones de personas privadas de libertad y proponer las mejoras que fueran oportunas, relativas a la actualización de las líneas o rutas de conducción o a la posibilidad de llevar a cabo conducciones compartidas.

2.3.6 Derechos económicos

El Defensor del Pueblo dirigió una [Sugerencia a la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias](#) para que adopte medidas urgentes para que los apoderamientos que deben acompañar a las solicitudes de transferencias desde cuentas bancarias externas de internos a la cuenta de peculio del establecimiento tengan una delimitación temporal acorde a la duración de la condena de prisión de la persona beneficiaria. Previamente, esta institución había recibido diversas quejas sobre la obligatoriedad de autorizar por cinco años que el centro penitenciario reciba transferencias a nombre de las personas privadas de libertad.

Por otro lado, también formuló una [Sugerencia a la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias](#) para que se valorara individualmente la oportunidad de que las personas internas puedan seguir haciendo uso de los objetos adquiridos durante su estancia en el centro penitenciario y que ya han sido anteriormente autorizados por la Administración por adecuarse a las normas y parámetros de seguridad establecidos.

2.3.7 Apoderamiento por videoconferencia «*apud acta*»

Una abogada formuló queja ante el Defensor del Pueblo por no poder acceder al expediente ni defender a su cliente, interno en un centro penitenciario. El órgano de ejecución no aceptaba la designación por escrito del propio interno, exigiendo un poder notarial o un apoderamiento telemático («*apud acta*») otorgado desde el centro penitenciario ante notario o personal judicial, trámite que se había demorado durante cinco meses, afectando al derecho de defensa.

Por este motivo, el Defensor del Pueblo sugirió a los órganos competentes de la [Audiencia Nacional](#) que permitieran el otorgamiento de dichos apoderamientos por videoconferencia, desde el órgano judicial con los centros penitenciarios, estableciendo criterios comunes para ello.

2.3.8 Derecho a la salud

Los centros penitenciarios Sevilla II, Brians II (Barcelona), Quatre Camins (Barcelona), Córdoba, Topas (Salamanca), Mallorca, Granada, Huelva, Puerto III (Cádiz), Teixeiro (A Coruña), A Lama (Pontevedra), Madrid V (Soto del Real), Madrid VI (Aranjuez), Madrid VII (Estremera) y Valencia son los 15 centros que albergaban un mayor número de personas privadas de libertad a finales del 2025, momento en el que el Defensor del Pueblo solicitó información acerca de la cobertura de personal facultativo. Todos estos centros tienen más de 1.200 internos y suman aproximadamente el 30 % de la población penitenciaria nacional.

La dotación de médicos con que cuentan, excepción hecha de los centros dependientes de la Generalitat de Cataluña, resulta muy insuficiente. Es habitual que las

relaciones de puestos de trabajo de estos grandes centros prevean la dotación de entre ocho y diez médicos. No todos los centros tienen cubierta la plaza de subdirector médico. En algunos de ellos únicamente se dispone de médicos contratados que trabajan en turnos de 24 horas y descansan dos o tres días, de modo que uno o dos días a la semana y unas tres noches a la semana no hay médico. Entonces se cubren con telemedicina dos días a la semana. Los centros hacen una previsión mensual y la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias indica los días que podrán hacer uso de ese servicio. La telemedicina es un recurso condicionado especialmente por el régimen penitenciario. Sobre el personal de enfermería recaen muchas de las funciones que no realizan los médicos. Consideran que tienen que hacer funciones que no les corresponden (prescripción de medicación, partes de lesiones, aplicación de aislamientos).

También se producen disfunciones en las citas médicas acordadas en centros sanitarios del Sistema Nacional de Salud para las personas privadas de libertad. Resulta frecuente la pérdida de dichas citas médicas, bien porque en el momento requerido no existe conducción que traslade a las personas privadas de libertad a los centros sanitarios del exterior, o bien porque dicha conducción se demora y no es posible acudir a la hora concertada.

En vista de todo ello, el Defensor del Pueblo formuló una [Sugerencia a la Secretaría de Estado de Seguridad](#) para que, cuando se prevea la conducción de varias personas privadas de libertad desde el centro penitenciario a distintos lugares entre los que se encuentre el traslado a un centro médico u hospitalario de alguna de ellas, se adopten medidas para que dichas conducciones se efectúen en vehículos diferenciados, a fin de evitar demoras o la pérdida de citas médicas por las incidencias que puedan surgir en dicho traslado.

También [sugirió a la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias](#) que los servicios sanitarios de los centros penitenciarios distinguiesen convenientemente las salidas médicas de las personas privadas de libertad que tuvieran carácter urgente y preferente, a fin de garantizar que se producía su efectiva conducción hasta los centros sanitarios por parte de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado.

Importancia de las infraestructuras en la salud de las personas privadas de libertad

El Defensor del Pueblo formuló una [Sugerencia a la Consejería de Sanidad de la Generalitat Valenciana](#), instando a promover la coordinación entre dicha Administración y la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, a fin de garantizar la creación, en el Hospital General de Valencia, de un espacio destinado a ser empleado como sala de espera para consultas externas de las personas privadas de libertad que acudiesen al hospital a recibir atención médica, y su adecuación a los requerimientos técnicos

convenientes.

Por otro lado, en el caso de un interno que, a pesar de padecer ciertas patologías que le dificultaban la movilidad, tenía que subir y bajar todos los días en varias ocasiones hasta la segunda planta del módulo, esta institución formuló una [Sugerencia a la Secretaría General de Instituciones Penitenciaria](#) para que, atendiendo a la necesidad de que la asistencia sanitaria penitenciaria tenga un carácter integral, el interno fuera ubicado en una celda que se adecuara a sus circunstancias y que le procurara una mejora en su calidad de vida.

2.3.9 Intoxicaciones por consumo de drogas y protección de la vida, integridad y salud

El Defensor del Pueblo reconoce los esfuerzos de la Administración penitenciaria para afrontar el problema del consumo de drogas en prisión, pero ha constatado la carencia de un sistema adecuado de registro y explotación de datos.

Por este motivo, formuló a la [Secretaría General de Instituciones Penitenciarias varias recomendaciones](#) para que disponga de información permanentemente actualizada, basada en la historia clínica digital, sobre las personas privadas de libertad con toxicomanías, incluida la poliadicción, y para que se registren sistemáticamente las intoxicaciones graves que requieran atención sanitaria.

El objetivo es mejorar la base estadística disponible y permitir un diseño más eficaz de las actuaciones frente al consumo abusivo, mediante un sistema análogo al utilizado para el registro de fallecimientos o intentos de suicidio en prisión.

2.4 DERECHOS DE LOS FAMILIARES Y ALLEGADOS DE LAS PERSONAS PRIVADAS DE LIBERTAD

2.4.1 Especial deber de protección de los menores que visitan a sus familiares en prisión

La presencia de menores en prisión es una situación que se produce con frecuencia, debido a que acuden con regularidad a visitar a sus familiares que se encuentran privados de libertad.

Tras la recepción de diversas quejas, el Defensor del Pueblo detectó que, cuando los menores acuden a visitar a sus familiares privados de libertad, se les somete a registros y cacheos con carácter previo a la celebración de las comunicaciones, sin que exista una regulación expresa al respecto y, por tanto, sin una previsión normativa acerca del modo en que deben desarrollarse esos controles.

Por ello, formuló una [Recomendación a la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias](#), con el objetivo de que se procediera a la regulación normativa del protocolo a seguir en los centros penitenciarios dependientes de ella, en los casos de

aplicación de medidas de seguridad (incluida la práctica de registros y cacheos de cualquier tipo) sobre menores de edad, a fin de garantizar sus derechos e intereses legítimos.

Durante 2025, la Administración penitenciaria comunicó que no consideraba necesaria la realización de una normativa específica al respecto, pero que se valoraría su pertinencia en la revisión de la instrucción en materia de seguridad.

2.4.2 Servicio de atención a personas con dificultades deambulatorias que acuden a visitas en prisión

El Defensor del Pueblo ha detectado, a raíz de quejas de familiares o allegados de personas privadas de libertad, que la Administración penitenciaria no dispone de un servicio de atención y asistencia con personal de ayuda para aquellas personas que acuden a comunicar y tengan limitaciones para desplazarse con autonomía y normalidad.

Parece razonable que si existen sillas de ruedas para estas personas, también se facilite la asistencia personal que pudieran precisar mientras se encuentran en las instalaciones penitenciarias por las que pueden circular. Por este motivo, esta institución formuló una [Recomendación a la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias](#), para que sean dictadas las normas oportunas para el establecimiento y regulación de un servicio de atención y asistencia a personas mayores, con discapacidad o alguna otra limitación deambulatoria.

2.4.3 Atención telefónica a los ciudadanos a través de las centralitas de los centros penitenciarios y uso de videoconferencia

Los familiares o allegados de las personas privadas de libertad en ocasiones han de contactar con las oficinas de los centros penitenciarios. El Defensor del Pueblo ha constatado que persisten las quejas relativas a la dificultad para poder comunicarse con la Administración a través del servicio telefónico.

Por ello, formuló una [Recomendación a la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias](#), para que se proceda a regular la atención telefónica a los ciudadanos a través de las centralitas de los centros penitenciarios, unificando en todas las instalaciones gestionadas por la Administración penitenciaria los servicios a los que los ciudadanos pueden acceder por esta vía. También recomendó que se constate el correcto funcionamiento y operatividad de las centralitas telefónicas en servicio, verificando que efectivamente es posible que los ciudadanos se comuniquen por vía telefónica y que son informados de los servicios y horarios en los que la Administración penitenciaria se compromete a prestar atención telefónica.

El Defensor del Pueblo detectó también que sería conveniente en determinados

casos que la Administración penitenciaria proceda, mediante la fórmula que se estime oportuna, a facilitar la posibilidad del uso de la videoconferencia como forma de sustitución de la entrevista personal con el responsable del centro u otros funcionarios. Y ello particularmente en casos en los que el desplazamiento del familiar o allegado resulta de algún modo dificultoso, bien por la distancia o por su estado de salud o movilidad.

2.4.4 Manifestación de condolencias

Con ocasión de la queja de un familiar de una persona privada de libertad fallecida en un centro hospitalario extrapenitenciario, el Defensor del Pueblo constató diversas actuaciones susceptibles de mejora en materia de comunicación entre la Administración penitenciaria y los familiares.

En el curso de la tramitación de este expediente, esta institución apreció la necesidad de formular una [Recomendación a la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias](#) para que se extirpe la diligencia en la transmisión de condolencias a las personas, familiares o allegados de personas fallecidas que se encuentran bajo la custodia de la Administración, sin perjuicio de que hayan podido fallecer en una instalación hospitalaria. Se trata de un acto de buena administración que considera el Defensor del Pueblo que debe ser especialmente bien atendido por quien ostenta la responsabilidad y representación institucional de cada centro penitenciario.

3 CUIDADANÍA Y SEGURIDAD PÚBLICA

3.1 PRINCIPIO DE COORDINACIÓN PARA HACER FRENTE A LAS CONSECUENCIAS DE LA DANA DEL 29 DE OCTUBRE DE 2024

La Constitución establece en el artículo 103.1 que uno de los principios de acuerdo con los cuales debe actuar la Administración pública es el de coordinación. Para afrontar las consecuencias de la dana padecida el 29 de octubre de 2024, particularmente en la Comunitat Valenciana, la aplicación práctica de este principio es esencial en un Estado en el que diversas administraciones tienen atribuidas competencias al respecto. Esta necesidad era clara desde el principio y subsiste en el contexto de una larga reconstrucción y superación de las consecuencias de la tragedia.

En la reunión celebrada en Alicante, el 2 de abril de 2025, entre el Defensor del Pueblo y el Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana, se constató la necesidad de impulsar la coordinación entre la Administración General del Estado y la Generalitat tanto en un sentido formal –a través del órgano específico que procediere– como en un sentido material, a través de la adopción en él de medidas específicas para la reparación, en lo posible, de las consecuencias de la catástrofe.

Esta necesidad de impulso dio lugar a una actuación de oficio ante el Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática y ante la Vicepresidencia de la Generalitat encargada de la reconstrucción, en la que se subrayaba la importancia de dar visibilidad –o una mayor visibilidad– a la cooperación entre instituciones.

En efecto, la cooperación entre administraciones debe ser una realidad y, además, públicamente percibida. El Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática contestó en este sentido al Defensor del Pueblo, el 29 de octubre de 2025. En este caso, enunciaba una gran cantidad de actividades de coordinación (centenares de encuentros) entre el Gobierno y la Generalitat, en las que habían participado (con distintos formatos) 14 ministerios del Gobierno y, por parte de la Generalitat, la Vicepresidencia Segunda para la Recuperación Económica y Social, las consejerías de Medio Ambiente y Agricultura y el Instituto Valenciano de Edificación.

Pero la percepción aludida se verá definitivamente reforzada por el Real Decreto 70/2026, de 4 de febrero, promulgado cuando se está cerrando el presente informe anual, por el que se crea una Comisión Mixta. Su artículo 1.1 establece que está integrada «por representantes de la Administración General del Estado, de la Generalitat Valenciana y de las entidades locales afectadas de la Comunitat Valenciana, con la finalidad de planificar, impulsar y coordinar las actuaciones y medidas que desarrollen las administraciones públicas para paliar los daños causados por la DANA».

En el informe anual de 2025, al mismo tiempo que el Defensor del Pueblo expresaba su afecto y su pésame a los familiares de quienes fallecieron, indicaba que seguiría atento a la respuesta que era de esperar de las autoridades públicas. La constitución de la Comisión Mixta el 18 de febrero de 2026 debe ser valorada positivamente como expresión de la cooperación entre administraciones, como determina la Constitución.

En otras partes del presente informe se hace referencia a actuaciones del Defensor del Pueblo relacionadas con los efectos de la dana y la reacción de las Administraciones Públicas: respecto a la construcción y mantenimiento de instalaciones escolares dañadas (7.1.4); a las facilidades otorgadas por la Tesorería General de la Seguridad Social en los procedimientos recaudatorios iniciados frente a afectados por la dana (9.2), i a su efecto en lugares de privación de libertad (en la parte correspondiente al Mecanismo Nacional de Prevención –MNP– que se incluye en este informe anual como anexo digital).

3.2 ACTUACIONES POLICIALES

En materia policial, el Defensor del Pueblo se ha ocupado en 2025 de cuestiones como la tramitación de las denuncias de hechos presuntamente delictivos presentadas en sede policial (cuestión vinculada en ocasiones con la coordinación entre los diferentes cuerpos competentes para recibirlas), la distinción entre estas denuncias y las simples «quejas o sugerencias», la corrección de la información que se facilita a los ciudadanos y el silencio administrativo.

Por otra parte, la protección de personas y bienes y la preservación de la tranquilidad de los ciudadanos es uno de los aspectos fundamentales del mantenimiento de la seguridad ciudadana que compete a los poderes públicos. En ocasiones, el Defensor del Pueblo recibe quejas cuando se percibe ineficacia ante situaciones que afectan a la convivencia ciudadana, constitutivas de infracciones de la normativa establecida, normalmente en ordenanzas municipales. Es necesario favorecer la convivencia y el civismo en las vías y espacios públicos y garantizar que todas las personas puedan ejercer sus derechos en libertad, a la vez que respetan la dignidad y los derechos de los demás.

Por este motivo, el Defensor del Pueblo ha formulado varias Sugerencias sobre estos asuntos. Por ejemplo, al [Ayuntamiento de Dos Hermanas](#) (Sevilla) o al [Ayuntamiento de Manzanares](#) (Ciudad Real).

Dentro del ámbito de trabajo del Defensor del Pueblo, el Área de Seguridad y Justicia colabora habitualmente con la Unidad del Mecanismo Nacional de Prevención (MNP), no solo en materia penitenciaria, sino también policial. Este año se realizó una reunión conjunta con la jefa del Área de Derechos Humanos, Igualdad y Discapacidad de la Dirección General de la Policía Nacional y su personal. También se inspeccionaron

conjuntamente los centros de atención temporal de extranjeros (CATE) de Málaga, Motril (Granada) y Almería, se supervisó la salida de un vuelo Frontex y se inspeccionaron las salas de inadmitidos y solicitantes de asilo del Aeropuerto Adolfo Suárez Madrid-Barajas. En estos últimos casos con la participación, asimismo, del Área de Migraciones e Igualdad de Trato.

3.2.1 Tramitación de denuncias policiales y coordinación entre cuerpos de naturaleza policial

Incidencias en la presentación y tramitación de denuncias

El artículo 266 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal permite interponer denuncias por vía telemática, siempre que se firmen electrónicamente, conforme al artículo 10 de la Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común. De esta forma de presentación se excluyen las denuncias relativas a los siguientes casos: hechos cometidos con violencia o intimidación; delitos con autor conocido, cuando existan testigos, si el denunciante es menor de edad; casos de delitos flagrantes, y aquellos de naturaleza violenta o sexual, pero no los delitos contra la Administración pública (prevaricación, cohecho, malversación, tráfico de influencias, fraude, etcétera).

En una actuación iniciada ante la Guardia Civil, el Defensor del Pueblo trasladó la queja de un ciudadano que ponía de relieve el hecho de que en la sede electrónica de dicho cuerpo policial se había habilitado la posibilidad de presentar denuncias electrónicas, pero únicamente para determinados delitos leves de carácter patrimonial (hurtos, daños, sustracción de vehículos, cargos fraudulentos bancarios, pérdida de documentación), excluyendo la denuncia telemática de delitos graves, incluidos los delitos contra la Administración, exclusión que no viene contemplada legalmente.

En la respuesta recibida, se indicaba que ya se está planificando la ampliación del proyecto a nuevos procedimientos que incluyan otro tipo de hechos penales. Esta ampliación se llevará a cabo de forma gradual, atendiendo a criterios de seguridad y disponibilidad de recursos. En todo caso, la comunicación de cualquier delito mediante certificado digital obliga a la Guardia Civil a iniciar las actuaciones necesarias para su investigación.

Cuando los ciudadanos son víctimas de alguna infracción penal, acuden a las dependencias policiales con el doble objetivo de recibir ayuda y de que su caso sea investigado y tramitado con la mayor celeridad y eficacia posible, de conformidad con las normas procesales vigentes.

En este contexto, durante 2025, se produjeron diversas situaciones donde algunas personas habían percibido que la actuación policial no cumplía con los estándares de calidad esperados.

Como ejemplo, se puede citar un caso donde una persona acudió a una comisaría de los Mossos d'Esquadra para presentar una denuncia por supuestas coacciones y amenazas, saliendo sin que le recogieran los datos, debiendo acudir al día siguiente, para que finalmente pudiera formalizarla. En el informe emitido por el Departamento de Interior y Seguridad Pública de la Generalitat de Cataluña se indicaba que el agente actuante había valorado inicialmente que los hechos no constituían delito, por lo que no se recogió la denuncia hasta que, al día siguiente, la persona compareciente aportó nuevas pruebas.

Ante estos hechos, tal y como se ha venido haciendo en situaciones similares, el Defensor del Pueblo formuló una [Recomendación al Departamento de Interior y Seguridad Pública de la Generalitat de Cataluña](#) para que, en la presentación de denuncias por presunto delito, la actuación policial se adecúe a lo establecido en la Ley de Enjuiciamiento Criminal, que no exige la aportación de elementos de prueba para su recepción.

En otro supuesto, una ciudadana acudió a una comisaría de la Policía Nacional en Madrid para presentar una denuncia por supuesto delito de acoso laboral en el trabajo. Posteriormente, indagó en el juzgado al que los agentes le indicaron que habían remitido su denuncia, pero no aparecía, averiguó que se había tramitado con tres meses de retraso y se encontraba en otro juzgado. En la comunicación emitida por la Dirección General de la Policía al Defensor del Pueblo, se admitía que la denuncia no se había tramitado en plazo por errores de procedimiento en la instrucción del atestado. Por ello, se realizó un [Recordatorio de deberes legales a esa dirección general](#), para que las denuncias presentadas por los ciudadanos se tramiten con las formalidades y por los plazos establecidos en la legislación procesal.

Problemas de coordinación entre cuerpos de naturaleza policial

En ocasiones, los ciudadanos percibieron desamparo como consecuencia de la falta o inadecuada coordinación entre los cuerpos policiales ante la presentación de denuncias por supuesta infracción penal. Así, es el caso de un ciudadano que presentó una denuncia ante la Guardia Civil por supuesta sustracción de su vehículo cuando se encontraba estacionado en una calle de la localidad. Un año y medio después recibió una comunicación del ayuntamiento, donde le indicaban que su vehículo se encontraba en el depósito municipal desde tres días antes de que presentara la denuncia, donde había sido llevado por la Policía local. De los informes emitidos por el ayuntamiento y la Dirección General de la Guardia Civil se dedujo que, aunque en este supuesto pudo haber comunicaciones informales entre agentes de ambos cuerpos, de las que no había constancia, el hecho cierto es que ninguno de los dos conocía oficialmente las actuaciones del otro.

Por ello, el Defensor del Pueblo formuló una [Sugerencia al Ayuntamiento de Pilar de la Horadada](#) (Alicante), para que se establecieran los procedimientos o protocolos de coordinación necesarios para evitar que situaciones similares volvieran a producirse. También formuló una Recomendación a la [Dirección General de la Guardia Civil](#), para que se impartieran las órdenes o instrucciones oportunas y se realizaron las comprobaciones necesarias con la Policía local, con la finalidad de evitar situaciones similares, estableciéndose los protocolos o procedimientos necesarios entre administraciones.

En otro caso, una persona presentó una denuncia por supuesta estafa en una comisaría de la Policía Nacional. Pasado un tiempo, preguntó en dicha comisaría por la situación de su denuncia, donde le indicaron que la habían trasladado a la Guardia Civil por motivos de competencia territorial. Por ello, preguntó a la Guardia Civil, donde le indicaron que la denuncia había sido devuelta a la Policía Nacional para una primera investigación. Ante esa situación preguntó varias veces en los juzgados y en ninguno constaba su denuncia. Solicitados informes a la Dirección General de la Policía y a la Dirección General de la Guardia Civil, constataron la versión de la persona denunciante, pero discreparon sobre cuál debía ser el cuerpo que tenía que realizar las primeras investigaciones, sin que se haya podido averiguar, del contenido de ambos informes, el paradero actual de la denuncia presentada.

3.2.2 Tramitación de quejas y denuncias disciplinarias

El 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, recoge, entre otros, un sistema de quejas y sugerencias, con objeto de contemplar y tramitar tanto las manifestaciones de insatisfacción de los usuarios con los servicios como las iniciativas para mejorar su calidad.

En este contexto, un ciudadano presentó una queja, similar a otras tramitadas anteriormente por el Defensor del Pueblo. Dicho ciudadano había enviado un escrito de denuncia contra un agente, dirigido a la Comandancia de la Guardia Civil, que trasladó su contenido a un formulario de quejas y sugerencias, pese a que en el escrito se indicaba claramente que se trataba de una denuncia y no de una queja, siendo resuelta de conformidad con el Real Decreto 951/2005, antes citado.

El Defensor del Pueblo consideró que, al tratarse de una denuncia por supuesto comportamiento inapropiado del agente, susceptible de ser contemplado en alguno de los tipos disciplinarios recogidos en la Ley Orgánica 12/2007, de 22 de octubre, del régimen disciplinario de la Guardia Civil, debió tramitarse conforme al procedimiento regulado en ella (artículo 38 y siguientes). Tal circunstancia dio lugar a una [Sugerencia](#)

[a la Dirección General de la Guardia Civil](#) y un [Recordatorio de deberes legales a la citada dirección general](#).

En otro caso, un ciudadano mostró su disconformidad con la carta de contestación a una queja que había presentado, emitida por el jefe de la comandancia de la Guardia Civil, debido a que en ella solo se indicaba que se había recabado la correspondiente información aclaratoria de los hechos de la que no se desprendía ninguna acción incorrecta u omisión por parte de los agentes. El Defensor del Pueblo consideró que tal información era insuficiente, de conformidad con las disposiciones del Real Decreto 951/2005. Por ello, formuló una [Sugerencia a la Dirección General de la Guardia Civil](#) para que se elaborara una carta de contestación donde se facilitase información más detallada.

3.2.3 Corrección de la información que se facilita a la ciudadanía

Según manifestaban algunas personas en sus quejas ante el Defensor del Pueblo, la información que se ofrecía en la página del documento nacional de identidad electrónico y en la sede electrónica del Ministerio del Interior, respecto de los requisitos exigidos para renovar este documento en supuestos de su pérdida, inducía a confusión, y está en contradicción con lo estipulado en el artículo 38 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Ahí se prevé que el establecimiento de una sede electrónica conlleva la responsabilidad del titular respecto de la integridad, veracidad y actualización de la información y los servicios a los que pueda accederse a través de ella.

Eso dio lugar a la formulación por parte del Defensor del Pueblo de una [Sugerencia a la Dirección General de la Policía](#), para que se actualizara la información sobre los requisitos que se exigen para la tramitación de la documentación personal de los ciudadanos. Se trata de evitar equívocos y facilitar la realización de los trámites, con el fin de dar cumplimiento a los principios que deben presidir la actuación de las Administraciones públicas, entre los que se encuentran el servicio efectivo a los ciudadanos, la simplicidad, la claridad y la transparencia de la actuación administrativa.

3.2.4 Silencio administrativo

El Defensor del Pueblo recibió numerosas quejas por el reiterado incumplimiento de distintas administraciones de la obligación de resolver, de forma expresa, todos los procedimientos, cualquiera que sea su forma de iniciación, recogida en el artículo 21 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Fruto de las investigaciones realizadas, durante 2025, esta institución formuló 23 Sugerencias y 46 Recordatorios de deberes legales a distintas administraciones,

especialmente locales, por el incumplimiento de esta obligación de resolver, en tiempo y forma, las solicitudes, recursos y quejas que les plantean los ciudadanos, amparándose en los efectos del silencio administrativo.

3.3 VÍCTIMAS DEL TERRORISMO

Puede destacarse el encuentro celebrado el 7 de abril de 2025 con el secretario general técnico del Ministerio del Interior para trasladarle algunas cuestiones de interés vinculadas a las competencias de iniciativa normativa del mencionado departamento ministerial.

En concreto, la equiparación pendiente de indemnizaciones a las víctimas del terrorismo en relación con la cuantía indemnizatoria a percibir entre aquellas víctimas cuyas causas obtuvieron sentencia judicial y aquellas que se archivaron sin sentencia. Esta equiparación de las indemnizaciones debiera llevarse a cabo bien mediante la reforma de la Ley 29/2011, de 22 de septiembre, de Reconocimiento y Protección Integral a las Víctimas del Terrorismo, bien mediante la inclusión de una partida para este específico fin, en una o varias leyes de presupuestos generales del Estado. Sobre este asunto se viene interesando el Defensor del Pueblo desde hace tiempo.

Esta cuestión se inserta en la pendiente reforma de la mencionada Ley 29/2011, en la que debieran abordarse también cuestiones, entre otras, como la acreditación de la condición de amenazado como víctima del terrorismo, tema ya incluido en informes anteriores del Defensor del Pueblo. Sobre todo la cuestión relativa al artículo 61.3 de dicha ley, que si bien dispone, referido a las Administraciones públicas, que «asimismo prevendrán y evitarán la realización de actos efectuados en público que entrañen descrédito, menosprecio o humillación de las víctimas o de sus familiares, exaltación del terrorismo, homenaje o concesión pública de distinciones a los terroristas», al no establecerse un régimen sancionador de derecho administrativo no ha devenido, con el paso del tiempo, del todo suficiente para el propósito por el que fue aprobado por las Cortes Generales en su momento, propiciando situaciones de victimización secundaria de las víctimas y familiares del terrorismo de ETA.

3.4 SUPLANTACIÓN DE IDENTIDAD

El problema de la usurpación o suplantación de identidad para cometer diversas actividades ilícitas o fraudulentas –al que se dedicó un apartado específico en el informe relativo a 2024– sigue siendo objeto de quejas ante el Defensor del Pueblo.

Una de las formas de suplantación se origina en la obtención de certificados digitales, cuando la suplantación se produce en el momento de la acreditación de la identidad ante los distintos organismos de la Administración que están habilitados al efecto, al aportarse

un Documento Nacional de Identidad (DNI) que ya ha sido sustituido por un duplicado y, por tanto, ya no está en vigor.

Si bien la identificación de la persona física que solicite un certificado de firma digital exige su personación ante los encargados de verificarla y se acredita mediante el DNI, pasaporte u otros medios admitidos en derecho (en el caso de la Policía Nacional, solo emite certificados de forma presencial), hay otros organismos que lo hacen de una manera remota, aunque existe la Plataforma de Intermediación de Datos, a la que pueden acceder para consultar y verificar los datos de identidad.

Al haberse detectado en las oficinas de registro de los prestadores de servicios de confianza españoles diversos patrones de suplantación de identidad para obtener certificados digitales con DNI robados, una medida adecuada podría ser habilitar el acceso al Sistema de Verificación de Datos de Identidad (SVDI), para poder comprobar fehacientemente que los DNI presentados durante el proceso de identificación en modalidad presencial no son fraudulentos.

La Secretaría de Estado de Digitalización e Inteligencia Artificial, a la que se ha dirigido el Defensor del Pueblo sobre este asunto, está trabajando actualmente con la Dirección General de la Policía para conseguir este objetivo.

La suplantación de identidad en la titularidad de vehículos

En una queja ante el Defensor del Pueblo, un ciudadano exponía que llevaba dos años tratando de dar de baja definitiva un vehículo que le habían puesto a su nombre suplantando su identidad. Pero no lo conseguía, ya que la Dirección General de Tráfico no admitía como prueba la denuncia presentada en una comisaría de policía, pese a que iba acompañada de un informe de los agentes, donde se indicaba que había sido víctima de dicha usurpación.

En el informe emitido por la Dirección General de Tráfico al Defensor del Pueblo se señalaban las formas admitidas para transferir o dar de baja un vehículo, no siendo una de ellas la de haber presentado denuncia ante la policía de suplantación de identidad si no iba acompañada de una resolución judicial en tal sentido.

El Defensor del Pueblo [recomendó a la Dirección General de Tráfico](#) una serie de medidas preventivas y reactivas para tratar de paliar el problema de la usurpación de identidad en tráfico. En concreto, de carácter preventivo:

- coordinación con otros departamentos del Ministerio del Interior, para comprobar la autenticidad y vigencia del documento nacional de identidad presentado por el interesado en la solicitud del trámite, como, por ejemplo, la verificación del número de soporte u otros de análoga eficacia;

- la implantación de un sistema de avisos al solicitante que pretende realizar el cambio de titularidad del vehículo para que, antes de formalizarse, tenga conocimiento del trámite que se está realizando (vía mensaje de móvil, correo electrónico, etcétera) y, de esta forma, garantizar que ha promovido o autorizado el trámite.

Y de carácter reactivo:

- Impedir que se continúen transfiriendo vehículos a nombre de la víctima;
- evitar el devengo del impuesto sobre vehículos de tracción mecánica, así como cualesquiera otras tasas derivadas de los trámites que deba realizar la víctima en las dependencias dependientes de la Dirección General de Tráfico como consecuencia de la suplantación de la identidad;
- establecer alertas para impedir la incoación de expedientes sancionadores a la víctima en relación con los vehículos transferidos fraudulentamente;
- facilitar la baja de los vehículos transferidos fraudulentamente;
- valorar una categoría de baja diferente a las actualmente establecidas (temporal y definitiva).

En la contestación remitida por la Dirección General de Tráfico, se comunicaba al Defensor del Pueblo que se estaba trabajando en una instrucción para establecer un procedimiento que las jefaturas de tráfico habrán de seguir en los supuestos en que un ciudadano acuda a la oficina correspondiente manifestando haber sido objeto de suplantación de identidad a causa de la cual aparece como titular de un vehículo que desconoce o del cual ignora su paradero.

En otro asunto, un ciudadano sufrió la suplantación de su identidad, incluida la del certificado de firma digital, poniéndose a su nombre dos vehículos. Por ello, denunció los hechos en una comisaría de la Policía Nacional, así como ante la Fiscalía contra la Criminalidad Informática. Sin embargo, la Dirección General de Tráfico no le permitió dar de baja definitiva los dos vehículos que le habían puesto a su nombre de manera fraudulenta, ya que debía aportar los certificados de destrucción o una resolución judicial. También tuvo problemas para dar de baja el certificado digital suplantado y no recibió respuesta de la fiscalía.

En la contestación a la información solicitada por el Defensor del Pueblo a la Fiscalía General del Estado sobre este asunto, se exponían los problemas de investigación que este tipo de delitos presentan, y se daba respuesta a las cuestiones planteadas sobre la viabilidad de llevar a cabo diversas acciones que mejoraran la respuesta institucional ante dicho fenómeno. Como consecuencia de todo ello, el Defensor del Pueblo realizó diversas [Recomendaciones a la Fiscalía General del Estado](#), dirigidas a mejorar la

coordinación y la respuesta del ministerio público y la Policía Judicial en la investigación de este tipo de hechos tanto si afectan al tráfico de vehículos como si no.

El Defensor del Pueblo es consciente de las dificultades prácticas que conlleva una lucha efectiva contra los delitos cometidos mediante suplantación de identidad y seguirá trabajando sobre estos problemas en cooperación con la fiscalía y otras instituciones.

3.5 TRÁFICO Y SEGURIDAD VIAL

Cuestiones generales

El 19 de marzo de 2025 se celebró en la sede del Defensor del Pueblo una reunión con el Director General de Tráfico y otros responsables de la dirección general. En este encuentro se intercambiaron ideas en relación con el problema enunciado de la suplantación de identidad y se abordaron asuntos como el funcionamiento de la cita previa en las jefaturas provinciales de tráfico y cuestiones de procedimiento de la tramitación de expedientes sancionadores.

Al Defensor del Pueblo le interesó conocer las medidas cuya implementación estaba prevista en breve como, por ejemplo, la posibilidad de realizar el trámite telemático de canje de permisos de conducción extranjeros a través de la sede electrónica, sin necesidad de acudir a las jefaturas provinciales, las perspectivas respecto de poder pasar de una cita previa obligatoria a una cita previa recomendada en las jefaturas provinciales, así como la mejora de la atención telefónica del servicio 060 y del funcionamiento de la Sede Electrónica. Las dificultades de acceso y obtención de copia de un expediente sancionador por parte de los interesados (no es posible su consulta a través de la Sede Electrónica ni de la aplicación miDGT) fueron trasladadas al equipo directivo y serán objeto de especial atención en futuras actuaciones.

Sobre suplantación de la identidad en la titularidad de vehículos, véase lo expuesto en el apartado anterior.

Solicitud de baja de vehículos siniestrados en la Unión Europea

Un ciudadano presentó una queja ante el Defensor del Pueblo porque había solicitado la baja definitiva de un vehículo, siniestrado en un accidente de tráfico producido en Bélgica, aportando el documento de su entrega en un desguace del citado país. Pero la Administración le indicó que dicho documento no era válido en España.

La comunicación emitida por la Dirección General de Tráfico al Defensor del Pueblo se señalaba, ente otras cuestiones, que desde la entrada en vigor del Real Decreto 265/2021, de 13 de abril, la baja definitiva voluntaria de un vehículo por desguace solo se puede llevar a cabo con la entrega física del vehículo en un centro autorizado de vehículos español, que emitirá un certificado de destrucción o un certificado de

tratamiento medioambiental. No está prevista la casuística de la entrega del vehículo en un centro extranjero, al no existir criterios recíprocos de reconocimiento de certificados.

Por ello, el Defensor del Pueblo [recomendó a la Dirección General de Tráfico](#) que se valorara la modificación del artículo 35 y del anexo XV del Reglamento General de Vehículos, aprobado por el Real Decreto 2822/1998, de 23 de diciembre, al objeto de posibilitar la baja definitiva de vehículos mediante la aportación de un certificado de destrucción o de tratamiento medioambiental válidamente emitido en otro Estado miembro de la Unión Europea.

4 MIGRACIONES

4.1 EMIGRACIÓN Y ASISTENCIA A CIUDADANOS ESPAÑOLES EN EL EXTRANJERO

El funcionamiento de los registros civiles consulares ha sido un año más la cuestión que ha provocado mayor número de quejas ante el Defensor del Pueblo, relacionadas tanto con las gestiones que han de realizar las personas españolas residentes en el exterior como por el impacto que en estas dependencias ha tenido la aplicación de la Ley 20/2022, de 19 de octubre, de Memoria Democrática.

Esta última cuestión ha suscitado numerosas quejas, por lo que esta institución inició una actuación de oficio con la Subsecretaría de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, para conocer las medidas previstas ante la finalización del plazo de presentación de solicitudes de nacionalidad al amparo de dicha ley.

El indudable esfuerzo realizado por el personal encargado de las oficinas consulares queda patente en el más del millón de solicitudes presentadas, a cuya gestión se suma la necesidad de dar respuesta a las demandas de la ciudadanía española en el exterior, que se ha triplicado en los últimos años, superándose ya los tres millones de personas.

La información publicada en el último Balance de Actividad Consular, disponible en el momento de elaborar este informe, y la que la Administración fue trasladando en el marco de la tramitación de las quejas, permitió al Defensor del Pueblo realizar el seguimiento de las medidas que se ha ido adoptando en las distintas demarcaciones consulares, para mejorar la tramitación de estas solicitudes, incluyendo la habilitación de nuevos espacios y el aumento de plantillas. Medidas estas que, acompañadas del impulso del Plan de Digitalización Consular, la plena implementación de la Plataforma DICIREG para la gestión digital integral de los registros civiles y la nueva regulación del Registro de Matrícula Consular podrían permitir a medio plazo resolver algunas de las dificultades que fueron identificadas.

Al cierre de este informe continúan abiertas las actuaciones ante la referida subsecretaría, a la espera de recibir la información solicitada acerca de las siguientes cuestiones: el sistema de citas; las demoras que han impedido o dilatado el envío de credenciales y de documentación acreditativa de la presentación de solicitudes en varios consulados; las medidas adoptadas para garantizar que todas las personas, con independencia de la demarcación consular en la que se encuentren, puedan presentar sus solicitudes en plazo y para que les sea expedido un documento que así lo acredite; el número de expedientes pendientes de resolución y de inscripción registral tras la resolución estimatoria; las medidas adicionales que, en su caso, se prevea adoptar para agilizar la tramitación de los expedientes en curso; las inscripciones en el Registro Civil

y la expedición de documentación a las personas a las que les ha sido reconocida la nacionalidad española, con especial atención a los expedientes iniciados con carácter previo a la implantación de la plataforma DICIREG.

También continúa en trámite, ya que no se ha recibido la preceptiva respuesta, la [Recomendación formulada a la Dirección General de Españoles en el Exterior y Asuntos Consulares](#), a fin de impedir la inadmisión de las solicitudes de nacionalidad española que presentan al mismo tiempo progenitores e hijos.

Por otro lado, esta institución concluyó las actuaciones iniciadas relativas a las demoras existentes en la tramitación de las pensiones asistenciales de personas españolas de origen retornadas al país. La [Recomendación dirigida a la Secretaría de Estado de Migraciones](#) solicitaba la adopción de las medidas necesarias para cubrir las vacantes de personal. El plan de choque puesto en marcha por funcionarios de esa unidad, fuera de la jornada laboral para la resolución de estos expedientes, ha facilitado que no existan solicitudes pendientes de tramitar de años anteriores y que las del año 2025 se estén resolviendo dentro de plazo.

El Defensor del Pueblo reconoce el esfuerzo realizado por el personal fuera de su horario laboral, al tiempo que llama la atención sobre el hecho de que no ha sido cubierto el 51,85 % de los puestos de trabajo previstos en la Relación de Puestos de Trabajo de la Subdirección General de la Ciudadanía Española en el Exterior y Políticas de Retorno.

Presos españoles en el extranjero

Los datos que mensualmente facilita la Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares a esta institución confirman el descenso sostenido de personas de nacionalidad española privadas de libertad en el extranjero. 2025 finalizó con 997 personas, 126 de ellas eran mujeres. Estos datos permiten conocer igualmente los países que cuentan con el mayor número de ciudadanos españoles presos: Francia, Alemania y Marruecos.

Las actuaciones más frecuentes del Defensor del Pueblo en este ámbito se han referido a las solicitudes de información que realizan los familiares respecto a las condiciones de privación de libertad o las gestiones realizadas para el traslado a España. Este último aspecto preocupa especialmente, dada la inexistencia de convenios bilaterales para tal fin con muchos países. En 2025 se materializó, tras años de gestiones, el traslado a España de un preso desde Catar, en aplicación del convenio bilateral firmado en 2022, que entró en vigor en 2024.

4.2 ENTRADA A TERRITORIO NACIONAL

En el pasado informe anual la institución destacó como tema relevante la tramitación de los procedimientos y las condiciones de acogida de las salas de rechazados y

solicitantes de protección internacional del puesto fronterizo del Aeropuerto Adolfo Suárez Madrid-Barajas. Las actuaciones se concluyeron con diferencia de criterio con la Dirección General de la Policía, al no aceptar la [Recomendación](#) que se le había formulado.

Asimismo, durante 2025 se realizaron nuevas visitas en la doble condición que ostenta el Defensor del Pueblo como alto comisionado de las Cortes Generales y Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura. Se concluyeron las actuaciones iniciadas con la Secretaría de Estado de Seguridad, tras dar cuenta la Administración de la aprobación, el 14 de marzo de 2025, de la Instrucción conjunta de la Secretaría de Estado de Seguridad y la Subsecretaría del Interior, sobre el procedimiento de protección internacional, de cuya aplicación práctica –junto a las condiciones de acogida– esta institución continuará haciendo la oportuna supervisión.

4.3 ENTRADA POR PUESTOS NO HABILITADOS

Continúan abiertas las actuaciones iniciadas por esta institución tras la visita realizada al puerto de La Restinga (El Hierro). Se solicitó información tanto a la Secretaría de Estado de Migraciones como a la entidad Puertos Canarios, responsable de la infraestructura, al objeto de conocer las previsiones existentes para dotar a las instalaciones de recursos básicos para la atención humanitaria, como es el agua potable o las duchas portátiles.

Según la última respuesta recibida, la autorización administrativa para la ocupación del dominio público portuario no está en vigor desde noviembre de 2024. Y la autoridad portuaria continuaba a la espera del cambio de ubicación del dispositivo de emergencia y módulos de atención instalados en dicho puerto fuera de la zona de servicio portuaria.

Por su parte, la Secretaría de Estado de Migraciones reiteró que durante todo el año 2025 había realizado gestiones para la renovación de la referida autorización y había propuesto la modificación de las instalaciones, sustituyendo las carpas por módulos. En el mes de abril se remitieron planos definitivos de la propuesta de instalación modular, que reducía el espacio a ocupar a una planta. En diciembre se reiteró la solicitud de autorización de ocupación, así como para la instalación definitiva de los módulos de atención.

En la doble condición que ostenta el Defensor del Pueblo como alto comisionado de las Cortes Generales y Mecanismo Nacional de Prevención (MNP), se realizaron visitas a centros de atención temporal a extranjeros (CATE), cuyas conclusiones pueden consultarse el anexo digital dedicado al MNP del presente informe.

4.4 NIÑAS Y NIÑOS EXTRANJEROS SOLOS O ACOMPAÑADOS

En mayo de 2025, el Defensor del Pueblo registró en las Cortes Generales el informe

[Niñas y niños extranjeros en España solos o acompañados](#). En él se considera a la infancia extranjera que está en España formada en su conjunto, es decir tanto aquella –la gran mayoría– que se encuentra junto a sus progenitores como aquella otra que ha realizado su periplo migratorio sin referentes adultos. Buena parte de los obstáculos detectados para lograr la plena integración de estos niños y niñas tiene relación con la regulación de la legislación de extranjería, competencia de la Administración General del Estado. Sin embargo, se han detectado igualmente otras barreras cuya remoción compete a las comunidades autónomas.

Recomendaciones a las comunidades autónomas

El Defensor del Pueblo formuló [Recomendaciones](#) a las entidades de protección de menores de todas las comunidades autónomas.

En el momento de elaboración de este informe ya se han recibido las respuestas de las comunidades de Andalucía, Illes Balears, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Cataluña, Extremadura, Galicia, La Rioja, Comunidad de Madrid, Ciudad Autónoma de Melilla, Región de Murcia, Comunidad Foral de Navarra, País Vasco y Comunitat Valenciana. En las contestaciones recibidas, las entidades autonómicas de protección de menores aceptan las Recomendaciones formuladas y dan cuenta de las actuaciones que llevan a cabo para la integración de los niños y niñas bajo su tutela, así como de las medidas para la transición a la vida adulta.

Sin embargo, hay varias cuestiones relativas a la asistencia sanitaria, la educación y la documentación respecto de las que se ha solicitado ampliación de información. Algunas de estas cuestiones también afectan a la infancia acompañada.

El acceso a la educación de todos los niños, con independencia de su nacionalidad o situación documental, ha sido objeto de particular atención por parte del Defensor del Pueblo. Esta institución ha identificado problemas en el proceso de matriculación por parte del alumnado extranjero que se encuentra en situación irregular en España. En el caso de los que cursan estudios de Formación Profesional, persisten las dificultades para poder acceder a las prácticas formativas.

Respecto del acceso y permanencia en el sistema educativo de las niñas y niños tutelados, el informe mencionado analiza los datos de los 46.722 menores con registros en el Registro de Menores Extranjeros No Acompañados (RMENA) de la Policía Nacional entre los años 2018 y 2023, ya que se considera que el acceso al sistema educativo, y en concreto la obtención de una titulación, es un factor que contribuye de forma notable a garantizar su integración social.

Para ello, esta institución solicitó a la Secretaría de Estado de Educación que cotejara el listado de números de identidad de extranjero (NIE), previamente obtenido

de la base policial del Registro de Menores Extranjeros No Acompañados, con su propia base de datos de los registros de títulos, el número de títulos de enseñanza primaria, secundaria y de formación profesional. Tras el cruce de datos, se encontraron tan solo 1.663 coincidencias, con un total 2.283 títulos inscritos.

Por todo lo anterior, se dio traslado a las comunidades autónomas de la necesidad de reforzar las actuaciones, a fin de garantizar el acceso y la permanencia en el sistema educativo de todos los niños y niñas extranjeros residentes en su territorio.

El Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud aprobó, en abril de 2019, un documento de consenso para lograr la homogeneidad del procedimiento para el reconocimiento efectivo del derecho a la asistencia sanitaria a todos los niños y niñas al margen de la situación documental, con unas recomendaciones para las administraciones. En este sentido, esta institución inició actuaciones con todas las comunidades autónomas que informaron de los procedimientos que siguen para dar cumplimiento al ejercicio del citado derecho.

El informe mencionado analizó el nivel de acceso de los niños y niñas acogidos en los sistemas de protección a la tarjeta del servicio de salud correspondiente.

En línea con ello, se solicitó de la Secretaría de Estado de Sanidad que realizara un cruce de datos entre los números de identidad de extranjero (NIE) obtenidos del Registro de Menores Extranjeros No Acompañados (RMENA) y la base de datos que da soporte a la comprobación del derecho a la asistencia sanitaria, que arrojó un porcentaje de cobertura cercano a la mitad del colectivo analizado. También el título que se asocia al derecho de asistencia sanitaria en cada uno de los registros hallados en el cruce de datos. El colectivo más numeroso fue el de trabajadores en situación de alta o asimilada al alta, que suponían un 45,7 % del total de registros de NIE presentes en ese registro con acceso a la tarjeta sanitaria.

Por lo anterior, el Defensor del Pueblo dio traslado a las comunidades autónomas de la necesidad de analizar los obstáculos que impiden que este colectivo acceda a la tarjeta sanitaria.

Respecto de la tramitación de las autorizaciones de residencia para los niños y niñas tutelados, obligación que dimana del artículo 35 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, las entidades de protección de menores respondieron que se realiza sin demora, en aquellos casos en los que el menor dispone de pasaporte. Sin embargo, en sus respuestas reconocieron que se alargan los tiempos cuando hay que tramitar la documentación con el país de origen del menor.

El informe mencionado analiza también el grado de cumplimiento de dicha obligación. Para ello, se cruzaron los datos del Registro de Menores Extranjeros No

Acompañados con los datos del Registro Central de Extranjeros (ADEXTTTRA), lo que permitió comprobar cómo tan solo el 27 % de los niños inscritos en el registro contaba con autorizaciones de residencia en vigor a 31 de diciembre de 2023. Esta situación se produce pese a la importancia que los programas de transición a la vida adulta tienen para las comunidades autónomas y la positiva valoración que estas realizaron de la reforma reglamentaria efectuada en el año 2022 uno de cuyos objetivos era, precisamente, facilitar el acceso a la documentación.

El Defensor del Pueblo ha dado traslado a cada comunidad autónoma de las cifras que corresponden a su demarcación, las cuales ponen de manifiesto la necesidad de mejorar los protocolos que se siguen para la documentación de estos niños y niñas a fin de conseguir que alcancen la mayoría de edad documentados.

No obstante, la citada reforma sí que ha tenido un impacto en la inserción laboral y en la situación documental de la juventud extutelada. Los datos estadísticos publicados, por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, el 17 de diciembre de 2025, sobre los menores y jóvenes con autorizaciones, reflejan que el porcentaje de personas jóvenes de 18 a 23 años extuteladas, que figuran de alta en la seguridad social, pasaron del 34 %, en junio de 2021, al 72 %, en septiembre de 2025. Esto demuestra que la documentación y los programas de inserción son una poderosa herramienta de inclusión social.

En el momento de elaboración de este informe no han contestado aún a las Recomendaciones formuladas la Comunidad Autónoma de Aragón, el Principado de Asturias, el Gobierno de Canarias ni la Ciudad Autónoma de Ceuta.

Recomendaciones a la Administración General del Estado

Por su parte, de las Recomendaciones formuladas por el Defensor del Pueblo a los distintos organismos con competencias en la Administración General del Estado, tan solo la dirigida a la [Secretaría de Estado de Seguridad](#) no había sido respondida en el momento de elaboración de este informe.

La [Secretaría de Estado de Juventud e Infancia](#) aceptó las Recomendaciones formuladas, aunque las actuaciones continúan abiertas para dar seguimiento a las medidas previstas en la Estrategia Estatal de Derechos de la Infancia y de la Adolescencia para este colectivo, así como al impacto que ha tenido el Real Decreto-ley 2/2025, de 18 de marzo, por el que se aprueban medidas urgentes para la garantía del interés superior de la infancia y la adolescencia ante situaciones de contingencias migratorias extraordinarias.

Continúan también las actuaciones con la [Subsecretaría del Interior](#), a la que esta institución solicitó, entre otras cuestiones, que amplíe la información remitida respecto a

la previsión de medidas adicionales para garantizar el acceso a un procedimiento ágil y preferente y que facilite el estatuto de refugiado o protección subsidiaria para los niños y niñas nacidos en España, cuyos progenitores sean titulares de protección internacional, más allá del sistema general de cita previa establecido por cada brigada provincial, que adolece de serias dificultades en el acceso y demoras acumuladas en la asignación de citas.

Igualmente reiteró a la [Subsecretaría del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación](#) las Recomendaciones formuladas anteriormente, a la vista de que en su respuesta señalaba que las competencias en materia de asilo y de protección internacional recaen exclusivamente en el Ministerio del Interior. En concreto, dio traslado a la preocupación del Defensor del Pueblo respecto de las dificultades observadas para el mantenimiento de la unidad familiar que, en su ámbito competencial, se centran en los procedimientos para la tramitación y expedición de visados en los que de manera reiterada se producen dilaciones indebidas que afectan de manera particular a los niños y niñas.

Por último, esta institución reiteró las Recomendaciones formuladas a la [Secretaría de Estado de Migraciones](#), quedando a la espera de respuesta.

4.5 CENTROS DE INTERNAMIENTO DE EXTRANJEROS (CIE)

El Defensor del Pueblo concluyó con diferencia de criterio las actuaciones iniciadas tras la visita realizada al Centro de Internamiento de Extranjeros (CIE) de Murcia en 2023, que llevaron a la emisión de una [Recomendación a la Consejería de Presidencia, Portavocía, Acción Exterior y Emergencias de la Región de Murcia](#), para la implantación de un servicio de orientación jurídica en el citado centro con la correspondiente asignación presupuestaria. Este organismo informó que carece de asignación presupuestaria para ello.

Esta institución recibió quejas relacionadas con las condiciones de habitabilidad del Centro de Internamiento de Extranjeros (CIE) de Madrid, por la existencia de una plaga de insectos. En su respuesta, la Administración dio cuenta de las medidas adoptadas. No obstante, a lo largo de 2025 se produjeron nuevos episodios, por lo que continúan abiertas las actuaciones.

Igualmente se mantienen las actuaciones seguidas por alegaciones de malos tratos en el Centro de Internamiento de Extranjeros (CIE) de Valencia. Tras tener conocimiento de que por estos hechos se había iniciado un procedimiento judicial, el Defensor del Pueblo solicitó a la Fiscalía General del Estado información sobre el curso del mismo, el cual indicó que la vista oral estaba fijada para noviembre de 2025, estándose al cierre de este informe a la espera de conocer su resultado.

Por otro lado, continúa sin firmarse el protocolo para la comunicación de datos relativos a la salud de las personas acogidas en un centro de estancia temporal de inmigrantes cuando son trasladados a un centro de internamiento de extranjeros. Otro tanto ocurre con las previsiones reglamentarias para la creación de un servicio de asistencia sanitaria, bajo la responsabilidad de un médico perteneciente a la Administración General del Estado –salvo en el Centro de Internamiento de Extranjeros (CIE) de Madrid, donde el puesto sí está cubierto–, por lo esta actuación sigue abierta con la Dirección General de la Policía.

En la doble condición que ostenta el Defensor del Pueblo como alto comisionado de las Cortes Generales y Mecanismo Nacional de Prevención (MNP), se realizaron visitas a varios centros de internamiento de extranjeros, cuyas conclusiones pueden consultarse en la parte IV y en el anexo digital dedicado al MNP del presente informe.

4.6 EXPULSIONES Y DEVOLUCIONES

Acogida humanitaria de las personas que no pueden ser devueltas o expulsadas

Con carácter general, la supervisión de las condiciones de la acogida humanitaria que se presta a las personas que, por motivos diversos, no pueden ser devueltas o expulsadas resulta particularmente compleja. La ausencia de una regulación pormenorizada dificulta el conocimiento de detalles esenciales para una supervisión eficaz y medible de los dispositivos de acogida, teniendo en cuenta la diversidad de criterios aplicados por las entidades que prestan estos servicios.

Por lo anterior, el Defensor del Pueblo considera necesario el desarrollo normativo de los requisitos y condiciones que deben reunir los recursos utilizados por las entidades para prestar acogida humanitaria, más allá de la Orden ISM/680/2022, de 19 de julio. Un ejemplo de ello es la falta de definición de qué actuaciones y servicios mínimos se tienen que prestar, con qué condiciones y estándares de habitabilidad han de contar las instalaciones y dependencias, cuántos y qué tipo de profesionales debe haber en función del número de personas destinatarias, etcétera. Una mayor definición de los requisitos permitiría un mejor control de la gestión de los centros y, en definitiva, un mejor funcionamiento del programa de atención humanitaria.

Esta institución realizó seguimiento de las actuaciones emprendidas tras las visitas a los centros de acogida de emergencia y derivación (CAED) en Alcalá de Henares y en Carabanchel (Madrid). En su respuesta a las conclusiones trasladadas desde esta institución, la Dirección General de Atención Humanitaria y del Sistema de Acogida de Protección Internacional dio cuenta de las mejoras realizadas. Se ofreció a las personas interesadas la posibilidad de formular alegaciones respecto de esta información.

Preocupa especialmente al Defensor del Pueblo el número de menores de edad no acompañados que reiteradamente se detectan en estos centros destinados a la acogida

de personas adultas. Tanto la citada dirección general como la Fiscalía General del Estado comunicaron que son conscientes del problema, informando de las reuniones mantenidas durante 2025 para mejorar y agilizar el protocolo de detección y traslado a la entidad autonómica de protección de menores.

Esta institución inició también varias actuaciones tras las quejas recibidas relacionadas con los centros de estancia temporal para inmigrantes (CETI) en Ceuta y Melilla. Un año más, una de las cuestiones que más quejas provocan se refiere a las medidas adoptadas como sanciones a las personas residentes por incumplimiento de las normas de convivencia.

En su respuesta, la Dirección General de Atención Humanitaria y del Sistema de Acogida de Protección Internacional reconoció que tales medidas no pueden implicar la reducción o la retirada de las condiciones materiales de acogida, previstas en el Reglamento por el que se regula el sistema de acogida en materia de Protección Internacional. Por ello, la Administración indicaba que, en el caso de que la medida provisional implique necesariamente la imposibilidad material de permanencia en el centro, se contemplara la derivación a otro centro, sin modificar la cobertura de las necesidades básicas de la persona afectada.

El Defensor del Pueblo formuló una [Recomendación a la Secretaría de Estado de Migraciones](#), que fue aceptada, a fin de que se diera acceso al sistema de acogida a un grupo de personas en Melilla, en su condición de solicitantes de protección internacional, y se les asignara un recurso adecuado a sus necesidades.

4.7 OFICINAS CONSULARES

Las quejas relacionadas con el funcionamiento de los servicios consulares son objeto de numerosas quejas y de actuaciones del Defensor del Pueblo.

Así, resultan frecuentes las quejas relacionadas con los sistemas para la obtención de citas de visados en los consulados. En la respuesta de la Administración a la [Recomendación](#), formulada en 2024, sobre la situación de los consulados en Argelia y Marruecos, dio cuenta de las medidas adoptadas, insistiendo en que son dos de las representaciones consulares del mundo que expiden un mayor número de visados. A la vista del incesante número de quejas que se recibía durante 2025, esta institución fue dando traslado a la Administración de las deficiencias que se iban detectando.

Con relación a la falta de motivación de los distintos tipos de visado cabe destacar el [Recordatorio de deberes legales](#) formulado respecto del Consulado General de España en Orán (Argelia).

Otra cuestión recurrente de queja que motivó numerosas intervenciones del Defensor del Pueblo se refiere a la gestión de la empresa prestadora de servicios de

visados BLS internacional. Su actuación en la demarcación consular de Santo Domingo (República Dominicana) dio lugar a que se emitiera otro [Recordatorio a la Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares](#), ya que ni la normativa comunitaria en materia de visados, ni el procedimiento regulado en la legislación de extranjería limitan los derechos que el artículo 53 de la Ley 39/2015 reconoce a los interesados en los procedimientos, entre ellos, el de actuar asistidos de asesor cuando lo consideren conveniente en defensa de sus intereses, cuestión que la empresa habilitada para la presentación de solicitudes de visado no puede desconocer.

La falta de motivación por parte del Consulado General de España en La Habana (Cuba) en la denegación de las resoluciones adoptadas en los visados de estancia solicitados por familiares de ciudadanos españoles, o de residentes legales, dio lugar a que el Defensor del Pueblo formulara numerosas [sugerencias dirigidas a la Dirección General de Españoles en el Exterior y Asuntos Consulares](#). En general, no se considera acreditado el propósito y las condiciones de la estancia, pese a que dichas cuestiones parecen fuera de toda duda por los vínculos familiares y las cartas de invitación emitidas ante la Policía Nacional.

El Consulado de España en Dakar (Senegal) ha vuelto a ser objeto de reiteradas intervenciones, a la vista de la demora que padecen los visados de reagrupación familiar. Esta institución formuló [sugerencias](#) en aquellos casos en los que apreciaba una especial vulnerabilidad.

4.8 OFICINAS DE EXTRANJERÍA

La diversidad de criterios entre las distintas oficinas de extranjería, así como las preocupantes demoras en la tramitación de los procedimientos, fue objeto de numerosas quejas y de actuaciones por parte del Defensor del Pueblo.

Ante las demoras que continúan acumulando determinadas oficinas de extranjería en la tramitación de los distintos expedientes y las graves consecuencias que tienen, no solo para las personas extranjeras, sino también para sus empleadores, esta institución considera necesaria la adopción de medidas dirigidas a la incorporación de más personal. Por ello solicitó información al respecto a la Secretaría de Estado de Función Pública.

También fueron numerosas las quejas relacionadas con los ingresos económicos que deben acreditar los residentes legales en España para regularizar documentalmente a sus hijos, pese a la posibilidad que la norma prevé, de minorar la cuantía de dichos ingresos. Son frecuentes las intervenciones que realiza el Defensor del Pueblo ante la interpretación restrictiva que llevan a cabo las oficinas de extranjería de estos preceptos. Muchas veces se trata de hijos de mujeres que se encuentran solas en su trayecto migratorio, que incluso han pasado por procesos de victimización de violencia de género

que, con independencia del resultado penal final, hacen necesariamente mella en su vida personal. Tras comprobar que esas resoluciones frecuentemente no llevan a cabo un examen individualizado de las circunstancias concurrentes en el caso, ni tienen en cuenta el interés superior de los menores, el Defensor del Pueblo formuló una [Recomendación a la Dirección General de Gestión Migratoria](#), que fue aceptada.

También en relación con el interés superior del menor, esta institución formuló Recordatorios de deberes legales a la [Subdelegación del Gobierno en Cádiz](#) y a la [Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid](#), para que, en los informes sobre la adecuación de la vivienda familiar, en especial los emitidos para la regularización de menores, se tomen en consideración las circunstancias concretas de las zonas en las que se ubican y las generalizadas dificultades que padecen grandes estratos sociales para contar con una vivienda.

En relación con las autorizaciones de residencia por motivos de violencia de género, el Defensor del Pueblo formuló una [Recomendación a la Subdelegación del Gobierno en Valencia](#), que ha sido aceptada, a fin de que los escritos de conclusiones o de acusación realizados por el ministerio fiscal en causas penales seguidas ante los juzgados de violencia contra la mujer se consideren suficientes para acreditar la condición de mujer víctima de género en los procedimientos de solicitud de residencia.

La situación de los ciudadanos de la Unión Europea y sus familiares nacionales de terceros Estados han provocado también numerosas intervenciones. A modo de ejemplo, cabe consignar aquí la [Recomendación formulada a la Secretaría de Estado de Migraciones](#), para que las oficinas de extranjería eviten solicitar documentación que ya haya sido presentada y evaluada por el consulado que concedió el visado para la reagrupación familiar.

4.9 PROTECCIÓN INTERNACIONAL

El impacto que ha tenido en las personas solicitantes de protección internacional la entrada en vigor, en mayo de 2025, del Real Decreto 1155/2024, de 19 de noviembre, por el que se aprobó el Reglamento de la Ley de extranjería, ya ha sido analizado como un tema destacado en el capítulo 4 de la parte II del presente informe.

Continúan abiertas las actuaciones iniciadas, tras formular a la Dirección General de Protección Internacional una [Recomendación](#) en la que el Defensor del Pueblo proponía que la actualización de las medidas previstas para garantizar que las personas solicitantes de protección internacional se puedan relacionar electrónicamente con la Administración a los efectos de conocer, en cualquier momento, el estado de tramitación de su expediente, así como para aportar nueva documentación.

Por otro lado, se concluyó con diferencia de criterio la [Recomendación](#) formulada el pasado año a la Dirección General de la Policía, a fin de que se remuevan los obstáculos apreciados para que las personas que durante la sustanciación de sus recursos dispongan de certificado acreditativo de su solicitud de protección internacional, puesto que esa dirección considera que no procede mientras no conste el recurso en el Registro Central correspondiente.

La denegación de la renovación de la autorización de residencia por razones humanitarias de protección internacional por la existencia de informes policiales fue objeto de un [Recordatorio de deberes legales dirigido a la Dirección General de Protección Internacional](#), del que se dio cuenta en el pasado informe anual, sin que las respuestas recibidas permitan considerar esta cuestión como solucionada.

Un año más, el Defensor del Pueblo ha recibido quejas relacionadas con la indebida exigencia en diferentes comisarías de Policía Nacional de empadronamiento para solicitar cita de protección internacional. Por este motivo formuló una [Recomendación a la Jefatura Superior de Policía del País Vasco](#), que fue aceptada.

Por otro lado, concluyo las actuaciones que llevaron a formular una [Recomendación](#) para un desarrollo legislativo del marco de infracciones y sanciones del sistema de acogida. En su respuesta, la Administración consideró que el legislador, en sintonía con la exposición de motivos de la Orden ISM/922/2023, consideró que el desarrollo reglamentario por orden ministerial otorga una cobertura legal directa al procedimiento de faltas y sanciones del sistema de acogida. Además, alegó que la implementación de los instrumentos que conforman el Pacto Europeo de Migración y Asilo conllevará la aprobación de una nueva ley en materia de protección internacional, con la que se procederá al desarrollo legislativo del marco recomendado.

Se concluyeron las actuaciones iniciadas tras la formulación en 2024 de un [Recordatorio de deberes legales a la entonces Dirección General de Atención Humanitaria y del Sistema de Acogida](#), para que se establezca un canal visible, accesible y efectivo a fin de que los usuarios de los recursos del sistema de acogida de protección internacional puedan presentar quejas y remitir comunicaciones al ministerio, de forma presencial, por correo postal y por medios telemáticos (tal y como dispone el 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).

La situación de desprotección en la que quedan muchas personas al finalizar el itinerario de acogida preocupa especialmente al Defensor del Pueblo. En 2025 concluyó su actuación con la Secretaría de Estado de Migraciones, a la que se le había formulado una [Recomendación](#), que no fue aceptada. No obstante, la Administración espera poner en marcha los mecanismos de coordinación con los servicios autonómicos y locales que

permitan la adquisición de las herramientas suficientes para alcanzar la autonomía y el aprendizaje del idioma.

5 IGUALDAD DE TRATO

Las páginas que siguen pretenden agrupar lo más significativo de las actuaciones realizadas por el Defensor del Pueblo en las que se aprecia un vínculo claro con las categorías de la legislación antidiscriminatoria. Sin embargo, su contenido no pretende agotar los asuntos de interés en este ámbito, ya que, por razones sistemáticas, otros temas se tratan en diferentes capítulos del presente informe.

El 6 de mayo se aprobó el Real Decreto 360/2025, por el que se modifica la estructura orgánica del Ministerio de Igualdad para garantizar el inicio de la actividad de la Autoridad Administrativa Independiente para la Igualdad de Trato y la No Discriminación prevista en la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación.

Tras la votación favorable de la Comisión del Congreso se procedió al nombramiento de la presidenta de esa Autoridad Independiente. El Defensor del Pueblo ha mantenido una línea de colaboración con dicho organismo sobre los protocolos de trabajo y los instrumentos con los que cuenta la institución para la atención a la ciudadanía, la recepción y la tramitación de quejas y otros expedientes.

Por otra parte, hay que dejar constancia del inicio de los trabajos para la aprobación de una Estrategia Estatal para la Igualdad de Trato y la No Discriminación. Prevista en el artículo 34 de la Ley 15/2022, esta estrategia está llamada a convertirse en el principal instrumento de la Administración General del Estado para el impulso, desarrollo y coordinación de las políticas y los objetivos generales establecidos en la propia ley en el marco de sus competencias.

5.1 DISCRIMINACIÓN POR ORIGEN ÉTNICO, RACIAL O NACIONAL

Comunidad gitana

Con motivo de los 600 años de la presencia del pueblo gitano en España, se dedica un apartado específico en la sección de temas relevantes, el capítulo 5 de la parte II del presente informe. Ahí se abordan cuestiones como el antigitanismo y los problemas de discriminación que sufre la comunidad, así como las políticas de inclusión, la situación de las mujeres gitanas que son víctimas de violencia de género u otras circunstancias que tienen que ver con la educación, el empleo o el acceso a la vivienda. Igualmente, en el anexo del informe que recoge las actividades del Defensor del Pueblo en su condición de Mecanismo Nacional de Prevención (disponible digitalmente) se hace referencia varias veces a las discriminaciones que afectan a miembros de esa comunidad.

Controles policiales de identificación

Un año más, el Defensor del Pueblo ha realizado actuaciones relacionadas con quejas de personas extranjeras que solicitan su intervención ante lo que entendían que eran injustificados controles policiales de identificación.

En este sentido, esta institución concluyó las actuaciones con el Ayuntamiento de Santander, tras corregirse la práctica de la Policía local por la que, tras requerir la identificación para ingresar en un edificio municipal, se expedía una citación para su presentación ante el Grupo Operativo de Extranjeros de la Policía Nacional, con el fin de comprobar su situación administrativa.

Tras la queja recibida por una asociación catalana, el Defensor del Pueblo inició actuaciones ante la Dirección General de la Policía para conocer las circunstancias que habían llevado a realizar controles de identificación a un grupo de personas extranjeras, por parte de la Policía Local en Arbúcies (Girona). Según se alegaba en la queja, estas identificaciones se habían producido mientras que un grupo de personas estaba jugando un partido de fútbol y, a continuación, se realizaron también controles identificativos en los alrededores de un restaurante de comida rápida. Con posterioridad, fotografías del operativo policial fueron publicadas en la página web y las redes sociales del ayuntamiento, en las que estas actuaciones se vinculaban a la identificación y detención de un grupo de personas a las que se responsabilizaba de provocar incidentes en la convivencia y en la seguridad pública del municipio.

En la respuesta recibida, la Dirección General de la Policía comunicaba que el citado dispositivo conjunto de seguridad se había realizado a petición de la Policía local en dos puntos concretos de la ciudad, con el fin de garantizar la seguridad ciudadana en esas zonas. Sin embargo, según pudo saber esta institución, de las 60 personas identificadas, 2 fueron detenidas por estancia irregular y 17 fueron citadas a comparecer en dependencias policiales para acreditar su documentación o situación administrativa en el país. Se incoaron cuatro actas-denuncia por infracción a la Ley Orgánica 4/2015, de 30 marzo, de protección de la seguridad ciudadana. Las actuaciones continúan en curso, tras haber dado traslado a la asociación de la respuesta de la Administración para que formule alegaciones.

Incoación de un expediente de expulsión tras interponerse una denuncia penal o acudir a una dependencia policial

Como ya quedó indicado en el pasado informe, el Defensor del Pueblo dio traslado a la Fiscalía General del Estado de las quejas recibidas relacionadas con las 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 sancionador por estancia irregular. En su respuesta, la fiscalía señalaba que

compartía la preocupación de esta institución, si bien consideraba que en las quejas trasladadas no era parte el ministerio fiscal, al no tratarse de procedimientos penales, y no podía inferirse que se tratara de una práctica generalizada.

En la Memoria del año 2024, presentada en septiembre de 2025, la Fiscalía General del Estado señalaba que se deben adoptar iniciativas de políticas públicas que garanticen el acceso a la justicia de las personas migrantes en situación documental irregular. Destacaba, asimismo, las graves dificultades prácticas para que a las personas en situación administrativa irregular se les garantice la posibilidad de denunciar, recibir protección si fuera necesario y participar en el proceso, en condiciones de seguridad y sin la amenaza de un expediente administrativo sancionador que concluya con su detención y expulsión.

Además, dicha memoria se refería también a la cuestión reiteradamente señalada por el Defensor del Pueblo, respecto a la inexistencia de un sistema general de protección que garantice la denuncia segura a los migrantes en situación administrativa irregular. De hecho, se hacía referencia expresa a los supuestos en los que a la persona migrante se le ha incoado un expediente administrativo o ha sido directamente detenida en el momento de interponer la denuncia en dependencias policiales, lo que supone una barrera insalvable para el acceso a la Justicia.

Otras discriminaciones por motivos étnicos, raciales o de origen nacional

La reiteración de incidentes racistas en encuentros deportivos motivó el inicio de actuaciones por parte del Defensor del Pueblo ante el Consejo Superior de Deportes, de las que ya se dio cuenta en el pasado informe anual.

En abril de 2025 se nombraron a las personas que forman parte del Observatorio de la Violencia, el Racismo, la Xenofobia y la Intolerancia, constituido de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 19/2007, de 11 de julio, y se dio cuenta de que se iba a convocar su sesión constitutiva.

A través de la mencionada actuación, el Consejo Superior de Deportes había comunicado que la Comisión de Seguimiento del Acuerdo para Cooperar Institucionalmente en la Lucha contra el Racismo, la Xenofobia, la LGTBIfobia y Otras Formas de Intolerancia se reunía con carácter semestral, y que continuaba en funcionamiento el grupo de trabajo específico contra el discurso de odio en el deporte constituido en este marco.

Respecto a la adopción de una estrategia nacional en la materia, dicho consejo indicó que se había elaborado un documento de partida con una estructura inicial, pero que el Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia (OBERAXE) iba a continuar los trabajos con vistas a su elaboración a partir del mes de septiembre de 2025.

En su informe sobre España, adoptado el pasado 2 de julio de 2025, la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI), del Consejo de Europa, señaló su preocupación por los informes de discurso de odio en el deporte en España, dirigidos especialmente a las personas afrodescendientes. Al tiempo que se reconocían las numerosas medidas adoptadas por España en este ámbito, la citada comisión señaló que la legislación y los mecanismos de sanción existentes no parecen ser suficientes y los incidentes racistas a menudo se trivializan, en particular cuando ocurren en los deportes de base, en los menos conocidos, al margen de la atención que les presten los medios de comunicación.

En el citado informe se recomendaba la adopción de medidas adicionales para garantizar que los incidentes racistas en el deporte se investiguen efectivamente y que se utilicen los mecanismos de sanción disponibles, el refuerzo de la cooperación con las ligas y clubes deportivos, y que se les aliente a adoptar y aplicar medidas autorregulatorias, disciplinarias y de sensibilización.

Por último, propuso que se involucre a los grupos más afectados, en particular a las personas afrodescendientes, en la elaboración y aplicación de medidas de política en este ámbito, y la organización o financiación de campañas de sensibilización contra el racismo en el deporte a todos los niveles.

El Defensor del Pueblo realizó también actuaciones referidas a otras discriminaciones relacionadas con la condición de persona extranjera, entre las que se destaca la conclusión con diferencia de criterio, tras no aceptar la [Secretaría de Estado de Transportes y Movilidad Sostenible la Recomendación](#) que le fue formulada para que promoviera un cambio legal en la norma que limita la aplicación de los descuentos en los servicios regulares de transporte marítimo y aéreo a residentes extranjeros de países no miembros de la Unión Europea, en zonas extrapeninsulares, a quienes cuenten con una autorización de larga duración.

Cabe destacar también en este ámbito la [Sugerencia](#) formulada por el Defensor del Pueblo a la Dirección General de Artes Escénicas y de la Música del Ministerio de Cultura por la situación de una menor extranjera de 9 años, quien, habiendo sido seleccionada por su colegio para formar parte en un proyecto de infancia del Centro Dramático Nacional, no pudo participar al entender que la autorización de residencia de la que era titular no le autorizaba a trabajar.

El Defensor del Pueblo solicitó a la citada dirección general que revisara su decisión, ya que la regulación de relación laboral especial de los artistas en espectáculos públicos establece que la autoridad laboral podrá autorizar excepcionalmente la participación de menores de 16 años en espectáculos públicos. Por su parte, la legislación de extranjería no establece autorizaciones de trabajo para los menores de 16 años. Es decir, para los

menores residentes legales, al igual que sucede con los menores españoles, no existe un sistema de autorización genérica para trabajar cuando estos tienen menos de 16 años. La Sugerencia fue aceptada y se concluyeron las actuaciones.

También cabe hacer referencia a varias actuaciones realizadas por el Defensor del Pueblo con organismos autonómicos competentes (la Agencia Catalana de Consumo, la Dirección General de Consumo de la Junta de Andalucía, la Consejería de Sanidad de Castilla-La Mancha y la Dirección General de Coordinación de la Vicepresidencia Segunda de la Generalitat Valenciana), tras recibir quejas desde el Consejo para la Eliminación de la Discriminación Racial o Étnica, en nombre de personas extranjeras, que alegaban ser discriminadas en el acceso a la vivienda.

Aunque todas las actuaciones permanecen abiertas al tiempo en que se redactan estas páginas, es posible objetivar una serie de patrones que ponen de manifiesto que la aplicación de criterios discriminatorios en el acceso al mercado del alquiler no enfrenta, en la gran mayoría de los casos, un reproche legal. Los problemas que se traslucen en las quejas tienen que ver con la dificultad para probar alegaciones que se comunican por teléfono y no en un soporte documental, con la derivación de responsabilidades entre la propiedad y la agencia inmobiliaria, o con cómo probar que la información sobre que un piso ha sido ya alquilado –que se suele aducir como pretexto para no proseguir las gestiones– es o no falsa.

Estas situaciones requieren la realización de una labor de investigación que implica un esfuerzo y unos medios que exceden por lo común a las posibilidades de una persona particular, cuya prioridad es lograr su propósito de encontrar una vivienda. No obstante, esta realidad va siendo asumida por los poderes públicos y, como ejemplo, puede indicarse que mientras se redactan estas páginas ha podido conocerse una resolución pionera, dictada por la Oficina de Igualdad de Trato y no Discriminación de la Generalitat de Cataluña, que sanciona a una agencia inmobiliaria por prácticas discriminatorias en el acceso a la vivienda en alquiler en la localidad de Mataró (Barcelona), con una multa de 10.000 euros y la prohibición de contratar con la Administración pública en el plazo de un año.

Los obstáculos en el ejercicio del derecho y la obligación al empadronamiento en el lugar donde se vive, independientemente de las controversias jurídico-privadas sobre la titularidad de la vivienda, así como las circunstancias físicas, de habitabilidad o de otra índole que afecten al domicilio, también han sido objeto de numerosas quejas, algunas de las cuales están referidas en el del capítulo sobre Administración local de este informe.

Por otro lado, a raíz de una queja presentada por una entidad social se abrieron actuaciones con el Ayuntamiento de Palma en relación con el acuerdo plenario,

aprobado el 30 de mayo de 2024, relativo a las medidas que se deben acordar para evitar los empadronamientos fraudulentos y la inmigración ilegal, en cuya parte expositiva se establece una asociación directa entre lo que denomina «inmigración ilegal» y el aumento de la delincuencia en la ciudad de Palma de Mallorca, sin dato alguno procedente de una fuente de información fiable que avale dicha afirmación.

La regidora de Hacienda, Función Pública e Interior de dicho ayuntamiento afirmó en su comunicación que, en cualquier caso, su actuación se ajustaba al ordenamiento jurídico y no por acuerdos como el indicado al que atribuía un carácter meramente político, por lo que concluyeron las actuaciones. Sin embargo, se trasladó a la alcaldía la conveniencia de que antes de someter a votación un acuerdo de carácter político se tenga en cuenta si este pudiera conculcar derechos o resultar discriminatorio, tal y como recoge la jurisprudencia del Tribunal Supremo y, tras consultar estos extremos con la secretaría de la corporación, informar a los concejales sobre ello.

Por otro lado, el Defensor del Pueblo recibió diversas quejas indicando que en los ayuntamientos de las Illes Balears, en los casos en que las personas extranjeras no disponen de autorización de residencia, se debe informar a los propietarios que autorizan su empadronamiento «de que pudiera estar cometiendo una infracción de la Ley de Extranjería sancionada con una multa, conforme al artículo 55.1 de la Ley Orgánica 4/2000». A juicio de esta institución se trata de algo contrario a la normativa reguladora del padrón municipal y al principio de igualdad.

Estas actuaciones se mantienen abiertas con la Jefatura Superior de Policía de donde, según manifestó un alcalde al que se solicitó información, nacen las instrucciones que exigen la realización de dicha advertencia.

5.2 DISCRIMINACIÓN POR RAZÓN DE SEXO

El Defensor del Pueblo concluyó las actuaciones, de cuyo inicio dio cuenta en el pasado informe anual, con dos consistorios ante las quejas recibidas en las que se alegaba discriminación por el hecho de ser mujeres para la participación en eventos deportivos.

En el caso de Fuenlabrada (Madrid), desde la Concejalía de Deportes, esta institución instó a que se valore la inclusión de categorías femeninas en futuras ediciones del «Trofeo del Pavo» –una competición ciclista–, con el objetivo de fomentar la igualdad de oportunidades y promover la participación femenina en este tipo de pruebas deportivas.

En el caso de Palencia, la diputación provincial modificó el Reglamento para la edición de 2025 de la carrera ciclista, incluyendo la participación de personas de ambos sexos en todas las categorías.

Continúan abiertas las actuaciones iniciadas con el Ayuntamiento de Cartagena (Murcia), en relación con la negativa a la participación de una madre junto a su hija menor de edad, en una cofradía de la localidad. Esta negativa se extiende a la imposibilidad de participar en una banda de música, por ser mujer. Se encuentra pendiente de respuesta la solicitud de información realizada por el Defensor del Pueblo al citado consistorio, a fin de que informe sobre las medidas concretas que, en aplicación de los artículos 25 y 37 de la Ley 15/2022, integral para la igualdad de trato y la no discriminación, se hayan adoptado para la detección de situaciones discriminatorias y para la efectiva consecución de la igualdad en la adjudicación de subvenciones y la prestación de apoyo institucional a las actividades organizadas a través de la Junta de Cofradías.

5.3 DISCRIMINACION POR RAZÓN DE IDENTIDAD DE GÉNERO U ORIENTACIÓN SEXUAL

El Defensor del Pueblo interpuso un recurso de inconstitucionalidad contra un inciso incorporado en el artículo 136, párrafo segundo, letra b), de la Ley 5/2025, de 30 de mayo, por la que se modifica la Ley 8/2017, de 7 de abril, integral del reconocimiento del derecho a la identidad y a la expresión de género en la Comunitat Valenciana, en atención a los razonamientos que pueden consultarse en el anexo B.5 de este informe anual de resoluciones de la edición digital accesible a través del portal web institucional.

Han continuado las actuaciones iniciadas tras las 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, 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, respecto de la adecuación de los documentos expedidos a personas extranjeras.

En su última respuesta, la Dirección General de Protección Internacional señaló a esta institución que hasta que el Gobierno no apruebe una norma de rango reglamentario para el desarrollo de los procedimientos de adecuación de los documentos expedidos a personas extranjeras, ni esa dirección general ni ningún otro organismo puede atribuirse esa competencia.

Sin embargo, a juicio del Defensor del Pueblo, el citado desarrollo reglamentario se circunscribe a aquellos procedimientos de adecuación de los documentos expedidos a personas extranjeras que se encuentren en situación administrativa regular en España, que hayan procedido a realizar la rectificación registral correspondiente en su país de origen.

Por lo anterior, continúan abiertas las actuaciones respecto de las personas extranjeras que acrediten la imposibilidad legal o de hecho de llevar a efecto la rectificación registral relativa al sexo y, en su caso, al nombre en su país de origen.

Por lo que se refiere al seguimiento de la [Recomendación formulada a la Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares](#), respecto a las medidas adoptadas desde la entrada en vigor de la citada Ley 4/2023, han continuado las actuaciones de esta institución, ya que se han detectado varias carencias en la información facilitada en las páginas web de los consulados.

5.4 DISCRIMINACIÓN POR RAZÓN DE DISCAPACIDAD

El Defensor del Pueblo formuló dos [Recomendaciones a la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones](#), tras identificar una práctica discriminatoria en la contratación de un seguro de vida y hogar.

Las actuaciones continúan en trámite, tras informar la citada dirección general que comparte con el Defensor del Pueblo el objetivo de mejorar la protección del asegurado, a cuyo fin el Servicio de Reclamaciones prestará especial atención a los expedientes relacionados con las situaciones contempladas en las disposiciones mencionadas, revisando con especial atención la información que las entidades deben facilitar a los potenciales clientes, especialmente en los casos de denegación de la contratación.

Asimismo, la mencionada Administración comunicó que está valorando la posible redacción de guías interpretativas para las disposiciones adicionales cuarta y quinta de la Ley 50/1980, de 8 de octubre, de Contrato de Seguro, tomando como referencia los criterios ya definidos por el Servicio de Reclamaciones en sus informes y recogidos en sus memorias anuales.

5.5 DISCRIMINACIÓN POR RAZÓN DE CUALQUIER OTRA CONDICIÓN O CIRCUNSTANCIA PERSONAL O SOCIAL

Discriminación por razón de religión

El Defensor del Pueblo recibió varias quejas de ciudadanas disconformes con la imposición de una prohibición general de acudir a las aulas con la cabeza cubierta en los centros educativos de varias comunidades autónomas, al considerar que resulta discriminatoria y vulnera su derecho a la libertad religiosa.

En ausencia de legislación específica sobre el uso de prendas religiosas en este ámbito, dicha prohibición ha sido establecida por los reglamentos de régimen interno de los correspondientes centros educativos, en el marco de la autonomía pedagógica y de gestión que les es reconocida en los artículos 120 y concordantes, de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, modificada por la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre (LOE).

Por las quejas recibidas, el Defensor del Pueblo constató que, como resultado de la imposición de esta prohibición, las correspondientes sanciones por su incumplimiento y

el impacto social y emocional de estas medidas, al menos una de las jóvenes afectadas abandonó la educación secundaria.

Si bien es cierto que, en aplicación de la Ley Orgánica de Educación, los centros dispondrán de autonomía pedagógica, de organización y de gestión, tal autonomía ha de ejercerse de conformidad con la legislación. Asimismo, la citada ley establece que las administraciones educativas garantizarán la ausencia de cualquier forma de discriminación en los criterios y prácticas sobre admisión y permanencia en el uso y disfrute de los servicios educativos, así como la necesidad de poner en marcha medidas para prevenir, evitar y revertir la segregación escolar, ya sea mediante mecanismos directos o indirectos.

Por este motivo, esta institución inició actuaciones con la Dirección General de Libertad Religiosa del Ministerio de Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, dado que entre sus funciones está el estudio, promoción y defensa del derecho de libertad religiosa y de culto, así como el asesoramiento a las distintas administraciones públicas en la implementación de modelos de gestión ajustados al marco constitucional que regula el derecho de libertad religiosa en España y, en particular, a los principios constitucionales de libertad, igualdad, laicidad y cooperación.

Ya en 2021, el Observatorio del Pluralismo Religioso en España, en el artículo publicado bajo el título «El uso del velo islámico en los centros docentes: ciudadanía y libertad religiosa», en la revista *Cuestiones de Pluralismo* (2021, vol. 1, núm. 2), señalaba la disparidad en la respuesta de las comunidades autónomas a esta práctica, que va desde el apoyo al establecimiento de estas prohibiciones a la formulación de recomendaciones para promover la escolarización de estas menores en los centros de su elección.

Por su parte, la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación, justifica su propia necesidad en el preámbulo al señalar lo siguiente:

la dificultad de la lucha contra la discriminación no se halla tanto en el reconocimiento del problema como en la protección real y efectiva de las víctimas. En definitiva, no es una Ley más de derechos sociales sino, sobre todo, de derecho antidiscriminatorio específico, que viene a dar cobertura a las discriminaciones que existen y a las que están por venir, ya que los desafíos de la igualdad cambian con la sociedad y, en consecuencia, también deberán hacerlo en el futuro las respuestas debidas.

En consecuencia, en su artículo 3.1 d), establece que la educación es uno de sus ámbitos objetivos de aplicación, y en su artículo 2 menciona específicamente la religión como un motivo de no discriminación. Por último, en su artículo 4 se establece que se consideran vulneraciones del derecho a la igualdad de trato y a la no discriminación, la discriminación, directa o indirecta, por asociación y por error, la discriminación múltiple

o interseccional, la denegación de ajustes razonables, el acoso, la inducción, orden o instrucción de discriminar o de cometer una acción de intolerancia, las represalias o el incumplimiento de las medidas de acción positiva derivadas de obligaciones normativas o convencionales, la inacción, dejación de funciones, o incumplimiento de deberes.

El Defensor del Pueblo considera que la escuela debe ser un espacio de convivencia, de respeto y de desarrollo de la personalidad del alumnado, donde se garanticen todos los derechos sin discriminación. En este mismo sentido se ha pronunciado recientemente el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Logroño, en Sentencia de 26 de enero de 2026, en la que se recuerda que solo una ley puede limitar los derechos fundamentales.

Esta institución está a la espera de conocer el criterio de la citada Dirección General de Libertad Religiosa sobre la legitimidad del establecimiento de estas limitaciones por el reglamento interno de los respectivos centros.

Asimismo, se ha solicitado su valoración acerca de las diferencias en el criterio seguido durante los últimos años por parte de los centros educativos y las comunidades autónomas en relación con el establecimiento de estas limitaciones, así como su posible impacto en la segregación del alumnado.

Se inició también una actuación de oficio relacionada con el derecho a la libertad religiosa tras tener conocimiento de un Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Jumilla (Murcia), que modifica el uso de los pabellones y polideportivos municipales –los cuales venían cediéndose para la celebración de determinadas fiestas por parte de la comunidad musulmana– y se reserva para actividades estrictamente deportivas o promovidas por el propio consistorio.

En su respuesta, el consistorio trasladó el certificado del acuerdo adoptado por Pleno el 28 de julio de 2025, que se encuentra sometido en el momento de elaboración de este informe a un procedimiento judicial. No obstante, el Defensor del Pueblo solicitó al citado consistorio información sobre las medidas previstas a fin de facilitar el ejercicio de los actos de culto a las confesiones religiosas que, por sus características, hayan de ser celebrados en lugares públicos.

6 VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES

El 26 de febrero de 2025, el pleno del Congreso aprobó la renovación y actualización del Pacto de Estado contra la Violencia de Género firmado en 2017, introduciendo nuevas medidas y nuevos ejes de intervención en las cuestiones específicas de la violencia vicaria, la violencia económica y la violencia digital.

El Defensor del Pueblo venía solicitando un balance de las medidas ya cumplidas de aquel Pacto de 2017 y que se estudiara una actualización de los compromisos para mejorar la atención de las víctimas, en especial las mujeres más vulnerables y con más dificultades para ejercer sus derechos y acceder a su recuperación y emancipación, como las mujeres mayores, las mujeres del mundo rural o las mujeres con discapacidad. Esta institución también solicitaba incluir otras formas de violencia contra la mujer, como la violencia económica o la violencia vicaria de género, e introducir medidas de transparencia, control y rendición de cuentas sobre los fondos económicos destinados al cumplimiento de los compromisos del pacto.

La renovación del pacto profundiza también en otras formas de violencia contra las mujeres, como la violencia sexual o la trata con fines de explotación sexual, igualmente contempladas en las actuaciones del Defensor del Pueblo de los tres últimos años, intensificando el compromiso del Estado con nuevas medidas para su persecución.

El acuerdo se fundamenta en los mismos asuntos de los que también se ha ocupado el Defensor del Pueblo, compromete una financiación suficiente de los servicios, medidas para reforzar el control de los fondos, tal y como se venía proponiendo, e incluye reformas legislativas y la mejora de la coordinación de los sistemas de protección y atención a la víctima, que son dos de las principales peticiones de esta institución.

De todas las recomendaciones aceptadas en 2025, las más importantes –por su repercusión, por el elevado número de administraciones involucradas y por las especiales circunstancias de las víctimas destinatarias–, son las emitidas en el estudio del Defensor del Pueblo [Violencia vicaria de género. Las otras víctimas](#), de noviembre del 2024, que han sido positivamente acogidas para mejorar los servicios de atención a los menores afectados. Muchas de estas propuestas se recogen en el Anteproyecto de Ley Orgánica de medidas en materia de violencia vicaria, aprobado por el Consejo de Ministros el 1 de octubre de 2025, que reconoce en su exposición de motivos la contribución del Defensor del Pueblo. El anteproyecto aborda los problemas generados por la fragmentación del conflicto familiar entre distintos juzgados o la formación de los profesionales que intervienen con los menores.

La erradicación de la violencia contra la mujer y la protección de las víctimas de violencia vicaria de género requieren un compromiso permanente del Estado y de la

sociedad en su conjunto, contra todas sus manifestaciones, incluso contra aquellas que la minimizan o la niegan. Las víctimas deben sentirse escuchadas, respetadas y atendidas por parte de las administraciones, según sus distintas competencias, trabajando conjunta y coordinadamente, y asegurando su acceso efectivo a los servicios previstos en la ley a los que tienen derecho, tal y como están comprometidos en el Pacto de Estado contra la Violencia de Género.

6.1 PROTECCIÓN JUDICIAL DE LAS VÍCTIMAS

La complejidad de los procesos judiciales, las dilaciones en la resolución de los asuntos o la desatención a los derechos de las víctimas en el proceso, son cuestiones que siguen produciendo malestar. El número de asuntos de violencia de género que son conocidos anualmente por los juzgados sigue creciendo y se sigue denunciando una victimización secundaria que en ocasiones aleja a las mujeres de la denuncia y las lleva a desconfiar de los sistemas de protección, especialmente cuestionados este año a raíz de los incidentes de las denominadas «pulseras antimaltrato».

6.1.1 Formación judicial en perspectiva de género

Algunas víctimas consideran que sus circunstancias y el contexto de violencia machista que padecen no son tenidos en cuenta por el sistema cuando se dictamina sobre sus divorcios o el régimen de guarda y custodia de los hijos e hijas.

Desde hace años se viene reclamando por parte del Defensor del Pueblo y de los organismos como la CEDAW¹ o el GREVIO² mejorar la formación judicial en España. De nada sirve una ley protectora si el juez que debe aplicarla no entiende el contexto en el que se produce el conflicto de familia y que las agresiones a la madre afectan igualmente a los menores que las presencian y que crecen en un ambiente de violencia.

En este sentido, el Defensor del Pueblo formuló una [Recomendación al Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes](#) y al [Ministerio de Igualdad](#) para que incluyeran formación en perspectiva de género multisectorial en los planes de formación. Aunque estas recomendaciones fueran aceptadas y se tenía constancia de que el Consejo General del Poder Judicial ponía a disposición de los jueces un importante abanico de cursos, en todos los formatos, en perspectiva de género, esta institución considera que el número de jueces que realmente han recibido esta formación en los últimos cinco años debiera haber sido mayor.

Tras la entrada en vigor de la Ley Orgánica 5/2018, de 28 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, sobre medidas urgentes en

¹ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, de Naciones Unidas.

² Grupo de Expertos en la Lucha contra la Violencia contra la Mujer y la Violencia Doméstica, creado a partir de la Convención de Estambul.

aplicación del Pacto de Estado en materia de violencia de género, los jueces que acceden a la especialización en violencia de género deben realizar un curso obligatorio en perspectiva de género para acceder a un juzgado especializado o a las secciones especializadas de las audiencias provinciales. Pero para el resto de los jueces solo es obligatoria una formación inicial en esta materia, cuando acceden a la carrera judicial. Después se ofrecen cursos dentro de la formación continua, que son voluntarios, en el marco de un Plan estatal de formación anual, que incluye formación extraordinaria, actividades obligatorias por cambio de orden jurisdiccional o formación específica para jueces de adscripción territorial.

El Defensor del Pueblo inició una actuación con el Consejo General del Poder Judicial para conocer cuántos jueces y magistrados de juzgados mixtos, atendidos por jueces que no son especialistas, pero que son quienes más procesos por violencia de género o relacionados con la violencia de género conocen, habían recibido esta formación en los últimos cinco años. El Consejo General del Poder Judicial comunicó que más de la mitad de los jueces destinados en juzgados exclusivos sí habían recibido este tipo de formación, pero que la mitad de los jueces destinados en juzgados de lo penal con competencia exclusiva y la gran mayoría de los jueces destinados en juzgados con competencias compartidas con conocimiento en violencia de género, no habían recibido formación en perspectiva de género en el período indicado.

Los cursos en línea de iniciación a la formación en violencia de género y de violencia de género avanzado en los últimos cinco años solo los había cursado un reducido número de miembros de la carrera judicial. El problema no reside en la oferta, que puede considerarse amplia, flexible y accesible en distintos formatos, sino en la realización efectiva de estos cursos voluntarios.

El Defensor del Pueblo [recomendó al Consejo General del Poder Judicial](#) y al [Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes](#) que elaborasen un plan estatal de formación judicial continua para los próximos cinco años, con el objetivo de incrementar el número de magistrados que reciben formación en perspectiva de género. También recomendó que se valorasen las reformas legislativas necesarias para que esta formación sea obligatoria y evaluable para todos los jueces destinados en juzgados exclusivos, en juzgados de lo penal con competencia exclusiva, o en juzgados con competencias compartidas en violencia de género.

En otro caso, esta institución preguntó al Consejo General del Poder Judicial por el total de magistrados destinados en órganos colegiados (Tribunal Supremo, Audiencia Nacional, tribunales superiores de justicia y audiencias provinciales) que habían realizado algún curso en perspectiva de género desde al año 2019. Según el consejo, las tres cuartas partes del total de los magistrados destinados en órganos colegiados no habían realizado esta formación en el mencionado período. En consecuencia, se le

formuló una [Recomendación](#) con el objetivo de incrementar el número de magistrados que reciben formación en perspectiva de género entre aquellos que, por razón de su rango y antigüedad, desarrollan un rol determinante en la creación de una cultura de formación continua en la carrera judicial.

La formación es también esencial para el conjunto de funcionarios de la Administración de Justicia. En una queja de una víctima sobre un juzgado de violencia de Jaén por un proceso que duró más de tres años, el Servicio de Inspección del Consejo General del Poder Judicial concluyó que se había producido una tramitación defectuosa por errores de los funcionarios, que condujeron a un cúmulo de inhibiciones y remisiones erróneas entre distintos órganos judiciales, lo que había producido las dilaciones. Parecía desconocerse la *Guía de criterios de coordinación en el ámbito de los procesos penales y civiles en materia de violencia sobre la mujer*, de 2022. El Defensor del Pueblo formuló una [Recomendación](#) para pedir al Consejo General del Poder Judicial que se garantizara que todos los operadores jurídicos conozcan la referida guía y se les dote de las herramientas necesarias para aplicarla.

6.1.2 Dilaciones y redimensionamiento de la planta judicial de los juzgados de violencia contra la mujer tras la Ley de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia

Los retrasos en los procesos judiciales de violencia de género prolongan la situación de vulnerabilidad de las mujeres y en muchos casos intensifican el conflicto o la violencia. Esta situación debilita la confianza de las víctimas en el poder judicial como sistema de protección eficaz, lo que es especialmente dañino cuando se trata de la ejecución de sentencias (ya sean penales o civiles), pues se impide la reparación, la compensación económica por los daños derivados de la violencia, o la recuperación física, psíquica y social de las víctimas y, además, es algo que puede ser percibido como un mensaje de impunidad para los maltratadores.

El Consejo General del Poder Judicial conoce los expedientes del Defensor del Pueblo en los que se pide acelerar la emisión de informes preceptivos, resolver en tiempo los recursos en trámite o emitir notificaciones a tiempo. La incertidumbre prolongada puede afectar a la salud mental de las víctimas y la Delegación de Gobierno contra la Violencia de Género ha alertado de que es habitual que estas desarrollen ansiedad, depresión y estrés postraumático durante el proceso judicial.

En efecto, parece necesario dar prioridad a la tramitación de estos casos, con plazos procesales perentorios y que las medidas de protección cautelar se alarguen hasta la sentencia civil. Debería reducirse la burocracia y fomentar el uso de audiencias virtuales, sistemas de notificación electrónica, etcétera. Para ello es necesario mejorar la planta judicial.

El Defensor del Pueblo emitió una [Recomendación](#) al respecto al Consejo General del Poder Judicial. También [recomendó al Ministerio de Igualdad](#) la convocatoria monográfica del Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer, para analizar las mejoras en la protección judicial de la violencia de género tras la reforma de la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia.

El Defensor del Pueblo considera que, dada la envergadura del problema, es necesario que todas las instituciones actúen diligentemente, cumpliendo sus funciones, sin que la concurrencia de otras pueda justificar la inacción. El mencionado Observatorio contra la Violencia Doméstica y de Género del Consejo General del Poder Judicial emitió el 6 de febrero de 2025 un informe específico sobre la reforma de la Ley Orgánica 1/2025 y sobre el redimensionamiento de la planta judicial para poder asumir el enjuiciamiento de la violencia sexual.

6.1.3 La ejecución de sentencias en los asuntos penales y civiles de violencia de género

Los problemas en los procesos de ejecución judicial siguen revelando fallos en los sistemas telemáticos de control de cumplimiento de medidas, en la coordinación entre servicios, en la información a las víctimas o a las fuerzas de seguridad. Los quebrantamientos de condena (cuando los agresores incumplen las órdenes de alejamiento) son difíciles de perseguir y las víctimas permanecen en el miedo, incluso aunque tengan medidas de protección acordadas para ellas.

En el ámbito penal, preocupan al Defensor del Pueblo los sistemas de notificación a las víctimas tanto de las sentencias en sí como de las ejecutorias con diligencia de requerimiento, de manera que ha pedido al Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes que analice si los actuales sistemas informan de forma efectiva y en tiempo real a las víctimas, que tienen derecho a saber qué está pasando con su agresor para poder tomar medidas de autoprotección frente a las excarcelaciones.

En un caso, la interesada se quejaba ante esta situación porque el juzgado notificó incorrectamente a su exmarido la fecha de inicio y finalización de la medida, y un año antes del cumplimiento su agresor empezó a acercarse a ella, creyendo que ya estaba libre de la orden de alejamiento. Ella lo denunció, pero la Unidad de Familia del Cuerpo Nacional de Policía (UFAM) no pudo hacer nada, porque se trataba de un error de la oficina judicial y el exmarido no tenía constancia de que la orden de alejamiento siguiera en vigor.

La firmeza de la sentencia se produce cuando el penado ha sido debidamente notificado y tiene conocimiento fehaciente de las penas impuestas. Pero para las

víctimas, lo importante es cuándo la policía puede realmente detener al agresor si se acerca al perímetro prohibido. Hay que tener en cuenta que muchas veces no hay un problema con la notificación, como ocurrió en la queja citada, sino que el condenado imposibilita que se notifique y que se inicie la ejecución.

Sobre este asunto, el Defensor del Pueblo formuló tres [Recomendaciones al Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes](#) para establecer medidas de protección para las víctimas en estos períodos intermedios anteriores a la ejecución, de modo que los juzgados sentenciadores lleven a cabo directa y presencialmente el requerimiento de cumplimiento de las penas al condenado, evitando los retrasos que conlleva el inicio de la ejecutoria.

El ministerio citado no aceptó las tres recomendaciones porque considera que la ley procesal actual es suficiente y ya permite que los juzgados lleven a cabo directa y presencialmente el requerimiento de cumplimiento. Sin embargo, esto solo se prevé para sentencias de conformidad.

El Defensor del Pueblo ha recordado al ministerio que tres de las medidas acordadas en la renovación del Pacto de Estado (las medidas 172, 194 y 215) comprometen la mejora de la ejecución de las penas de alejamiento, evitando los períodos de desprotección hasta la firmeza de la sentencia y prevén la mejora de las medidas cautelares aplicables en esos momentos de especial riesgo para las víctimas. También recordó que el Consejo General del Poder Judicial ya se pronunció sobre ello, proponiendo una modificación del artículo 504 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, para proteger mejor a las víctimas en las fases intermedias y previas a la ejecución, en sentencias recurridas o sin notificar.

Para que esta falta de regulación no afecte a las víctimas, el Defensor del Pueblo formuló otra [Recomendación a la Secretaría de Estado de Seguridad](#), con el objetivo de incorporar la rebeldía o la fuga del condenado por violencia de género con requisitoria como factor de riesgo en los criterios de valoración VioGén. También recomendó el refuerzo de la coordinación y colaboración entre órganos judiciales y fuerzas de seguridad en las requisitorias, además de asegurar que los agentes puedan acceder a esta información de manera rápida, actualizada y en cualquier parte del territorio.

Tras la actuación del Defensor del Pueblo motivada por otra queja, el Ministerio del Interior le comunicó que el proyecto de reforma y actualización del sistema VioGén valora la incorporación de estos nuevos factores y la adaptación del sistema a la Instrucción 1/2025, de la Secretaría de Estado de Seguridad, por la que se establece un nuevo protocolo para la valoración y gestión policial del nivel de riesgo de violencia de género y seguimiento de los casos a través de ese sistema.

Por último, cabe señalar el caso de una víctima que se quejaba ante esta institución porque ante la inminente prescripción de la condena de su expareja no había podido presentar la demanda de ejecución forzosa a tiempo, lo que la había dejado en desamparo. La interesada consideraba injusto que las víctimas tengan que cuidar de la ejecución de las sentencias de sus agresores cuando no las cumplen voluntariamente, a pesar de que está demostrado que tras la denuncia se recrudece la violencia contra ellas y contra sus hijos, y que el procedimiento judicial puede aumentar los riesgos para su salud e integridad física.

El Consejo General del Poder Judicial explicó que la ejecución de los pronunciamientos penales y civiles se realiza de oficio y no a instancia de parte y no es necesario que se presente demanda ejecutiva para hacer efectiva la sentencia. Sin embargo, y teniendo en cuenta la situación en la que se encuentran muchos juzgados, las víctimas, como ocurrió en este caso, sufren períodos de desprotección entre el vencimiento de las medidas cautelares y el inicio de la ejecución de las penas, en los que nadie toma decisiones para su protección. Para poder realizar alguna acción por sí mismas, las víctimas pueden ejercer su derecho como parte del proceso, pero necesitan un buen asesoramiento jurídico. Sin embargo, caben otras medidas complementarias. Sobre esta cuestión, el Defensor del Pueblo formuló dos [Recomendaciones al Consejo General del Poder Judicial](#): para que elabore un protocolo de actuaciones para la fase de ejecución que garantice la intervención en los períodos transitorios de especial riesgo y para que se divulguen las características de la tutela de las víctimas de violencia de género en el proceso de ejecución, particularmente la atribución al juez de la iniciativa e impulso en la ejecución.

6.2 FUNCIONAMIENTO DE LOS DISPOSITIVOS ELECTRÓNICOS PARA EL SEGUIMIENTO DEL CUMPLIMIENTO DE LAS PENAS Y LAS MEDIDAS DE SEGURIDAD

El Defensor del Pueblo [compareció el 17 de noviembre de 2025 ante la Comisión Mixta de Relaciones con las Cortes](#) para abordar las actuaciones realizadas en relación con el funcionamiento de los dispositivos electrónicos para el seguimiento del cumplimiento de las penas y medidas de seguridad impuestas en los casos de violencia de género

Los servicios de asistencia telemática a las víctimas de violencia de género deben ser entendidos desde una perspectiva integral, incluyendo todos los que se encargan del control y seguimiento de las órdenes de protección acordadas cautelarmente o como penas por el juez. También se debe entender la magnitud del servicio, pues, según los datos oficiales, en septiembre de 2025, el sistema COMETA gestionaba 30 millones de geoposicionamientos diarios, alrededor de 1.700 alertas diarias, y daba asistencia a

4.730 mujeres. El servicio de ATENPRO³, por su parte, había atendido desde su creación a un total de 152.887 mujeres, con más de 18.000 nuevos casos activos en el año 2024.

Las pulseras y el sistema COMETA son solo uno de los instrumentos con los que se cuenta. Existen otros recursos públicos, como el mencionado ATENPRO, el teléfono 016 o la protección policial por el sistema VioGén. Se trata de un sistema de protección complejo, en el que intervienen distintas administraciones, y que requiere coordinación y cooperación institucional para evitar una victimización secundaria.

Las quejas recibidas por esta institución manifiestan problemas técnicos en los dispositivos por falta de cobertura de la telefonía móvil, por problemas en la geolocalización, por baterías deficientes, porque permiten una manipulación fácil del usuario o porque tienen una tecnología obsoleta. Esto provoca constantes avisos y falsas alarmas de las pulseras que activan los protocolos de emergencia, aun cuando no haya causa suficiente para ello.

La queja más significativa a este respecto ante el Defensor del Pueblo, en 2025, señalaba que el agresor había manipulado la pulsera para que el dispositivo de la víctima saltase y emitiese alarmas, causándole un permanente estado de tensión. Los jueces habían solicitado el cambio de la pulsera, pero el agresor conseguía manipularla de nuevo. En otro expediente el propio agresor señalaba que su expareja rompía el perímetro de seguridad intencionadamente y se acercaba a él para generar incidentes de posibles quebrantamientos, que precisamente luego ella denunciaba.

El Defensor del Pueblo también recibió quejas de víctimas de violencia sexual por dificultades de acceso a ambos sistemas COMETA o ATENPRO, que debían estar incorporadas al sistema tras la Ley Orgánica 10/2022, de garantía integral de la libertad sexual. El Protocolo de actuación del sistema de seguimiento por medios telemáticos del cumplimiento de las medidas y penas de alejamiento en materia de violencia de género y sexual contempla expresamente a estas víctimas y se está aplicando.

Las mujeres con discapacidad también denunciaban problemas de adaptación de los servicios. Los padres de una víctima de agresión sexual con discapacidad auditiva grave se quejaban ante el Defensor del Pueblo porque los teléfonos de los agentes de la Unidades de Atención a la Familia y Mujer (UFAM) eran antiguos, no tenían acceso a datos y esto impedía que se pudiera contactar con ella por mensajes de texto. En la investigación se supo que estas unidades policiales facilitan números de contacto que permiten a la víctima la comunicación directa con el agente protector en caso de emergencia. Pero los teléfonos de los agentes son antiguos y no tienen acceso a los

³ Servicio Telefónico de Atención y Protección para víctimas de violencia de género en España.

datos, solo a la voz. El Ministerio del Interior está renovando los terminales, si bien ATENPRO ya dispone de teléfonos accesibles que podrían ser inmediatamente utilizados.

El Defensor del Pueblo formuló dos [Recomendaciones al Ministerio del Interior](#) y al [Ministerio de Igualdad](#) para que se establezca un sistema de coordinación entre ATENPRO y la protección policial, y para que el protocolo ATENPRO 2023 incluya al Ministerio del Interior.

También se ha comprobado que los sistemas ATENPRO, COMETA y el policial no se coordinan adecuadamente entre sí, pues tienen dificultades para comunicarse fluidamente con los jueces y que incluso hay problemas de distribución territorial de competencia entre policías a la hora de atender una emergencia. Sobre este asunto, el Defensor del Pueblo formuló dos [Recomendaciones a la Secretaría de Estado de Seguridad](#) para mejorar esta comunicación de los servicios de protección con la policía, garantizando la asistencia inmediata por quienes estén más cerca o más disponibles.

El problema subyacente es la desproporción entre el número de víctimas atendidas y el incremento de uso de los dispositivos con los recursos destinados a la prestación del servicio. El Defensor del Pueblo mantiene abiertas cuatro actuaciones para analizar la calidad y suficiencia de estos servicios y las medidas de seguimiento y control de los contratos con las empresas tecnológicas.

6.3 ACREDITACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA CONDICIÓN DE VÍCTIMA Y EL ACCESO A LOS SERVICIOS DE ATENCIÓN INTEGRAL

Las dificultades para acceder a la acreditación de la condición de víctima siguen siendo objeto de quejas ante el Defensor del Pueblo, debido a la diferencia de criterio entre las administraciones. Los servicios sociales de algunas comunidades autónomas siguen solicitando requisitos adicionales no exigidos en la Ley Orgánica 1/2004, o condiciones no contempladas en los criterios de la Secretaría de Estado de Igualdad sobre esta materia, a veces por desconocimiento y otras por falta de formación específica del personal de los servicios sociales.

Sin embargo, no ha habido una convocatoria concreta de la Conferencia Sectorial de Igualdad para resolver estos problemas y procurar la unificación de criterios, evitando este tipo de situaciones, tal y como el Defensor del Pueblo [recomendó al Ministerio de Igualdad](#).

Cabe señalar que se han producido algunos avances. La Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género comunicó al Defensor del Pueblo la constitución de un grupo de trabajo sobre acreditaciones en el seno de la Conferencia Sectorial de Igualdad, para aprobar un procedimiento básico de acreditación y unificar los sistemas actuales. Al parecer, este grupo de trabajo se ha reunido varias veces en 2025 y está

redactando un borrador para la acreditación unificada de todos los tipos de violencia contra la mujer (violencia de género, sexual, o trata de personas). Ha optado por un modelo temporal de acreditación, con vigencia de cinco años desde la emisión del título, aunque su propuesta presentada en la Conferencia Sectorial de Igualdad, el 18 de junio de 2025, no fue entonces aprobada.

La caducidad de las acreditaciones administrativas también genera quejas ante el Defensor del Pueblo, porque para cada actuación las víctimas deben pasar por una acreditación específica y ser evaluadas una y otra vez por los servicios sociales. Esto sucede, por ejemplo, en la petición de las rentas activas de inserción o en las ayudas al empleo. La acreditación administrativa no prevé su renovación automática y no es indefinida.

También han sido motivo de queja las dificultades de acreditación para menores víctimas de violencia vicaria de género, ya que necesitan un previo reconocimiento de la madre como víctima para que puedan acceder al sistema. El Defensor del Pueblo aboga por la acreditación de menores víctimas de violencia vicaria, de manera que las comunidades autónomas puedan tener un procedimiento normalizado que garantice el acceso a sus derechos.

6.4 VÍCTIMAS DE VIOLENCIA DE GÉNERO MENORES DE EDAD

Otro asunto relevante ha sido la protección de los menores frente a la violencia vicaria de género y frente a la violencia sexual. En una queja ante el Defensor del Pueblo, una madre pedía ayuda porque sospechaba que su hijo estaba sufriendo abusos sexuales por parte de su expareja y padre del menor. Aunque había denunciado los hechos y había solicitado orden de protección para el menor, el caso se sobreesió por falta de pruebas. La audiencia provincial autorizó que el niño fuera sometido a un examen psicosocial en el proceso de modificación de medidas, pero se dictó resolución de sobreseimiento, antes incluso de que el menor fuese explorado. Durante el tiempo en el que se estuvo ejecutando el régimen de visitas, el menor fue atendido por una fundación centrada en la protección de la infancia, que denunció de nuevo abusos sexuales al niño.

En estos casos se manifestaban los elementos habituales de la violencia vicaria de género: un contencioso de familia muy largo; un fraccionamiento del conflicto en distintas jurisdicciones, con intervención de distintos juzgados, y una dificultad probatoria importante.

La protección adecuada depende de que se lleve a cabo una investigación suficiente de la denuncia, como establece la Directiva 2024/1385, de 14 de mayo, sobre la lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica. Cuando no hay investigación suficiente, la propia denuncia pone doblemente en riesgo a los menores, ya que, aun habiendo denunciado, siguen obligados a convivir con sus agresores, que

son familiares cercanos, o sus propios padres. Resulta necesario que la policía, los fiscales y los jueces instructores tengan la formación y las herramientas de investigación necesarias para perseguir este tipo de delitos, que suelen presentar altas tasas de reincidencia y de sobreseimientos.

El Defensor del Pueblo inició actuaciones con el Ministerio de Igualdad, solicitando información sobre la investigación suficiente en las denuncias de violencia sexual o de género contra menores, en el marco de la directiva citada. En su respuesta, el ministerio se comprometió a impulsar la trasposición de la directiva antes del 14 de junio de 2027, fecha límite prevista en la propia directiva.

Recientemente, el Defensor del Pueblo [recomendó al Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes](#) que, de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, se regule debidamente el derecho de las víctimas a la investigación suficiente del delito y a la motivación suficiente de la decisión judicial de archivo o sobreseimiento, especialmente cuando se trate de víctimas menores. También solicitó que se refuercen los medios con los que cuentan las secciones de violencia contra la infancia y adolescencia o la sección de violencia sobre la mujer de los nuevos tribunales de instancia para que puedan asumir la instrucción de los delitos contra menores con todas las garantías.

Estas Recomendaciones están pendientes de respuesta en el momento de cerrar el presente informe.

6.5 LA TRATA DE SERES HUMANOS COMO UNA FORMA DE VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES Y LAS NIÑAS

En la segunda parte de este informe anual se incluye entre los temas destacados uno dedicado a la trata de personas con fines de explotación laboral, al que cabe remitirse (el capítulo 4).

En el mismo se hace referencia al escaso número de mujeres identificadas como víctimas de ese delito y a que los avances habidos en su persecución y en la protección a las víctimas están más relacionados con la planificación estratégica o con los compromisos adquiridos en el marco de la Unión Europea que con su efectividad práctica.

Sin embargo, pese a que las mujeres y las niñas no se encuentren entre las más identificadas en el ámbito de la trata con fines de explotación laboral, siguen siendo una mayoría con relación a la trata con fines de explotación sexual –que descendieron un 23,3 % en 2024 respecto del año precedente–, o de matrimonio forzoso.

Resulta de especial preocupación este descenso en la identificación de las víctimas y en las denuncias, ya que, a juicio de esta institución, se deben en gran medida a las

barreras insalvables que enfrentan las personas migrantes, particularmente las niñas y las mujeres, en situación irregular víctimas de delitos para denunciar de manera segura.

Otro aspecto relevante para avanzar en la protección a las víctimas es la incorporación de perspectiva de infancia en la persecución del delito, cuestión a la que se refiere el informe titulado [Niñas y niños extranjeros en España, solos o acompañados](#), publicado en marzo de 2025, especialmente en su capítulo 3 (pp. 79 a 87).

Por otro lado, hay que destacar que, en enero de 2025, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) hizo pública la condena a España, por la sentencia dictada en el Asunto T.V. (demanda 22512/21). La asociación que representaba a la denunciante había formulado una queja ante el Defensor del Pueblo, que realizó el seguimiento de la protección otorgada a la víctima durante el procedimiento penal.

El tribunal europeo consideró que la forma en que se aplicaron los mecanismos de derecho penal en el presente caso fue defectuosa, hasta el punto de constituir una inobservancia de la obligación procesal del Estado en virtud del artículo 4 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (prohibición de la esclavitud y del trabajo forzado). Indicó, asimismo, no haberse actuado con prontitud, la insuficiencia de las investigaciones y haberse sobreesido el caso con poco fundamento.

La citada sentencia se refiere también a una cuestión que preocupa particularmente al Defensor del Pueblo, el procedimiento de determinación de la edad. La demandante llegó a España con 14 años y sufrió explotación sexual durante años. En el párrafo 112 de la sentencia, la corte europea constató que entre 2005 y 2009 la denunciante fue detenida en varias ocasiones por la Policía Nacional por infracciones en el ámbito de extranjería, sin que existiera constancia de ningún intento de remitirla a las autoridades competentes en materia de protección de menores.

7 EDUCACIÓN Y DEPORTE

7.1 EDUCACIÓN INFANTIL OBLIGATORIA, BACHILLERATO Y FORMACIÓN PROFESIONAL

7.1.1 Admisión de alumnos en centros sostenidos con fondos públicos

Alumnos con estudios extranjeros pendientes de homologación

Los procedimientos de homologación y convalidación de estudios extranjeros han generado un número significativo de quejas. Ello resulta especialmente relevante en un contexto en el que las administraciones educativas fomentan activamente la participación del alumnado en programas de movilidad internacional.

Sin embargo, la normativa vigente que regula estas homologaciones es anterior al actual marco educativo y no se ajusta plenamente a los principios introducidos por la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE) y su reforma por la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre (LOMLOE), que refuerzan la evaluación por competencias, amplían la autonomía docente y consideran la repetición de curso una medida excepcional.

Por este motivo, el Defensor del Pueblo [recomendó al Ministerio de Educación](#) actualizar y simplificar la normativa sobre homologaciones y convalidaciones de estudios no universitarios, para hacerla coherente con el sistema educativo actual y evitar perjuicios en la trayectoria académica del alumnado.

La Recomendación fue aceptada por el Ministerio de Educación, que ha iniciado los trabajos para reformar la normativa y prevé concluirlos antes de finalizar 2026.

7.1.2 Recursos para la inclusión educativa y social

Recursos personales especializados de atención a la diversidad

La falta o insuficiencia de recursos personales en determinados niveles o enseñanzas, hacen que un año más esta institución se haya dirigido a las administraciones educativas para que extremen el cuidado en la planificación de las plantillas y gradúen en cada curso escolar la proporción entre el número de alumnos y el número de profesores de refuerzo educativo y especializado (Pedagogía Terapéutica y Audición y Lenguaje), considerando las dificultades y las necesidades educativas que presenta todo el alumnado, y no solo los alumnos con necesidades educativas especiales.

Como en años anteriores, la falta de auxiliares técnicos educativos y de técnicos de integración social, así como de personal sanitario para los alumnos que presentan problemas de salud, han sido objeto de numerosas actuaciones ante las consejerías

competentes de las distintas comunidades autónomas para garantizar su inclusión y la debida atención en el aula.

En Educación Infantil esta falta de recursos de apoyo ha motivado una [Recomendación del Defensor del Pueblo a la Consejería de Educación, Cultura y Deportes de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha](#), pendiente de respuesta al cierre de este informe, para que, en todos los centros docentes que imparten el segundo ciclo de Educación Infantil, se articulen las medidas necesarias para garantizar de forma inmediata la atención asistencial que requieran los alumnos en relación con los problemas de higiene corporal sobrevenidos durante la jornada escolar.

Recursos materiales y accesibilidad para alumnos con discapacidad

El Defensor del Pueblo ha continuado recordando que la identificación temprana de necesidades educativas debe ir acompañada de la dotación inmediata de los recursos necesarios, conforme exige el artículo 71.3 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.

En este contexto, fue aceptada la [Recomendación](#) del Defensor del Pueblo dirigida a la Consejería de Educación, Cultura y Deportes de Castilla-La Mancha para agilizar el procedimiento de dotación de equipamiento específico de acceso al currículo en centros públicos. Sin embargo, persisten disfunciones relevantes, como las detectadas en un centro de educación especial de esa comunidad autónoma, cuya adecuación a las necesidades del alumnado continúa pendiente.

Asimismo, fue aceptada la [Recomendación formulada a la Consejería de Educación de Canarias](#) para garantizar la accesibilidad de los centros docentes, especialmente aquellos adscritos a colegios de referencia para alumnado con discapacidad motórica.

Alumnado en situación de vulnerabilidad socioeducativa

Las actuaciones de oficio seguidas por el Defensor del Pueblo ante el Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deporte y las comunidades autónomas en relación con la situación del alumnado gitano, de las que se da cuenta como tema destacado en el capítulo 5 de la parte II en este informe, han permitido a esta institución obtener información valiosa sobre las medidas adoptadas por las administraciones educativas respecto del alumnado en situación de vulnerabilidad socioeducativa, con el fin de hacer efectivo el principio de equidad en el ejercicio del derecho a la educación en cumplimiento del mandato que determina la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE).

Los informes destacan el Programa para la Orientación, Avance y Enriquecimiento Educativo (PROA+). Se trata de un programa de cooperación territorial, financiado con el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y los Presupuestos Generales del Estado,

destinado a centros de especial complejidad educativa y que tiene como objetivo principal reducir el fracaso escolar y el abandono escolar temprano. Las administraciones educativas detallan en sus informes las distintas medidas adoptadas en el ejercicio de sus competencias.

Tras el examen de las comunicaciones recibidas por esta institución, cabe apuntar algunas breves conclusiones. En primer lugar, es necesario mantener el esfuerzo presupuestario para la financiación de estos programas. También es preciso mejorar las herramientas de evaluación para detectar las medidas más eficaces. Por otro lado, además de medidas tales como las unidades de orientación y apoyo, profesorado de apoyo o programas de refuerzo extraescolar, varios informes destacan la codocencia inclusiva en el aula como un instrumento especialmente eficaz. Conviene mantener foros de encuentro que permitan el intercambio de experiencias de éxito y encontrar fórmulas que descarguen de tareas burocráticas a los equipos docentes. Finalmente, hay que señalar que la lucha contra la segregación escolar continúa siendo una tarea pendiente.

7.1.3 Protocolos de acoso escolar

El Defensor del Pueblo valora como positivo el esfuerzo que vienen realizando las administraciones educativas para abordar con la mayor rapidez y eficacia posibles todos los episodios relacionados con el maltrato entre iguales en centros educativos.

No toda agresión puede ser considerada un caso de acoso escolar. Sin embargo, cualquier acto de violencia e intimidación es siempre reprobable y, cuando la víctima es un menor de edad, su especial vulnerabilidad y los efectos devastadores que puede tener en su desarrollo personal, con el suicidio como más extrema respuesta al sufrimiento, exigen que sea combatido con la mayor intensidad.

En las quejas tramitadas por esta institución se ha podido apreciar, una vez más, que los protocolos oficiales de actuación interna en los centros educativos ante situaciones de acoso escolar no gozan de la plena confianza de las familias de los alumnos y que, en un elevado número de casos, han sido activados tras la reiterada petición de las familias.

En este sentido, el Defensor del Pueblo formuló un [Recordatorio de deberes legales a la Consejería de Educación, Ciencia, Universidades y Formación Profesional de la Xunta de Galicia](#), para que recuerde a los centros educativos de su ámbito de gestión el deber de aplicar los protocolos específicos de actuación ante casos de acoso escolar y violencia de género. Se trata de garantizar una intervención inmediata, eficaz y coordinada en el ámbito escolar, conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia.

Hay que insistir en que para erradicar cualquier forma de violencia y discriminación

en los centros educativos se debe contar con los recursos necesarios para poder prevenir, identificar y actuar en estas situaciones. Hay que dotar a la comunidad educativa de profesionales cualificados, reforzar las actividades de sensibilización con el alumnado para afianzar un buen clima de convivencia en las aulas y fomentar la participación de las familias de los alumnos. Estas deben ser informadas de la actuación del centro, preservando, en todo caso, el derecho a la protección de datos de carácter personal.

7.1.4 Construcción y mantenimiento de instalaciones escolares

Este año se concluyeron las actuaciones del Defensor del Pueblo relacionados con la falta de instalaciones como consecuencia de la dana sufrida en la Comunitat Valenciana en octubre del año 2024, tras informar la autoridad educativa de que todos los alumnos se encontraban ya en sus centros (aunque algunos todavía en centros modulares provisionales) y recibiendo clases presenciales.

Las quejas por las elevadas temperaturas en centros escolares motivaron actuaciones del Defensor del Pueblo para conocer las medidas adoptadas y garantizar el bienestar del alumnado y la comunidad educativa. En este contexto, fue aceptada la [Recomendación dirigida a la Consejería de Desarrollo Educativo y Formación Profesional de Andalucía](#) para evitar dilaciones en la ejecución de las actuaciones necesarias una vez detectadas deficiencias.

Asimismo, se reabrieron las actuaciones de oficio iniciadas en 2023 ante las comunidades autónomas afectadas por las elevadas temperaturas, con el fin de actualizar la información sobre el grado de ejecución de los planes de acondicionamiento de los centros.

7.1.5 Servicios escolares complementarios

Transporte escolar en centros públicos

Una adecuada programación del transporte escolar exige una correcta definición de las rutas y paradas, con el fin de asegurar la eficiencia y calidad en la aplicación de los recursos públicos, y que se contribuya a mitigar las desigualdades y hacer efectivo el derecho a la educación.

Fueron varias las actuaciones del Defensor del Pueblo relativas a la distancia de las paradas escolares desde el domicilio del alumno, o ahí donde las precarias condiciones del trayecto en las zonas rurales aconsejaban un cambio de ubicación para garantizar la seguridad y el bienestar de los menores.

Asimismo, cabe mencionar que la Consejería Educación y Universidades de las Illes Balears ha incorporado en la Instrucción que regula el funcionamiento del servicio de transporte escolar la [Recomendación](#) emitida por esta institución para que los alumnos

bajo custodia compartida puedan hacer uso de diversas rutas escolares cuando sus progenitores residen en dos municipios diferentes.

En este ámbito de gestión, una dificultad adicional motivada por problemas en la licitación del servicio de transporte dio lugar a una actuación de oficio de esta institución ante la Consejería de Educación, Ciencia y Formación Profesional de la Junta de Extremadura, tras conocer que, iniciado el curso escolar 2025-2026, el Acuerdo marco para el transporte escolar no había resultado ser un instrumento adecuado o suficiente para la adjudicación de todos los contratos necesarios para dar cobertura a todas las rutas escolares.

Esta institución se encuentra a la espera de que la consejería manifieste la aceptación de la [Recomendación](#) adoptada para que, con el fin último de garantizar la adecuada prestación del servicio de transporte escolar, el órgano de contratación analice las circunstancias que han concurrido en la licitación que hayan podido comportar la ausencia de concurrencia y, en su caso, proceda a modificar las especificaciones o precios que hayan podido incidir en la ausencia de licitadores.

Una [Sugerencia](#) de contenido similar fue formulada por el Defensor del Pueblo a la Consejería de Educación y Formación Profesional de la Región de Murcia. En su respuesta se detallaron las actuaciones realizadas para lograr cubrir el transporte escolar con el curso escolar ya iniciado, pero no se comunicó la realización de un análisis como el solicitado y que, según entiende esta institución, resulta necesario.

7.1.6 Uso de las lenguas cooficiales en la enseñanza

Tras la suspensión cautelar del Decreto 91/2024, de 14 de mayo, del régimen lingüístico del sistema educativo no universitario de Cataluña, esta institución solicitó información al Departamento de Educación de la Generalitat de Cataluña, con la finalidad de conocer las orientaciones que se hayan podido facilitar a los centros educativos para garantizar que los criterios pedagógicos aplicados respecto del uso y el aprendizaje de las lenguas oficiales sean respetuosos con la suspensión cautelar adoptada y se garantice la enseñanza del castellano.

El Tribunal Superior de Justicia de Cataluña ha anulado mediante sentencia varios preceptos del decreto de la Generalitat por entender que no establecen una presencia razonable del castellano en la enseñanza.

Las actuaciones de esta institución proseguirán con la finalidad de conocer los criterios fijados por el Departamento de Educación para garantizar la presencia del castellano en la enseñanza.

Por otro lado, el derecho a elegir la lengua base, castellano o valenciano, en el sistema educativo valenciano, implantado en la Ley 1/2024, de 27 de junio, por la que

se regula la libertad educativa, a partir del porcentaje de familias que opta por una u otra lengua, ha generado un apreciable número de quejas de familias disconformes con el resultado de la elección. En todos los supuestos examinados, la decisión se ha adoptado conforme al sistema establecido en la ley.

7.2 EDUCACIÓN UNIVERSITARIA

7.2.1 Acceso a la universidad

El Real Decreto 534/2024, de 11 de junio, por el que se regulan los requisitos de acceso a las enseñanzas universitarias oficiales de Grado, las características básicas de la prueba de acceso y la normativa básica de los procedimientos de admisión, prevé que accederán por el cupo de discapacidad, además de los estudiantes con una discapacidad reconocida igual o superior al 33 por ciento, los estudiantes «que presenten necesidades de apoyo educativo permanentes asociadas a circunstancias personales de discapacidad que, en sus estudios anteriores, hayan precisado de recursos y apoyos para su plena inclusión educativa». Esta previsión incluye a aquellos cuya discapacidad no esté oficialmente reconocida o lo esté en un porcentaje inferior.

Constatado que las universidades madrileñas mantienen el acceso al cupo de discapacidad limitado a los alumnos que acrediten el 33 por ciento, el Defensor del Pueblo inició actuaciones ante la Conferencia de Rectores de las Universidades Públicas de Madrid (CRUMA). Las observaciones de esta institución han sido aceptadas, estando a la espera de que se efectúe la necesaria modificación normativa.

La normativa de acceso a la universidad, en este caso respecto al acceso de alumnos provenientes de otras universidades españolas en el Grado en Medicina, fue también objeto de una [Recomendación](#) dirigida a la Universidad de Salamanca, pues los puntos que el baremo previsto otorgaba a quien hubiese residido con anterioridad en la comunidad autónoma de Castilla y León impedía, de hecho, la admisión de alumnos de otras comunidades autónomas, lo que conlleva un trato desigual ajeno a los principios de mérito y capacidad. La Recomendación fue aceptada de manera que se revisaron los criterios del baremo de admisión para el curso 2025-2026.

7.2.2 Retirada de títulos universitarios por una tercera persona

En 2025, el Defensor del Pueblo tramitó dos quejas ante la Universidad de Córdoba y ante la Universidad de Salamanca, sobre la eliminación de la exigencia de poder notarial cuando un título universitario es retirado por una tercera persona. Tras la intervención de esta institución, reproduciendo los argumentos ya contenidos en la [Recomendación](#) dirigida en su día a la Universidad de Valladolid y difundida por la Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas (CRUE), ambas universidades comunicaron el cambio de su normativa interna.

Certificados para la suscripción del convenio especial de la Seguridad Social

El Defensor del Pueblo sigue recibiendo numerosas quejas por la no emisión por parte de las universidades, o entidades educativas responsables, en las que los interesados desarrollaron prácticas de formación, del certificado necesario para la suscripción del convenio especial de la Seguridad Social, por considerar que las prácticas o las becas que se han desarrollado en ellas no cumplen los requisitos para la suscripción de este convenio.

La valoración sobre el cumplimiento de las condiciones para la suscripción de este convenio es competencia de la Seguridad Social, no del órgano emisor de dicho certificado, y no es necesario que en dicho certificado conste expresamente que se emite a efectos de suscripción del convenio en cuestión. Estas apreciaciones, dirigidas a las universidades sobre las que el Defensor del Pueblo recibió queja, han facilitado su emisión.

7.2.3 Expedientes de homologación y equivalencia de títulos extranjeros

En 2025, el Defensor del Pueblo recibió más de 1.000 quejas en relación con la falta de resolución o la tramitación incorrecta de expedientes de homologación y declaración de equivalencia de títulos universitarios extranjeros. Durante este año han proseguido las actuaciones de carácter general seguidas por esta institución ante la Secretaría General de Universidades, en relación con la grave situación de retraso en la tramitación de estos expedientes y, simultáneamente, ha tramitado con carácter individual aquellos expedientes en los que la demora puede ser indiciaria de algún error procedimental, o la superación de los plazos para evacuar el correspondiente trámite es tal que requiere una explicación específica por parte de la Administración.

La Secretaría General de Universidades dio traslado a esta institución de las nuevas medidas adoptadas para racionalizar la tramitación de estos procedimientos y agilizar su resolución. Muchas de estas medidas están recogidas en una orden emitida el 23 de octubre de 2024, que sustituye los criterios de gestión de expedientes establecidos en una instrucción de febrero de 2024. En síntesis, prioriza las solicitudes de homologación y de declaración de equivalencia de los solicitantes residentes en España, frente a quienes residen fuera del país, y, dentro de cada uno de los colectivos afectados, a quienes pretenden la homologación o declaración de equivalencia de un título al que se le puede aplicar una o varias medidas generales.

En septiembre de 2025 fue dictada una nueva resolución para agilizar las solicitudes de las personas con una oferta firme de empleo de alta cualificación, con el fin de atender las necesidades de sectores clave del mercado laboral.

La Secretaría General de Universidades añadió que se había fortalecido la información a los afectados, potenciando canales de asistencia por escrito y telefónico y

un servicio de resolución de incidencias, y que está trabajando para incorporar tecnologías de automatización y de inteligencia artificial en la gestión administrativa de los expedientes y en el diseño de una nueva aplicación informática. También anunció una modificación del Real Decreto 889/2022, de 18 de octubre, por el que se establecen las condiciones y los procedimientos de homologación.

Los datos que ofreció la Secretaría General de Universidades revelaron una mejora en la gestión de las solicitudes. Así, según indicaba, en el año 2024 se había llegado a 40.000 resoluciones de homologación y de equivalencia, y en el primer semestre de 2025 se habían resuelto más de 32.000 expedientes, resaltándose que en ambos períodos, por primera vez en muchos años, el número de expedientes resueltos había superado el número de nuevas solicitudes. A pesar de estas cifras, según esa misma información, puede estimarse de modo aproximado en 100.000 los expedientes pendientes de resolución.

Sin negar la eficacia de las medidas adoptadas, la tramitación de las quejas presentadas ante el Defensor del Pueblo pone de relieve que todos los expedientes se tramitan en un plazo muy superior a los seis meses previstos en la norma de aplicación. En muchos supuestos transcurre más de un año sin que tan siquiera se haya comprobado si la documentación presentada permite el inicio de la tramitación o varios meses pendientes de la evacuación de un trámite que la norma exige realizar en días.

La situación de colapso en su gestión provoca también errores procedimentales, con reiterados requerimientos de subsanación ya cumplimentados e indebidas declaraciones de desistimiento. Por otra parte, el elevado número de quejas recibidas sobre los servicios de información, atención y resolución de incidencias revela la insuficiencia de los canales establecidos al efecto por la Administración. La fijación de criterios de priorización que no se ajustan al orden de entrada de expedientes requiere un esfuerzo de transparencia que permita supervisar la actuación de la Administración y dé certeza a los interesados sobre sus reales expectativas de obtener una resolución, carencias de las que adolece actualmente el procedimiento. Las actuaciones de esta institución se mantienen abiertas.

De otro lado, no se ha recibido la información solicitada acerca de la implantación del Pasaporte Europeo de Cualificaciones para Refugiados, por lo que se reiterará la solicitud a la Subsecretaría de Ciencia, Innovación y Universidades.

7.2.4 Becas y ayudas al estudio

Esta institución ha seguido recibiendo numerosas quejas vinculadas con las becas y ayudas al estudio, llevando a cabo actuaciones que han supuesto la reparación de errores individuales y otras de carácter más general, que han logrado compromisos de modificaciones normativas para las próximas convocatorias.

Actuación de oficio sobre distintos elementos del cálculo de rendimientos económicos

El Defensor del Pueblo dirigió una [Recomendación a la Secretaría de Estado de Educación](#) con la finalidad de que se excluyera el bono social térmico de las ganancias patrimoniales computables de la unidad familiar para calcular sus rendimientos patrimoniales. Paralelamente, dirigió una [Recomendación a la Secretaría de Estado de Hacienda](#), con la finalidad de que en la declaración del impuesto de la renta de las personas físicas (IRPF) se incluyese una casilla diferenciada para este concepto, superando así la objeción planteada por la Administración educativa de no poder aplicar esa exclusión sin ese dato.

Ambas recomendaciones han sido aceptadas, por lo que se espera que la próxima convocatoria de becas contemple esta exclusión.

Cómputo de ayudas a la comunidad de vecinos entre las ganancias patrimoniales para el cálculo de patrimonio de los solicitantes

El Ministerio de Educación interpreta que las ayudas concedidas a las comunidades de propietarios para la instalación de ascensores u otras medidas tendentes a mejorar la accesibilidad de las fincas no pueden considerarse ayudas para la rehabilitación de vivienda habitual, excluidas del cálculo de los umbrales de renta, y por tanto se incluyen entre las ganancias patrimoniales a tener en cuenta para calcular el patrimonio de la unidad familiar de los solicitantes de becas.

Tal consideración obvia que la instalación de un ascensor, o cualquier otro elemento que sea necesario para asegurar la accesibilidad, es, en algunos casos, una obligación legal que debe asumir la comunidad de propietarios y deben sufragar los gastos, al menos parcialmente, de modo que dicha subvención no implica una ganancia patrimonial de los beneficiarios distinta conceptualmente a la que se produce en la rehabilitación de la vivienda.

El fin y las características de estas ayudas justifica que merezcan ese mismo tratamiento a efectos del cálculo del patrimonio de la unidad familiar de los solicitantes de las becas y ayudas para el estudio, con independencia de su tratamiento fiscal. Estas observaciones fueron trasladadas por el Defensor del Pueblo a la Administración educativa, dando por concluidas las actuaciones al respecto.

Intereses de demora devengados ante la denegación de beca por falta de cumplimiento de requisitos

Las resoluciones de la Secretaría de Estado de Educación por las que se convocan becas de carácter general para estudiantes que cursen estudios postobligatorios incluyen expresamente, desde la convocatoria correspondiente al curso académico 2023-2024, la obligación de abonar intereses de demora cuando concurra alguna causa

de reintegro, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones.

El Defensor del Pueblo considera que la normativa específica permite una interpretación más favorable a los beneficiarios en atención al objeto de estas ayudas y la ausencia de mala fe en su incumplimiento, especialmente en aquellos casos en los que la cuantía asignada se prevé como fija independientemente de la previsión de un gasto inferior por parte del solicitante, como sucede en relación con el componente de residencia. La Secretaría de Estado de Educación no fue favorable a estas observaciones. Sí aceptó regular en la próxima convocatoria el procedimiento para la devolución voluntaria de las becas, que permitirá evitar el devengo de intereses.

7.3 DEPORTE

Desarrollo normativo de la Ley del Deporte

El Defensor del Pueblo acordó no interponer recurso de inconstitucionalidad contra los preceptos de la Ley 39/2022, de 30 de diciembre, del Deporte, referidos a la titularidad del derecho de los extranjeros que no tienen residencia legal en España a practicar un deporte federado, en especial, respecto de los menores extranjeros.

Al propio tiempo, formuló una [Recomendación](#), por estimar que una interpretación sistemática y finalista de los preceptos de la norma lleva necesariamente a entender que la ley no niega a los extranjeros sin residencia legal la titularidad del derecho, con la finalidad de evitar prácticas contrarias a su ejercicio.

Sin embargo, a pesar de que en un principio dicha Recomendación había sido aceptada por la Administración, posteriormente esta indicó la necesidad de un cambio normativo (ambas situaciones fueron reflejadas en los informes anuales del Defensor del Pueblo correspondientes a 2023 y 2024).

Por ello, la recomendación ha sido reformulada para que se promuevan las modificaciones de la normativa deportiva, con la finalidad de garantizar el derecho de los menores extranjeros a obtener licencias federativas en condiciones de igualdad y con independencia de su situación administrativa en España. Posteriormente, el Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes se ha comprometido a impulsar, con la mayor celeridad posible, las reformas legales necesarias para suprimir el requisito de la «residencia legal en España» que limita el derecho de las personas extranjeras a la práctica de la actividad física y deportiva. Las actuaciones continúan en curso.

En otro orden de cosas, esta institución reiteró ante el Consejo Superior de Deportes la posible situación de indefensión de los deportistas accidentados y sus familias, ante la falta de aplicación efectiva del seguro obligatorio y la necesidad de actualizar su regulación. Durante la actuación fue modificado el precepto legal correspondiente, y se

fijó un plazo de seis meses, desde el 25 de julio de 2025, para su desarrollo reglamentario. Esta institución estará atenta al cumplimiento de dicho plazo.

Otros asuntos

La Ley 19/2007, de 11 de julio, contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte, prohíbe la venta y el consumo de bebidas alcohólicas en recintos deportivos. Tras la queja de un ciudadano por el consumo en la zona VIP del estadio del Real Valladolid, la Comisión Estatal contra la Violencia en el Deporte confirmó que no existen excepciones a la norma y elevó unas propuestas de sanción al club por infracción grave en dos encuentros.

Asimismo, ante la negativa inicial del Ayuntamiento de Soria a asumir la supervisión de la accesibilidad del estadio Los Pajaritos, el Defensor del Pueblo le recordó sus obligaciones legales, tras lo que el consistorio reconoció su competencia y realizó una inspección técnica, en la que concluyó que se cumplían las condiciones de accesibilidad exigidas.

8 SANIDAD

8.1 DERECHO A LA ASISTENCIA SANITARIA CON CARGO AL SISTEMA NACIONAL DE SALUD

Las quejas que recibe el Defensor del Pueblo sobre estas cuestiones reflejan la complejidad de la regulación de los requisitos y las condiciones para el reconocimiento y ejercicio del derecho a la asistencia sanitaria, con cargo a fondos públicos. En consecuencia, se hace preciso que las administraciones competentes, en los centros sanitarios o en los servicios de información del Instituto Nacional de la Seguridad Social, intensifiquen la labor de orientación sobre las condiciones en que cabe reconocer este derecho.

Precisamente, en la tramitación de algunas quejas por denegación de la asistencia sanitaria, en las que no se había tenido en cuenta debidamente el reconocimiento previo del derecho de asilo de los solicitantes, se puso de manifiesto que se había debido a una falta de entendimiento o información sobre los trámites a realizar por parte del personal del centro de salud. En este caso, la Administración autonómica concernida de la Comunitat Valenciana trasladó que, con el fin de evitar futuros errores, desde el Servicio de Aseguramiento Sanitario y el Sistema de Información Poblacional se reforzaría la formación de los operadores en materia de protección internacional. Asimismo, comunicó que había acordado con el servicio de atención e información al paciente el desarrollo de un plan de formación al personal respecto al aseguramiento y a la acreditación.

En 2025 esta institución tramitó también varias quejas relacionadas con los procesos de facturación de la asistencia sanitaria, tramitados por los centros hospitalarios públicos, cuando el pago de la atención recibida podría corresponder a un tercero, o cuando la persona atendida no tiene reconocido el derecho a la asistencia sanitaria con cargo al Sistema Nacional de Salud. En uno de los expedientes tramitados se puso de manifiesto el error que se había producido, rectificando la Administración el proceso de facturación iniciado.

8.2 SALUD PÚBLICA

Campañas de vacunación

Una cuestión que ha vuelto a plantearse en 2025, con ocasión de la campaña de vacunación contra la gripe en la Comunidad de Madrid, hace referencia a la necesidad de un paciente de recibir una vacuna diferente a la adquirida por la Administración en dicha comunidad y, por lo tanto, no financiada. El paciente presentaba una alergia a uno de los excipientes que contiene la vacuna que se financia. Si bien esta casuística puede

ser de menor impacto, en cuanto al número de afectados, sin duda debe encontrar una solución que no obligue a ese tipo de pacientes a costearse la administración de la vacuna de cara a futuras campañas.

Por otro lado, con motivo de una queja en la que quedó de manifiesto la administración de una vacuna combinada triple vírica-varicela caducada, la Consejería de Sanidad de la Comunidad de la Madrid informó, en primer lugar, de que no se había generado un riesgo para la paciente y que ya se la había vuelto a vacunar. Al mismo tiempo, indicó las medidas adoptadas para evitar casos similares, incluido el recordatorio a todos los profesionales de verificar los lotes y fechas de cada administración, la consolidación del protocolo de retirada de dosis caducadas a través de comunicaciones periódicas a la red de Atención Primaria y la coordinación con los laboratorios para su devolución, así como la formación continua de los profesionales implicados en la vacunación.

8.3 ATENCIÓN A LOS USUARIOS Y PACIENTES. RECLAMACIONES

El Defensor del Pueblo concluyó la actuación referida a las dificultades de las personas con discapacidad visual para conocer su turno de atención en centros sanitarios, una vez que la Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid aludió al desarrollo del II Plan de Humanización de la Asistencia Sanitaria 2022-2025, que garantiza una información accesible para pacientes y familiares. En ese contexto, dicha Administración está impulsando acciones para homogeneizar la información gráfica y visual en los centros sanitarios, con adaptaciones para personas con discapacidad, una vez detectadas las limitaciones en dispositivos de gestión de turno e introducidas mejoras, como la instalación de pantallas, ubicadas en las salas de espera, con locución, que anuncia el número de orden y la consulta, además, de la incorporación de expendedores de turnos con opción de sonido.

Relacionado también con la atención especial a las personas que presentan alguna discapacidad, en 2025 inició esta institución una actuación sobre el modo en que se establecen las comunicaciones entre los centros hospitalarios y los pacientes con discapacidad auditiva en el ámbito de la Comunidad de Madrid, dado que había finalizado la vigencia del convenio de colaboración por el que se ofrecía un sistema de teleinterpretación en lengua de signos en español en los hospitales del Servicio Madrileño de Salud. Esta misma actuación permitirá conocer además la forma en la que, más específicamente, las personas sordociegas se comunican con los centros y servicios sanitarios, habiendo recibido una queja sobre este asunto de una entidad de apoyo a este colectivo.

En materia de reclamaciones sanitarias, la Consellería de Sanidad de la Xunta de Galicia atendió la [Recomendación](#) realizada para publicar una norma autonómica

reguladora de la tramitación de las reclamaciones sanitarias, y señaló que se valoraría la necesidad de actualizar o redactar dicha norma. La Administración ha aclarado su propósito de analizar el funcionamiento del procedimiento interno existente y de estudiar la adopción de posibles medidas que mejoren su transparencia.

Responsabilidad patrimonial de la Administración

En el último año, el Defensor del Pueblo tramitó algunas quejas con la Consejería de Sanidad de la Región de Murcia sobre la obligación de resolver de modo expreso y en plazo las solicitudes de responsabilidad patrimonial de esa Administración. Además, formuló una [Recomendación](#) para que se adopten las medidas necesarias con relación a los expedientes que se encuentran pendientes del informe preceptivo de Inspección Médica del Servicio Murciano de Salud.

Igualmente, fueron objeto de seguimiento con el Departamento de Salud de Cataluña los retrasos en la instrucción de expedientes sobre la misma cuestión, por la demora en informar del órgano encargado de valorar la actuación clínica. Dicha Administración informó de que el Instituto Catalán de Evaluaciones Médicas del Servicio Catalán de Salud tiene una demora media para la emisión del informe preceptivo de dos años y once meses. En este caso, el Defensor del Pueblo ha emitido una [Sugerencia](#) con respecto al caso concreto planteado, y ha solicitado información ampliada sobre el volumen y los tiempos de tramitación de estos expedientes.

8.4 ACTUACIONES EN EL ÁMBITO DE LA ATENCIÓN PRIMARIA

Cobertura de vacantes

En 2025, el Defensor del Pueblo continuó recibiendo comunicaciones de algunas administraciones sobre la necesidad de garantizar en mejores condiciones la continuidad asistencial de los pacientes más vulnerables cuando se produce la vacante de su profesional de atención primaria por un período prolongado o indefinido. El objetivo es que se refuerce la continuidad de esa atención (el llamado principio de longitudinalidad), siempre que sea posible, a cargo de un profesional de referencia.

La Administración sanitaria de Andalucía informó de las líneas estratégicas del Plan de Atención a la Cronicidad 2025-2028, a raíz de la [Recomendación](#) formulada para que se adopten medidas que refuercen la continuidad (longitudinalidad) en la atención de los pacientes más vulnerables, de quienes reciben cuidados paliativos o presentan una situación clínica compleja. La Administración también comunicó la intención de revisar los aspectos relacionados con la continuidad de pacientes que requieren más seguimiento y la atención por el mismo profesional, salvo circunstancias imprevistas. Sobre este asunto, y con motivo de otra [Recomendación](#), el Departamento de Salud de la Generalitat de Cataluña informó de que, en este contexto, se prioriza la asignación de

profesional con el fin de garantizar la continuidad asistencial y el refuerzo del circuito de reasignación, incluso anticipando la pérdida de asignación de profesional sanitario de referencia.

En cuanto a la atención pediátrica, esta institución tramitó un expediente sobre la cobertura ante la situación de incapacidad temporal de algunos pediatras de centros de salud. La Administración de la Comunidad de Madrid informó sobre la creación de unidades zonales de atención pediátrica, para que, cada día, al menos un pediatra se desplace al centro afectado, para atender las consultas no demorables. La Administración comunicó el criterio de conceder citas en el centro de referencia para la asistencia programada de la población asignada al pediatra ausente.

También se tramitaron quejas con motivo de determinadas limitaciones que afectaban a centros y consultorios del ámbito rural. Una de ellas concluyó con la resolución de una avería originada por la pérdida de conectividad en un consultorio local del Servicio de Salud de Castilla y León. Entretanto, se trasladó la asistencia a un centro sanitario situado en otra localidad, sin dejar de prestar los cuidados en el consultorio. Una vez iniciada la tramitación del expediente, se restableció toda la atención en el centro.

Por otra parte, finalizó la investigación con la Consejería de Sanidad de Castilla-La Mancha, una vez que se habilitó una estancia en un consultorio local para realizar la retirada de infusores como el implantado al paciente promotor de la queja, que recibe tratamiento de quimioterapia. La retirada se realiza cumpliendo los requisitos de gestión de residuos sanitarios, de forma que los pacientes no tengan que desplazarse para ello.

El Defensor del Pueblo constató problemas de comunicación entre los distintos niveles asistenciales con motivo de la comunicación de resultados de una prueba diagnóstica al médico de familia de un paciente, o de la derivación a consulta de atención especializada. Estos desajustes interfieren negativamente en la continuidad asistencial. Por ello, esta institución señaló a las administraciones sanitarias de Cantabria y de Castilla-La Mancha que el acceso de los profesionales de atención primaria a la asistencia prestada en atención especializada supone una adaptación del servicio de salud a las aplicaciones tecnológicas y un mejor ajuste a las características personales de los pacientes.

8.5 ACTUACIONES EN EL ÁMBITO DE LA ATENCIÓN ESPECIALIZADA. LISTAS DE ESPERA

La sobrecarga de demanda asistencial no cubierta, con el consiguiente incremento de las listas de espera en muchos servicios hospitalarios y de la atención sanitaria especializada, continúa siendo uno de los problemas de más impacto para el conjunto del sistema sanitario y que provoca un mayor grado de insatisfacción en los pacientes.

Las quejas recibidas por el Defensor del Pueblo reflejan la gran inquietud que genera en los ciudadanos la demora para ser atendidos.

Un aspecto de preocupación a resaltar es el referido a las personas que siguen pendientes de una cita para consulta, una prueba diagnóstica o una intervención quirúrgica, cuando su realización puede ser determinante a la hora de calificar la aptitud para el trabajo.

Por otro lado, se observa un incremento de las quejas en las que los pacientes ven acentuado al máximo su incertidumbre al estar próximo el agotamiento del plazo máximo legal de incapacidad temporal, o en la fase de valoración de una incapacidad permanente, con la inminente obligación de reincorporarse al puesto de trabajo. Hay que tener presente que los estudios recientes que analizan el fuerte incremento de las bajas laborales en los últimos años en España apuntan a las listas de espera sanitarias como uno de los factores relacionados más destacados.

Si las enfermedades de tipo musculoesquelético aparecen entre las más frecuentes en las bajas laborales, es fácil relacionar este dato con la amplitud de las listas de espera en la especialidad de traumatología, o las unidades del dolor o de rehabilitación en muchos de los servicios públicos de salud, como muestras las quejas que tramita esta institución.

Asimismo, el incremento de bajas prolongadas relacionadas con la salud mental no puede desligarse de los problemas persistentes para dotar debidamente a las plantillas de profesionales de esta especialidad.

Acompañamiento de pacientes

Cabe reseñar la tramitación de algunas quejas que referían las dificultades para realizar el acompañamiento de pacientes en determinadas circunstancias durante un tratamiento hospitalario. De este modo, en varios expedientes se planteó la dificultad para que ambos progenitores acompañaran al paciente menor de edad en los servicios de urgencias hospitalarios. En uno de los casos, se confirmó que, inicialmente, en el Hospital Álvaro Cunqueiro, en Pontevedra, no se permitía la presencia simultánea de ambos progenitores, al tratarse de un entorno asistencial con alta afluencia y limitaciones estructurales. Durante la tramitación de la queja se tuvo conocimiento de la emisión de nuevas instrucciones internas sobre el criterio de acompañamiento en las urgencias pediátricas, priorizando la necesidad de doble acompañamiento en los casos en los que se justifique.

También se planteó en algún expediente de queja la dificultad de acompañamiento a pacientes a quienes se había indicado un tratamiento ambulatorio que precisaba control durante el momento inmediatamente posterior a su realización, y que no

contaban con familiares o allegados disponibles. Ante este tipo de situaciones, la Conselleria de Sanidad de la Generalitat Valenciana señaló que, en la consulta del servicio o en la de preanestesia, se sigue la pauta de informar al paciente del circuito sin ingreso y se le proporciona un modelo de consentimiento informado, donde se indica la obligatoriedad de acudir con un acompañante para velar por su seguridad. La Administración entiende que, cuando los pacientes lo firman, asumen esta situación y, si no pueden ser acompañados, permanecen ingresados durante 24 horas, debiendo expresar la imposibilidad de contar con un acompañante cuando se programe la cirugía.

8.5.1 Listas de espera en consultas externas y en pruebas diagnósticas

La demora en la atención especializada, para consulta o realización de pruebas, es atribuible, frecuentemente, a la conjunción de incidencias o permisos que afectan a las plantillas de los diferentes servicios. Se reseña a continuación el resultado de algunas de las actuaciones seguidas con las administraciones sanitarias correspondientes.

- Ante retrasos para la consulta en el Servicio de Urología del Hospital Universitario de Canarias, se recibió la consideración de que se habían producido simultáneamente jubilaciones, renunciaciones de empleo y una baja maternal, que habían ocasionado los retrasos producidos.
- Los servicios del Hospital Materno Infantil de La Paz, en Madrid, habían sido reforzados con seis profesionales matronas adicionales y la construcción de dos nuevos paritorios, en los que han de realizarse determinadas pruebas.
- El retraso para consulta de fisioterapia en el Hospital Virgen de la Macarena, en Sevilla, se estaba reduciendo, tras realizar una redistribución de los profesionales sanitarios, y con un aumento extraordinario de la cobertura en período vacacional.
- La Administración sanitaria de Andalucía indicaba haber tomado medidas orientadas a reducir la demora y a hacer posible la cobertura en la actividad de los servicios de Neurología del Hospital Universitario de Linares y del Hospital Universitario de Jaén, mediante la búsqueda de más profesionales, el aumento de consultas externas, o la anulación de citas de pacientes que no precisan de valoración por mejoría, la desaparición de la patología original o los cambios significativos en la situación clínica. También se estableció una planificación de las agendas del servicio de forma trimestral, evitando la mensual, se impulsó la realización de consulta telefónica a los pacientes con mayor demora, a fin de valorar la necesidad de atención presencial, y se revisaron los protocolos de derivación.
- La demora para las consultas en el Servicio de Traumatología del Hospital Universitario La Paz motivó la formulación de una [Recomendación](#), aceptada

por la Consejería de Sanidad de Madrid, que informó de medidas como el envío de mensajes recordatorios de telefonía móvil, para minimizar el impacto del absentismo de algunos pacientes citados. También el mantenimiento de reuniones con los centros para revisar los motivos de derivación, y el fomento del uso de la consulta electrónica desde la atención primaria.

- Con respecto a los retrasos para consulta en el Servicio de Otorrinolaringología del Hospital Universitario de Ciudad Real, la Administración informó sobre la ampliación de plazas MIR, para formar a más facultativos, y sobre las medidas para mejorar la coordinación y comunicación entre atención primaria y especializada, así como las inversiones en tecnología para mejorar las técnicas diagnósticas y terapéuticas.
- La consejería sanitaria de Andalucía comunicó medidas aplicables a la organización de pruebas digestivas del Hospital Universitario Juan Ramón Jiménez (Huelva), entre las que se encontraba la depuración de solicitudes duplicadas o ya no indicadas, o la mejora en la tasa de ocupación de las salas.
- También en Andalucía se informó sobre la extensión del horario de actividad en la realización de estudios por el Servicio de Neurofisiología del Hospital Universitario Puerta del Mar (Cádiz). Se trata de una medida que se añade a la contratación adicional de un facultativo especialista y a la creación de protocolos para verificar la procedencia de las derivaciones.
- Con motivo de una investigación sobre incidencias en las pruebas radiológicas en el Hospital Universitario de Guadalajara, la Consejería de Sanidad de Castilla-La Mancha informó de acciones orientadas a reducir al máximo el período establecido para la repetición de la prueba, de conformidad con una [Recomendación](#) que le había sido dirigida a tal efecto. En ese sentido, se modificó el sistema de alertas y notificaciones automáticas, acortando los plazos de aviso en la reclamación de informes pendientes a los centros privados colaboradores. Asimismo, la Administración informó de un trabajo de seguimiento, para asegurar una resolución ágil en casos de errores, especialmente en supuestos de urgencia médica.

8.5.2 Listas de espera quirúrgica

Se reseña a continuación el resultado de algunas de las actuaciones seguidas en 2025, a partir de las quejas por retrasos, en ocasiones muy prolongados, para la realización de intervenciones quirúrgicas.

- La Administración sanitaria de Andalucía comunicó las medidas para reducir la demora quirúrgica en los servicios de Traumatología del Hospital de

Poniente, en Almería, y del Hospital Universitario Virgen de las Nieves de Granada.

- Se tramitaron numerosas quejas con la Consejería de Sanidad de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, con relación a las listas de espera quirúrgicas, especialmente de los servicios de Traumatología de los Hospitales Universitarios de Toledo y Guadalajara. El centro hospitalario de Guadalajara indicó que en esa área se ha reorganizado el Servicio de Cirugía Ortopédica para reducir las listas de espera, habiéndose reducido a la mitad.
- Con relación al Servicio de Cirugía Plástica del Complejo Hospitalario Universitario de Albacete, tras haberse implementado un «plan de choque quirúrgico», se habían capacitado a dos cirujanos plásticos adicionales en técnicas microquirúrgicas para realizar las reconstrucciones mamarias tras la mastectomía, incrementando de uno a tres los especialistas disponibles y reduciendo el tiempo medio de espera.
- A partir de una queja por el amplio retraso para realizar una intervención de reconstrucción de mama, tras una mastectomía realizada en 2021, en el Hospital del Mar, en Barcelona, el Servicio de Cirugía Plástica y Reparadora elaboró un plan para la reducción de la lista de espera, incorporando un cirujano, ampliando las sesiones quirúrgicas y proponiendo la posibilidad de derivar a las pacientes a otro centro hospitalario, en coordinación con el Consorcio Sanitario de Barcelona.
- Tras varias quejas recibidas por el retraso en la intervención que precisaban determinados pacientes con discapacidad intelectual, se iniciaron actuaciones en relación con los servicios de Cirugía Maxilofacial de varios hospitales de la Comunidad de Madrid. La Administración sanitaria expuso que, para tratar a estos pacientes, cuando son menores de edad, se creó la Unidad de Salud Bucodental, adscrita al servicio de Cirugía Maxilofacial y Odontológica del Hospital Infantil Universitario Niño Jesús, actuando el mismo como centro de referencia. Los pacientes adultos (mayores de 16 años) son atendidos en el Servicio de Estomatología y Odontología del Hospital General Universitario Gregorio Marañón. Se mencionaba que la actividad quirúrgica de este programa se ha intensificado y hasta el mes de octubre de 2025 se habían realizado 652 intervenciones quirúrgicas, lo que supone un incremento del 56 por ciento respecto a la actividad de 2024.
- El Servicio de Dermatología del Hospital Universitario del Henares del Servicio Madrileño de Salud indicó que, tras haberse establecido un plan en 2025 para reducir las listas de espera quirúrgicas, se había logrado reducir el número de

pacientes en lista de espera de 195 a 126, y el tiempo medio de espera había pasado de 83,88 días a 39,25 días.

8.5.3 Prolongación inadecuada de las estancias hospitalarias

En el informe anual anterior, el Defensor del Pueblo daba cuenta del inicio de una actuación de oficio con las administraciones sanitarias de las distintas comunidades autónomas, así como con el Instituto Nacional de Gestión Sanitaria para el caso de las ciudades de Ceuta y Melilla, con la finalidad de conocer con mayor grado de detalle la situación en la que se encuentran un número significativo de pacientes que, por distintas razones, ven prolongada su estancia en centros hospitalarios de agudos. Se destacaba la repercusión que ello tiene sobre los servicios sanitarios y los propios pacientes, así como las medidas que se hubieran podido poner en marcha para dar la mejor solución posible a la situación detectada.

A partir de la información recabada de esas administraciones, un primer aspecto puesto de manifiesto fue la conveniencia de que los centros hospitalarios cuenten con un indicador de gestión hospitalaria sobre este fenómeno. Esta cuestión había sido ya objeto de una [Recomendación](#) para aquellas administraciones sanitarias que no informaban de que sus hospitales ya emplearan este indicador. Al mismo tiempo, se solicitó una actualización de los datos a esas administraciones sanitarias.

Paralelamente, se inició una actuación con las consejerías y departamentos de política social en cada territorio sobre el mismo asunto. Interesaba conocer, entre otros aspectos de coordinación sociosanitaria (trabajo social hospitalario), la forma en la que se puede valorar la situación sobrevenida de dependencia de los pacientes en los propios centros hospitalarios, teniendo en cuenta las situaciones excepcionales previstas en los «Criterios técnicos para la admisión o no admisión a trámite de las solicitudes de valoración de dependencia» del anexo III.8.1, del baremo de valoración de la situación de dependencia, aprobado por el Real Decreto 174/2011, de 11 de febrero.

8.5.4 Técnicas de reproducción humana asistida (TRHA)

En 2025 el Defensor del Pueblo tramitó nuevas quejas referidas, básicamente, a los límites de edad contemplados para el acceso al tratamiento de reproducción asistida en el Real Decreto 1030/2006, de 15 de septiembre, por el que se establece la cartera de servicios comunes del Sistema Nacional de Salud y el procedimiento para su actualización.

En este sentido, planteó un supuesto en la Administración sanitaria extremeña, en el que la candidata, cuando fue derivada al Servicio de Ginecología del Hospital Virgen del Puerto de Plasencia, si bien tenía 39 años, al ser citada, 9 meses después, ya había

cumplido los 40 años, por lo que no podía ser incluida en aquella técnica. La citada administración valoró que, debido a que el plazo de espera había sido superior a los plazos de garantía, se inició la tramitación del estudio de esterilidad antes de cumplir 40 años y que, por tanto, cumplía criterios de inclusión para la técnica de reproducción humana asistida en cuestión.

En relación con la Unidad de Reproducción Humana Asistida del Hospital de Vigo, se planteó una queja en la que el compareciente estaba empadronado en esa ciudad, si bien su pareja lo estaba en Barcelona, pero desplazada temporalmente a Vigo. Por este motivo había solicitado iniciar la técnica de reproducción humana asistida allí. Finalmente, la consejería sanitaria de Galicia admitió su realización, por cuanto la asistencia sanitaria que se precisa no se realiza sobre un solo paciente, sino sobre los dos integrantes de la pareja.

8.6 SALUD MENTAL

Supervisión de la atención residencial en salud mental

El Defensor del Pueblo inició dos actuaciones de oficio relativas al funcionamiento de la Unidad de Hospitalización Breve del Complejo Asistencial de Segovia y de la Unidad de Hospitalización Breve y Unidad de Trastornos de la Conducta Alimentaria del Complejo Hospitalario Universitario de Albacete, a raíz de las visitas por técnicos de la institución a dichas dependencias.

Por lo que respecta a la unidad del hospital de Segovia, la Consejería de Sanidad de Castilla y León reconoció, por un lado, que la escasez de personal de psicología clínica respondía a la falta de disponibilidad de especialistas en salud mental que afecta a todo el Sistema Nacional de Salud, aun destacando el incremento realizado en la plantilla orgánica. Por otro lado, dado el ingreso de menores en la unidad, por insuficiencia de camas en la unidad de referencia infanto-juvenil del Complejo Hospitalario de Valladolid, la Consejería de Sanidad ofreció información sobre la puesta en funcionamiento de nuevos hospitales de día de psiquiatría infanto-juvenil en las áreas de salud de Salamanca, León y Burgos, y tres nuevas unidades de hospitalización psiquiátrica infanto-juvenil en esas mismas áreas de salud, para patología dual, en las que se está trabajando.

En lo concerniente a la Unidad de Hospitalización Breve del Complejo Hospitalario Universitario de Albacete, acerca de la conveniencia de contar con profesionales de terapia ocupacional, la Consejería de Sanidad de Castilla-La Mancha indicó que esta figura profesional se había incorporado en el proyecto de una nueva disposición de requisitos técnico-sanitarios para centros de salud mental, cuya entrada en vigor estaba prevista para principios de 2026. También dio cuenta de las previsiones de mejora de las dependencias (separación física del hospital general, habilitación de espacios al aire

libre, eliminación de una tercera cama en habitaciones dobles) en el desarrollo del proyecto de ampliación integral del Complejo Hospitalario Universitario de Albacete, que contempla el traslado de la unidad al hospital general.

En cuanto al ingreso de pacientes menores de edad en la unidad de Albacete, señaló que únicamente se producía por necesidad, excepcionalidad y temporalidad, cuando no hay camas disponibles en la unidad de referencia de Ciudad Real. En estos casos, se asegura el acompañamiento continuo del menor. Con respecto a la Unidad de Trastornos de la Conducta Alimentaria, se puso de manifiesto la importancia de ampliar el número de habitaciones y el tamaño de los espacios.

Por último, cabe destacar las visitas giradas por técnicos de la unidad del Mecanismo Nacional de Prevención (MNP) a las unidades de hospitalización breve de psiquiatría de adolescentes y de adultos del Hospital Universitario 12 de Octubre y del Hospital General Universitario Gregorio Marañón, así como al centro Mentalia Guadarrama, todos ellos ubicados en la Comunidad de Madrid, sobre las que se detalla más información en el informe específico de actividad de dicho mecanismo, que se publica en formato digital.

9 SEGURIDAD SOCIAL Y POLÍTICAS DE EMPLEO

Se reseñan a continuación algunas de las actuaciones destacadas del 2025 en la tramitación de las quejas relativas a la gestión por parte de las entidades y organismos de la Seguridad Social. El número de estas quejas ha sido similar al del año anterior, 3.300 expedientes.

Entre los ámbitos a los que hace referencia ese voluminoso conjunto de quejas, destacan los siguientes: el reconocimiento y la gestión de las prestaciones de incapacidad laboral; la tramitación del ingreso mínimo vital (IMV); las prestaciones por desempleo y por cese de actividad de trabajadores autónomos; la recaudación ejecutiva de deudas con la Seguridad Social; las dificultades para el reconocimiento de la pensión de jubilación, sus complementos por mínimos o por descendencia; los procedimientos de reintegro de prestaciones cobradas indebidamente, o los retrasos en la tramitación de las pensiones no contributivas por parte de las administraciones autonómicas correspondientes.

Reintegro de prestaciones cobradas indebidamente

En el informe del año 2024 se había dado cuenta del inicio de las actuaciones seguidas con la Secretaría de Estado de Seguridad Social y Pensiones y con la Secretaría de Estado de Trabajo, en relación con los procedimientos de reintegro de prestaciones cobradas indebidamente por los beneficiarios, particularmente en el ámbito asistencial, como el del ingreso mínimo vital (IMV) o de los subsidios de desempleo. También es aplicable a las prestaciones no contributivas o a los complementos a mínimos de las pensiones.

Continuando aquella actuación, que fue objeto de un capítulo destacado en el anterior informe, en 2025 el Defensor del Pueblo consideró oportuno formular ante ambas secretarías de Estado una [Recomendación](#) encaminada a revisar el modelo vigente de reintegro de prestaciones. Se trata de un modelo que, a la luz de la más reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo, en sintonía con el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, ha devenido desproporcionado para muchas situaciones. Una consideración de esa desproporción está ligada no ya a cuestionar el principio irrenunciable de garantizar una rigurosa gestión de los recursos de la Seguridad Social, sino a paliar los efectos más perjudiciales asociados a una tramitación de los procedimientos por las propias entidades gestoras confusa y, sobre todo, lenta. Además, el comportamiento de los beneficiarios, ahora deudores, puede enmarcarse bajo el principio de buena fe.

Sin embargo, esta Recomendación, en su doble perspectiva, no fue aceptada por los dos órganos directivos. La Secretaría de Estado de Seguridad Social y Pensiones, por su parte, rechaza el planteamiento de estudiar la revisión del artículo 55 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, núcleo central de la resolución, y para ello, alegaba la imposibilidad de hacerlo por la limitación legal que impone ese mismo precepto de la ley. Por su parte, la Secretaría de Estado de Trabajo sí apreció la conveniencia de reflexionar y abrir un debate sobre los contenidos de lo recomendado.

El Defensor del Pueblo, en todo caso, continuará muy atento a esta cuestión, así como a la evolución de las decisiones judiciales que sigan dictándose en esta materia. Hay que tener en cuenta los cientos de expedientes de reintegro que son objeto de las quejas que recibe esta institución. En muchos de ellos puede llegar a apreciarse un resultado desproporcionado y hasta abusivo, cuando la revisión de los cobros indebidos se efectúa con mucha demora y falta de diligencia, acumulándose deudas que llevan a las personas, ya en situación de vulnerabilidad, hacia una mayor desprotección.

9.1 CAMPOS DE APLICACIÓN: AFILIACIONES, ALTAS Y BAJAS

Alta en el sistema de la Seguridad Social por la firma de convenio especial

El Defensor del Pueblo señaló la falta de desarrollo de la disposición adicional vigésima del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, que contemplaba la posibilidad de que los afectados por la anterior crisis económico financiera (personas de entre 35 y 43 años de edad, con una laguna de cotización de al menos tres años, entre el 2 de octubre de 2008 y el 1 de julio de 2018), pudiesen firmar un convenio especial con la Tesorería General de la Seguridad Social para recuperar un máximo de dos años de cotización, debiendo acreditar tal circunstancia en la fecha de entrada en vigor de la correspondiente norma reglamentaria. Esa norma continúa pendiente de elaboración.

La Secretaría de Estado de Seguridad Social y Pensiones señaló en 2025 que en 2019 se iniciaron los trabajos de redacción previos a la aprobación de una orden para regular tal suscripción. Pero estos trabajos tuvieron que interrumpirse por la necesidad de centrar los esfuerzos del Gobierno en el impulso y desarrollo de sucesivas medidas prioritarias. Indicó asimismo que no había sido posible reanudar el lanzamiento de este desarrollo normativo, pero que informará oportunamente a esta institución cuando se retome esa labor pendiente.

Diversos interesados plantearon también una queja ante el Defensor del Pueblo relacionada con el contenido de la Orden del ISM 386/2024, de 29 de abril, posteriormente modificada por la Orden ISM 812/2024, de 26 de julio, que regula la suscripción de un convenio especial con la Seguridad Social (a efectos del cómputo de la cotización por los períodos de prácticas formativas y de prácticas académicas externas reguladas en la disposición adicional quincuagésima segunda

del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, realizadas con anterioridad a su fecha de entrada en vigor). Tales quejas planteaban, básicamente, la necesidad de que se dicten instrucciones para que el certificado emitido en su momento resulte válido para la suscripción del convenio ante la tesorería. Y también que sea a todos los efectos. Consideraron que debe propiciarse un cambio normativo que permita que las personas ya jubiladas puedan suscribir el convenio especial.

Sobre la emisión de certificados válidos, algunos comparecientes indicaban que alguna comunidad autónoma, y varias entidades que concedían becas de investigación, denegaban la expedición de un certificado que hiciera específica alusión a la suscripción del convenio especial, certificándose a todos los efectos y no para un fin concreto. Otros comparecientes pedían que se admitieran como válidos los certificados con los que ya contaban. Como resultado, la Tesorería General de la Seguridad Social dio traslado a sus direcciones provinciales para que sean admitidos los certificados que contengan todos los datos necesarios para la tramitación del alta del convenio especial (realización de las prácticas/formación, carácter remunerado o no remunerado, fechas de inicio y fin del período y, en su caso, número de días o número de horas) y únicamente falte la mención expresa de que han sido emitidos «a los efectos de la suscripción del convenio especial regulado en la Orden ISM/386/2024, de 29 de abril».

9.2 COTIZACIÓN Y RECAUDACIÓN

Regularización de cuotas de trabajadores autónomos

El Defensor del Pueblo recibió quejas de trabajadores autónomos que manifestaban su disconformidad con las resoluciones recibidas de la Tesorería General de la Seguridad Social, en virtud de las cuales se les informaba de las diferencias de cotización ocasionadas con motivo de la regularización de sus bases en el año anterior, con el consiguiente abono de la diferencia. Por lo general, las reclamaciones previas frente a dichas resoluciones no son estimadas.

El objetivo principal del Real Decreto-ley 13/2022, de 26 de julio, es mejorar el sistema de protección establecido para los trabajadores autónomos o por cuenta propia, así como la financiación del sistema. Hasta entonces, la media de estos trabajadores había venido percibiendo prestaciones más bajas que, por ejemplo, la media de los trabajadores del Régimen General de la Seguridad Social, que cotizan en función de sus retribuciones reales.

Esta institución continúa una actuación para conocer el detalle del procedimiento de gestión que sigue la Tesorería General de la Seguridad Social, concretamente, en relación con los trabajadores autónomos que durante un ejercicio fiscal habían visto interrumpida su actividad económica por razón de una baja laboral o por nacimiento y cuidado de sus hijos.

El método que sigue actualmente la tesorería para calcular la base definitiva de un determinado ejercicio (que se empleará después para regularizar las bases provisionales de cotización durante ese año) excluye erróneamente mensualidades de actividad económica del trabajador. Es decir, que las bases de cotización puedan no ser regularizables (por haberse empleado, por ejemplo, para calcular la base reguladora de una prestación por nacimiento y cuidado de hijo) no quiere decir que ese período no haya sido de actividad económica. Por lo tanto, los rendimientos netos del trabajador autónomo durante todo el ejercicio anual han de dividirse por todo el período de alta y actividad económica efectiva para obtener la base de cotización definitiva.

Facilidades otorgadas por la Tesorería General de la Seguridad Social en los procedimientos recaudatorios iniciados frente a afectados por la dana

Se dirigieron al Defensor del Pueblo afectados por la dana del 29 de octubre de 2024 en la Comunitat Valenciana, por las notificaciones de diferentes procedimientos, particularmente de reintegro de prestaciones indebidamente percibidas, así como por los problemas para obtener citas presenciales.

Ante una petición de aplazamiento para el pago de una deuda, la Tesorería General de la Seguridad Social comunicó que había trasladado una consulta al Instituto Nacional de la Seguridad Social en relación con el expediente, conociendo que la reclamación en cuestión se encontraba en estado de «suspendido por dana», por ser la interesada beneficiaria del ingreso mínimo vital y deudora de la Seguridad Social, residente en un municipio afectado por la dana, por lo que se le aplicó la moratoria de 180 días establecida en el Real Decreto-Ley 7/2024, de 11 de noviembre.

9.3 GESTIÓN DE LAS PRESTACIONES

Las sucesivas actuaciones realizadas por el Defensor del Pueblo por las dificultades de los ciudadanos para obtener cita previa en la Administración de la Seguridad Social se dieron por finalizadas en el año 2023, tras recibir un completo informe de la Secretaría de Estado de Seguridad Social y Pensiones. En ese informe se hacía referencia a la situación de atención al público en sus dependencias y el despliegue de las medidas integrantes del plan de choque para su mejora tanto en el Instituto Nacional de la Seguridad Social como en la Tesorería General de la Seguridad Social y en el Instituto Social de la Marina.

A lo largo de 2024 descendió de forma notable el volumen de reclamaciones de ciudadanos por problemas para ser citados en las oficinas de la Seguridad Social. Sin embargo, en 2025 el Defensor del Pueblo recibió nuevas quejas por la falta de disponibilidad de citas en determinadas provincias, como es el caso de Madrid.

En varias de esas quejas se hacía hincapié en la actuación incorrecta de los vigilantes de seguridad, al impedir el acceso a las oficinas para ser atendidos de forma presencial, por no contar con cita previa, u obligados a tener que esperar en la calle. En algunos casos, esto habría afectado también a personas mayores de 65 años, o a afectados por la brecha digital o por circunstancias de mayor vulnerabilidad. Al finalizar el año se reinició la actuación seguida con la Secretaría de Estado de Seguridad Social y Pensiones, para ampliar información sobre este tipo de incidencias y las medidas entonces en desarrollo para limitar sus efectos.

También cabe destacar una actuación de esta institución iniciada por los problemas de retraso que afectaban a los expedientes gestionados en la Dirección Provincial del Instituto Nacional de la Seguridad Social en Zaragoza. El Instituto Nacional de la Seguridad Social detalló que desde 2020 se han realizado refuerzos de personal en aquella dirección provincial, tales como el nombramiento de funcionarios de distintos grupos y de cincuenta y siete interinos, encontrándose abiertos procesos selectivos que reforzarán el personal una vez concluyan. El Instituto Nacional de la Seguridad Social señaló que la población de Zaragoza se ha incrementado y que los funcionarios han atendido a un gran número de usuarios tanto presencial como telefónicamente. Los expedientes de queja se fueron concluyendo a medida que se informaba sobre la resolución de los procedimientos que afectaban a los comparecientes.

9.4 PRESTACIONES CONTRIBUTIVAS

9.4.1 Pensiones de jubilación

Las quejas en materia de jubilación que recibe el Defensor del Pueblo continúan siendo constantes. Se refieren a muy diversos asuntos, como las demoras en la tramitación de procedimientos; las solicitudes de revisión de las bases de cotización que determinaron su importe; los requisitos para el acceso a los distintos tipos de jubilación; la discrepancia con los coeficientes reductores en supuestos de anticipo de la edad legal; los supuestos de incompatibilidad y tope máximo de pensiones; las retenciones del IRPF; el cómputo recíproco de cotizaciones; el derecho a la información y a la atención personalizada de los interesados, o propuestas de reformas legislativas.

En el capítulo 9 de los temas destacados del presente informe, en su parte II, se reflejaban algunas actuaciones significativas llevadas a cabo con relación a las pensiones de jubilación.

9.4.2 Incapacidad laboral

Numerosas quejas sobre esta materia recibidas por esta institución se refieren a la disconformidad de muchos ciudadanos con la denegación de la prestación de incapacidad permanente o con el alta de una incapacidad temporal, por discrepancias

basadas exclusivamente en la valoración de su situación clínica y de su aptitud para el trabajo. Se trata de aspectos de carácter técnico que no le corresponde revisar al Defensor del Pueblo.

En cuanto a los retrasos para dictar resolución, destacan las reclamaciones previas interpuestas frente a resoluciones denegatorias, las solicitudes de reconocimiento o de revisión de la incapacidad permanente, las solicitudes de pago directo de la prestación en incapacidad temporal o las de revisión para la determinación de la contingencia, común o profesional, causante de la incapacidad.

En las quejas que plantean una larga espera para la realización de intervenciones quirúrgicas, o de consultas de especialista, esta institución viene poniendo de manifiesto ante las administraciones sanitarias cuando concurre una situación de incapacidad temporal de los comparecientes, a fin de que, cuando proceda, se tenga en cuenta este aspecto en la evaluación de la situación clínica y social del paciente. Así lo contempla el Anexo III del Real Decreto 605/2003, de 23 de mayo, por el que se establecen medidas para el tratamiento homogéneo de la información sobre las listas de espera en el Sistema Nacional de Salud.

Fondo de compensación para las víctimas del amianto

Relacionado con las incapacidades laborales, cabe mencionar la intervención realizada ante la Secretaría de Estado de Seguridad Social y Pensiones, por el incumplimiento de lo previsto en la disposición adicional única de la Ley 21/2022, de 19 de octubre, que concedió al Gobierno un plazo máximo de dos años para la aprobación de un reglamento que propiciara la creación de un Fondo de Compensación para las víctimas del amianto. El colectivo compareciente ante el Defensor del Pueblo alertaba, a principios de 2025, de su falta de desarrollo, y del fallecimiento de numerosas víctimas expuestas al amianto antes de haber podido obtener una reparación del daño sufrido. También aducían la difícil situación en la que se encontraban muchos de ellos, por sus graves problemas de salud.

La queja se dio por finalizada tras la aprobación del Real Decreto 483/2025, de 17 de junio, por el que se establecen los requisitos y se regula el procedimiento para reconocer el derecho a la compensación económica para las víctimas del amianto. No obstante, esta institución ha recibido manifestaciones de disconformidad de algunos afectados con los importes de indemnización que incluye esa regulación, inferiores a los reconocidos en vía judicial.

9.4.3 Prestación por Cuidado de Menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave (CUME)

El informe del pasado año hacía referencia a que esta institución continuaría revisando

si las necesidades del colectivo de trabajadores beneficiarios de la prestación para el Cuidado de Menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave (CUME) estaban siendo atendidas adecuadamente por parte de las correspondientes entidades gestoras.

A partir de la queja presentada por una asociación de familias beneficiarias de la prestación, esta institución entendió oportuno solicitar información a la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, como órgano directivo encargado de velar por el correcto funcionamiento de las mutuas colaboradoras de la Seguridad Social, gestoras de esta prestación. El objetivo de la actuación es por tanto general, en atención a posibles disfunciones en los procedimientos seguidos por dichas entidades, que pueden dar lugar a soluciones diferentes para casos de igual naturaleza.

El principal problema puesto de manifiesto era los supuestos de extinción de la prestación CUME, al amparo de la facultad de revisión prevista en el artículo 7.5 del Real Decreto 1148/2011, de 29 de julio. Los aspectos sobre los que el Defensor del Pueblo solicitó información a la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social pueden resumirse con los siguientes puntos:

- Ausencia de unos criterios comunes para la determinación de causas, documentación a exigir y plazos razonables del procedimiento de revisión.
- Inexistencia de un mecanismo de mediación en los procedimientos de revisión que reduzca la necesaria judicialización del conflicto ante la extinción de la prestación.
- Cobertura normativa de la extinción de la prestación tras el proceso de revisión.
- Actualización de las bases reguladoras de la prestación.
- Compatibilidad entre la prestación CUME de uno de los progenitores y las prestaciones de la Seguridad Social a las que pueda tener derecho el otro progenitor.
- Efectos del tratamiento diferenciado para los trabajadores autónomos y empleados públicos.

En la fecha de redacción del presente informe, esta institución continuaba a la espera de la información solicitada a la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, a pesar de los requerimientos formulados al efecto.

9.4.4 Prestación de nacimiento y cuidado

Cabe reseñar que el criterio sostenido por el Defensor del Pueblo en 2022, y refrendado por el Tribunal Constitucional en la Sentencia 140/2024, de 6 de noviembre, en el sentido de permitir a la progenitora en las familias monoparentales que acumule el tiempo que

se reconoce al otro progenitor en familias biparentales, para la mejor garantía del interés superior del menor, dio lugar, finalmente, a la aprobación del Real Decreto-ley 9/2025, de 29 de julio (por el que se amplía el permiso de nacimiento y cuidado, mediante la modificación del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, y el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social).

9.5 PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS

A partir de una queja, el Defensor del Pueblo inició actuaciones con la Secretaría de Estado de Seguridad Social y Pensiones, relacionadas con la incompatibilidad de la prestación en favor de familiares, regulada en los artículos 39 y siguientes del Decreto 3158/1966, de 23 de diciembre, con el subsidio por desempleo para mayores de 52 años. La incompatibilidad deriva de lo dispuesto en el artículo 40.1.d) del Decreto 3158/1966, según el cual es condición para percibir esta prestación no tener derecho a pensión del Estado, provincia o municipio, o a prestaciones periódicas de la Seguridad Social.

Aquella previsión normativa del decreto de 1966 no concuerda con el artículo 283.1 de la Ley General de la Seguridad Social (compatibilidad del subsidio de desempleo con las prestaciones contributivas de la seguridad social que hubieran sido compatibles con el trabajo que originó el subsidio, como pueden ser las pensiones de viudedad y orfandad). Tampoco resulta concordante con el artículo 283.4 (que prevé la compatibilidad del subsidio de desempleo con la percepción de cualquier tipo de rentas mínimas, salarios sociales o ayudas análogas de asistencia social concedidas por cualquier Administración Pública, y con la percepción de las prestaciones económicas no contributivas de la Seguridad Social, excepto la de jubilación).

En respuesta a lo solicitado por esta institución, la Secretaría de Estado de Seguridad Social y Pensiones comunicó que el Instituto Nacional de la Seguridad Social publicó en el Portal de la Transparencia el criterio 17/2025, de fecha 3 de noviembre, que aclara la compatibilidad de las prestaciones en favor de familiares (no consideradas como pensión pública) y las prestaciones por desempleo. Además, con el fin de lograr la mayor difusión entre las unidades competentes, indicaba que, con fecha 3 de noviembre de 2025, se remitió el citado criterio, a todas las direcciones provinciales del Instituto Nacional de la Seguridad Social.

Por lo que se refiere a otras prestaciones no contributivas de la Seguridad Social, en el epígrafe 10.5.1 de este informe se hace referencia a las quejas relacionadas con la gestión del ingreso mínimo vital (IMV).

9.6 PRESTACIONES POR DESEMPLEO Y POR CESE DE ACTIVIDAD

Funcionamiento de las oficinas del Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) y gestión de las citas previas

En 2025, el Defensor del Pueblo ha tenido que volver a solicitar información general al Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE), ante las nuevas quejas recibidas por las dificultades graves que encuentran muchos ciudadanos a la hora de tramitar sus prestaciones de desempleo cuando necesitan comparecer en sus oficinas. Destacan las quejas referidas a las direcciones provinciales de Madrid y Barcelona.

Un aspecto en el que incide reiteradamente el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE), en su respuesta a esta institución, es de carácter estructural, por la falta de personal del que dispone y las muchas dificultades para reponer las plazas vacantes. Manifestó en su respuesta que es el organismo de la Administración General del Estado más descentralizado y con mayor número de oficinas en el ámbito geográfico estatal: 712 oficinas distribuidas en 586 localidades. Esto, proseguía, conlleva un gran esfuerzo para mantener un mínimo de efectivos necesarios en las oficinas. Pero a su vez recordaba que la política de recursos humanos, especialmente en lo que a ampliación de plantilla se refiere, es competencia de la Secretaría de Estado de Función Pública. Asimismo, dio cuenta de las medidas adoptadas para incorporar a 1.429 nuevos efectivos.

Señaló, también, que sería precisa una revisión de la relación de puestos de trabajo del organismo para la mejora de las condiciones (nivel retributivo, complementos específicos), e incrementar el atractivo como destino para los funcionarios, cuestión sobre la que viene tratando hace tiempo con la citada Administración de Función Pública.

Finamente, ofrecía una estadística con el número de citas ofertadas y solicitadas, no anuladas, según el canal de solicitud, en las provincias de Barcelona y Madrid, entre marzo y agosto de 2025, incluyendo los datos de atenciones telefónicas realizadas a través del número 060, sin cita previa. Durante el mes de noviembre se había dado una media diaria de 27.100 citas.

En otro orden de asuntos, en 2025 se llevaron a cabo nuevas actuaciones por las demoras en el reconocimiento de prestaciones del sistema especial de trabajadores artistas. En ella se presentan algunas especificidades que hacen más complejo el procedimiento (la necesidad de contar con múltiples certificados de empresas, con la dificultad para calcular la base reguladora de los últimos 180 días).

El Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) señaló que continúa efectuando una tramitación centralizada en la Dirección Provincial en Madrid, a la que se dedica un grupo específico que se ha reforzado con más funcionarios.

Subsidio para mayores de 52 años de las empleadas de hogar

Tras el reconocimiento del derecho a la protección por desempleo de las personas empleadas de hogar en el Real Decreto-Ley 16/2022, de 6 de septiembre, el Defensor del Pueblo había recibido quejas relativas a la imposibilidad de reconocimiento del subsidio para mayores de 52 años a este colectivo de trabajadoras, dado que no podían cumplir el requisito de cotización al desempleo durante al menos seis años en su carrera laboral. Con el cambio normativo de 2022, hasta octubre de 2028 no sería posible acreditar tal requisito.

Esta institución constató que, a partir de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Sala Tercera, de 24 de febrero de 2022, C-389/2020, que motivó la aprobación del Real Decreto-ley citado, varios tribunales superiores de Justicia venían sentenciando a favor de estas trabajadoras, cuando se les había denegado el derecho al subsidio, a partir de los mismos argumentos que aquella decisión del tribunal europeo.

Esta institución solicitó, por tanto, información al Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) que, en diciembre de 2025 comunicó la resolución de este asunto. Sobre la base de un informe de la Abogacía del Estado, dictó instrucciones para reconocer el subsidio de mayores de 52 años a estas trabajadoras cuando cumplen todos los requisitos, excepto el de cotización por la contingencia de desempleo, si en efecto estuvieron cotizando al sistema especial de empleados de hogar por ese período completo de seis años.

9.6.1 Prestación por cese de actividad

Esta institución sigue pendiente de respuesta de las actuaciones iniciadas con la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social en relación con el colectivo de pequeños autónomos a quienes resulta muy difícil cumplir con los requisitos legales para acceder a la prestación, por obtener unos ingresos mínimos muy por debajo del salario mínimo interprofesional.

Sobre esta cuestión, el Defensor del Pueblo solicitó información para conocer si está en estudio la realidad de los pequeños autónomos en relación con la prestación de cese de actividad y si se valoró la posibilidad de reformar la normativa aplicable en la actualidad, a fin de proporcionar una mayor cobertura a este colectivo.

En la medida en que un autónomo unipersonal puede encontrarse a medio camino entre un empresario y un trabajador por cuenta ajena, el volumen de pérdidas económicas que deba acreditar puede no adecuarse a su realidad, dejando sin cobertura situaciones, a veces, de especial vulnerabilidad.

Por otro lado, este año el Defensor del Pueblo inició actuaciones con la citada dirección general, relacionadas con procedimientos de reintegro de prestaciones

extraordinarias por cese de actividad cobradas durante la pandemia de covid-19.

El artículo 6 del Real Decreto-ley 2/2021 y el artículo 8 del Real Decreto-ley 11/2021 determinaban que los ingresos fiscalmente computables de un semestre de 2021 fueran inferiores a los del primer trimestre de 2020. En su respuesta, la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social justificaba la aplicación proporcional de dicha comparación en la medida en que se efectúa sobre la media diaria de facturación.

9.7 EMPLEO

9.7.1 Desempleo y políticas activas de empleo

Un elevado número de ciudadanos se dirige al Defensor del Pueblo expresando sus dificultades para acceder al mercado laboral. Especialmente se trata de personas en desempleo de larga duración, personas con discapacidad o mayores de cuarenta y cinco años, entre otros.

Esta institución insiste en recordar el propio reconocimiento que dirige la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo, a estos colectivos y la necesidad de destinarles programas específicos.

Ante este tipo de quejas hay que hacer hincapié en varios aspectos recogidos por la citada ley: la atención al perfil individualizado de usuario; la tutorización individual y el asesoramiento continuado y la atención personalizada, presencial y no presencial, durante las transiciones laborales, además de un itinerario o plan personalizado adecuado al perfil que exigirá la formalización de un acuerdo de actividad suscrito entre el servicio público de empleo y al usuario.

Varias quejas fueron tramitadas con la finalidad de despejar las dudas planteadas acerca de la indebida exclusión de algún colectivo prioritario o de algún participante como beneficiario de las medidas en procesos selectivos. De dichas actuaciones no se derivaron incumplimientos sustanciales, pero se intentó contribuir a que las administraciones dispongan y faciliten siempre una información detallada, desarrollando unos procesos más transparentes y asegurando una mayor participación y objetividad en la ejecución de este tipo de medidas.

9.7.2 Prevención de riesgos laborales: altas temperaturas

Como seguimiento de las actuaciones iniciadas en años anteriores ante los riesgos de realizar trabajos al aire libre con temperaturas extremas, esta institución realizó actuaciones de oficio frente a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, solicitando información sobre la labor realizada, especialmente en relación con el desarrollo del Plan Estival 2025. Así como cualquier otra información de interés relativa a la aplicación de las previsiones contenidas en la disposición adicional única del Real Decreto 486/1997,

de 14 de abril, por el que se establecen las disposiciones mínimas de seguridad y salud en los lugares de trabajo.

Ante esta cuestión, el Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social remitió una comunicación al Defensor del Pueblo de la que cabe destacar la planificación de actividades inspectoras en coordinación con las comunidades autónomas, adecuándolas a las necesidades de los distintos territorios y a los sectores más sensibles: agrario, construcción y hostelería, entre los destacados.

Además, dicho organismo aportó datos sobre el incremento exponencial de actuaciones desarrolladas en la materia, pasando de 704 en 2021 a 11.583 en 2024. Insistió también en las labores de asistencia técnica a las empresas y en las de divulgación durante todo el año, destacando la publicación de la *Guía de actuación inspectora. Fenómenos Meteorológicos Adversos*, de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, y también las labores del Instituto Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, subrayando la campaña «Con sol es tiempo de prevención». Tras la recepción de esta información se concluyeron las actuaciones.

No solo la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, sino también las Administraciones públicas empleadoras deben incidir en las medidas preventivas durante los meses estivales. Lo mismo cabe decir cuando se trata de trabajadores de empresas adjudicatarias de contratos públicos que prestan servicios en el territorio correspondiente.

Es necesario recordar que el artículo 201 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, establece lo siguiente:

Los órganos de contratación tomarán las medidas pertinentes para garantizar que en la ejecución de los contratos los contratistas cumplen las obligaciones aplicables en materia medioambiental, social o laboral establecidas en el derecho de la Unión Europea, el derecho nacional, los convenios colectivos o por las disposiciones de derecho internacional medioambiental, social y laboral que vinculen al Estado y en particular las establecidas en el anexo V.

En este sentido, ante el fallecimiento de una trabajadora de una empresa adjudicataria de un contrato de servicios de limpieza en la zona centro de la ciudad de Barcelona, el pasado 28 de junio de 2025, al llegar a su domicilio, tras la exposición a altas temperaturas durante su jornada de trabajo, esta institución inició actuaciones ante el Ayuntamiento de Barcelona, con la finalidad de obtener información detallada sobre la adopción de las medidas necesarias para garantizar que las empresas que prestan servicios en esa ciudad cumplen con las obligaciones correspondientes en materia de prevención de riesgos laborales frente a la exposición a temperaturas extremas de trabajadores que desarrollan su actividad al aire libre.

Dicho ayuntamiento remitió la información solicitada, entre la que cabe destacar el requerimiento a las empresas de sus protocolos por altas temperaturas y, en particular, la apertura de un expediente de información reservada a la empresa sobre los hechos acaecidos, del que se ha solicitado informe sobre las conclusiones alcanzadas.

10 POLÍTICAS SOCIALES

10.1 SISTEMA DE PROTECCIÓN DE MENORES

El Defensor del Pueblo sigue atendiendo de una forma especial a todas las circunstancias que afectan a los menores de edad, particularmente las quejas que afectan a decisiones administrativas en las que se ha aprobado una medida de protección.

En el seguimiento de un caso concreto con declaración de desamparo, la Administración competente dio cuenta en su primera respuesta al Defensor del Pueblo de que ya se había revocado la resolución tras las oportunas comprobaciones, reintegrando el menor a su familia. Esto dio lugar a una [Recomendación](#) sobre la necesidad de realizar, en casos similares, todas las actuaciones necesarias de comprobación y de intervención familiar previas a la medida de separación del menor de su núcleo familiar, con la debida coordinación con los servicios sociales municipales y con el centro educativo en el que esté el menor escolarizado.

En otro orden de asuntos, hay que tener presente que la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, recoge en su artículo 20 bis.1 el derecho subjetivo de los acogedores a percibir una compensación económica. Sin embargo, en ocasiones se producen retrasos no deseados en su abono. Esta institución ha recomendado, en este respecto, que se han de implementar medidas que permitan la regularidad en los pagos para los acogimientos familiares, todo ello teniendo en cuenta la previsibilidad de la prórroga o cese de los acogimientos acordados.

Finalmente, cabe destacar que durante el año 2025 se reabrió la actuación de oficio sobre violencia sexual en el ámbito del sistema de protección, que ya puso de manifiesto la dificultad de contar con datos fidedignos, así como la necesidad de efectuar un estudio específico sobre el riesgo de explotación sexual de los menores que se encuentran al amparo del sistema de protección. Esta institución volvió a dirigirse a las administraciones competentes, con el objeto de actualizar los datos recabados a lo largo del 2023, si bien a fecha de cierre de este informe todavía estaban pendientes de recibirse varias respuestas. Sí se habían recibido informes de las comunidades autónomas de Cantabria, Castilla La Mancha, Castilla y León, Comunitat Valenciana, Extremadura, La Rioja, Región de Murcia, la ciudad autónoma de Melilla, así como de las diputaciones forales vascas de Araba, Bizkaia y Gipuzkoa y, de Illes Balears, de los consells insulars de Ibiza, Mallorca.

En conexión con esa investigación general, hay que señalar que se efectuaron visitas a cinco centros de protección de menores en distintas comunidades autónomas, en los

que habrían estado acogidas algunas menores víctimas de abuso o de explotación sexual. Concretamente, esta institución visitó la Residencia de Adaptación Psicosocial para niños, niñas y adolescentes (REAPS) Picón de Jarama, en Paracuellos del Jarama (Comunidad de Madrid); el Centro Educativo Terapéutico (CET) Gasteiz, en Vitoria (País Vasco); la Residencia Lucentum, en Alicante (Comunitat Valenciana); la Casa d'Infants Quim Grau, en Hospitalet de Llobregat (Cataluña), y el Hogar de Protección Arrui y Centro Educativo Alea, en Molina de Segura (Región de Murcia). Todos esos centros, excepto el de Cataluña, son centros específicos destinados a menores con problemas de conducta. En las visitas se pudo comprobar, con respecto a la investigación de abusos o explotación sexual de menores, que los centros no habían recibido nuevos protocolos para la pronta detección e intervención en tales casos.

Por otro lado, al margen del seguimiento de esa casuística, las visitas a los centros permitieron constatar una falta de adecuación de los perfiles de varios menores allí acogidos, por una u otra razón (discapacidad intelectual, salud mental), aspecto que está tratado más en profundidad con las administraciones respectivas de protección del menor.

10.2 RECURSOS PARA PERSONAS CON DISCAPACIDAD

En el capítulo 7 de la parte II del presente informe anual se da cuenta de la problemática asociada a los graves retrasos que se vienen produciendo en el sistema de valoración del grado de discapacidad y, concretamente, sobre la respuesta recibida de las diferentes comunidades autónomas a las recomendaciones generales formuladas por el Defensor del Pueblo a finales de 2024.

Con relación a los recursos de tipo residencial destinados a personas menores de edad con discapacidad y alteración de conducta, el Defensor del Pueblo formuló una [Recomendación a la Consejería de Familias, Juventud y Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid](#) para incrementar su disponibilidad y, específicamente, para atender a menores que presentan un trastorno del espectro autista (TEA) con problemas graves de conducta. La Recomendación fue aceptada por dicha Administración autonómica, que trabaja en la apertura, durante el 2026, de un recurso residencial temporal destinado a la atención especializada a los menores que presenten discapacidad y alteraciones conductuales de elevada severidad. Prevé un tratamiento terapéutico intensivo, acotado en el tiempo, que permita el retorno del menor al entorno familiar lo antes posible, de una forma no traumática.

10.3 ATENCIÓN A PERSONAS MAYORES

Durante 2025, el Defensor del Pueblo siguió atendiendo quejas relacionadas con el funcionamiento y la calidad de las prestaciones y servicios sociales destinados a atender a las personas mayores en sus domicilios, fundamentalmente a través de los servicios

de ayuda a domicilio y de teleasistencia, que en su mayoría son gestionados de manera indirecta por entidades privadas, bajo la supervisión de la Administración municipal o autonómica correspondiente.

En estos casos, esta institución preguntó a la Administración por las deficiencias denunciadas por los ciudadanos, ante las que alegó que se trataban de incidencias puntuales y que ya habían sido resueltas. No obstante, siguen preocupando al Defensor del Pueblo determinados aspectos de carácter estructural, como el referido a las alteraciones que en la atención a los usuarios provoca el cambio o sucesión de la entidad empresarial adjudicataria, cuando se produce, o los conflictos ocasionados por las precarias condiciones laborales en que desempeña su labor el personal de ayuda a domicilio. La interrupción del servicio, aun por unos pocos días, puede causar un grave perjuicio para los mayores atendidos, en función del margen de apoyo del que disponen por parte de sus familiares, quienes también se enfrentan a una gran incertidumbre.

Por lo que se refiere a otros servicios, como los destinados a favorecer una vida activa entre los mayores, cabe resaltar la [Recomendación](#) que el Defensor del Pueblo dirigió a la Vicepresidencia Primera y Consejería de Servicios Sociales, Igualdad y Vivienda de la Comunitat Valenciana, con el objetivo de modificar la regulación en esa comunidad de la Tarjeta del Mayor. Se trataba de ampliar los beneficiarios a los ciudadanos extranjeros no comunitarios, con residencia permanente y habitual en la Comunitat Valenciana, siempre que cumplan el requisito de ser mayor de 65 años (o mayor de 60 años y pensionista), adecuando así los requisitos a la normativa vigente sobre igualdad de trato y no discriminación. Dicha Recomendación fue aceptada por la referida Administración, que estaba trabajando en una modificación de la regulación.

Atención en centros residenciales

En relación con el funcionamiento de los centros residenciales para personas mayores, en 2025 siguieron llegando quejas de familiares, y de los propios usuarios, poniendo de manifiesto su inquietud por la pérdida de calidad en los servicios que se ofrecen en algunos centros. Los aspectos más habitualmente señalados en esas quejas son la escasez de personal de atención directa, particularmente en las tardes, noches y fines de semana, la falta de programación de más actividades o la mala calidad de la alimentación.

En otros casos, las quejas se refirieron a cuestiones de mayor gravedad, relativas a los cuidados sanitarios que son prestados en los propios centros, o a una insuficiente coordinación con el sistema de salud, muy especialmente en la fase de final de la vida. Este tipo de denuncias, cuando ya se ha producido el fallecimiento, deben seguir un cauce de reclamación diferente al que puede ofrecer el Defensor del Pueblo en su labor de supervisión general de la Administración. Esta institución orienta en este sentido a

los ciudadanos que presentan estas quejas, y ello sin perjuicio de comprobar que todas las denuncias y reclamaciones son correctamente atendidas por los servicios de inspección autonómicos.

Por otro lado, esta institución inició varias actuaciones al hilo de quejas o noticias relacionadas con agresiones graves en centros residenciales entre sus usuarios. Para estos casos, interesa conocer si el centro dispone de los protocolos de prevención adecuados, y eficaces, que permitan evitar o minimizar esta clase de incidentes graves. Además, esta institución solicita información a la Administración competente sobre las circunstancias producidas, cuando las informaciones apuntan a que el supuesto agresor pudiera estar afectado por un trastorno de salud mental.

En el curso de las visitas realizadas en años anteriores a residencias de varias comunidades autónomas pudo recogerse la preocupación de algunos centros por el incremento en el número de usuarios que presentan alguna enfermedad mental de carácter crónico. En muchos casos puede tratarse de usuarios que, habiendo estado acogidos en centros especializados durante períodos largos de tiempo, son reasignados a centros residenciales de mayores al cumplir determinada edad, si se estima que su estado de salud permite su acomodación en un recurso general. Este tipo de iniciativas es coherente con el objetivo de la integración comunitaria para las personas con problemas de salud mental, pero, sin duda, requiere una atención más intensiva, y con personal adecuado, de cara a prevenir incidentes, como los referidos u otros problemas de convivencia. Además, ese perfil de mayores se suma al incremento de personas de más edad con deterioro cognitivo avanzado.

10.4 PERSONAS EN SITUACIÓN DE DEPENDENCIA

Demora en la acción protectora del sistema de la dependencia

En 2025 la demora en resolver las solicitudes, recursos y reclamaciones relacionadas con el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD) siguió siendo uno de los principales motivos de las quejas recibidas por el Defensor del Pueblo en esta materia. El número de estas quejas relacionadas con los procedimientos de reconocimiento de la dependencia y de sus prestaciones ha crecido aproximadamente un 38 por ciento con respecto al año anterior.

Un volumen destacado de quejas se refería a la demora de la Administración andaluza en adecuar la intensidad del servicio de ayuda a domicilio a lo dispuesto en el Real Decreto 675/2023, de 18 de julio.

La demora más significativa que se apreció en Cataluña fue la de la tramitación de los procedimientos administrativos que afectan a los traslados de las personas beneficiarias del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD) a otras comunidades autónomas.

En la Comunidad de Madrid continúa siendo la demora en adjudicar los servicios reconocidos en el programa individual de atención (PIA) el asunto más denunciado por los ciudadanos, circunstancia que también afecta a las comunidades autónomas de Canarias, Galicia y Andalucía.

Un asunto destacado es la tardanza en resolver los procedimientos, en los casos de fallecimiento de las personas solicitantes de la cobertura del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, cuando han transcurrido más de seis meses. En estos casos, la Administración debe concluir el procedimiento de determinación del programa individual de atención, generándose un derecho para los causahabientes por el período transcurrido sin recibir la prestación que hubiera correspondido (de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 4.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, y en el artículo 15 del Real Decreto 1051/2013, de 27 de diciembre, así como con lo declarado en la Sentencia del Tribunal Supremo 548/2024, de 4 de abril de 2024).

Esto fue objeto de Recomendaciones del Defensor del Pueblo a las consejerías competentes de [Galicia](#) y de [Extremadura](#). En el caso de Galicia, la Administración indicó que tomaba en consideración las Recomendaciones, pero que para poder asumirlas precisaba que el Estado cumpliera con la aportación del 50 por ciento del coste de la dependencia.

La Administración extremeña por otra parte, no aceptó lo recomendado, manifestando que, según su normativa autonómica, hasta que no se aprueba el programa de la persona interesada no se genera el derecho a la protección del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia. No obstante, indicó que, teniendo en cuenta lo dictaminado por la citada sentencia del Tribunal Supremo, estudiaría la posibilidad de establecer en la normativa vigente mecanismos que permitan regular, con todas las garantías jurídicas y presupuestarias, el eventual reconocimiento del derecho al cobro de prestaciones ya devengadas en favor de personas fallecidas.

La Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha informó a esta institución, en la tramitación de una queja, que cuando una persona es reconocida en situación de dependencia, si ya es beneficiaria del servicio de ayuda a domicilio concedido por una entidad local, se le reconoce este servicio en su programa individual de atención con el alcance que viene recibiendo, aunque este sea inferior al mínimo establecida en el Real Decreto 675/2023, de 18 de julio. Es la entidad local la que incorpora a la persona interesada a su lista de espera, por la diferencia de horas que recibe y las que debería recibir, según su grado de dependencia. En la lista de espera municipal, por otro lado, los criterios de prelación de acceso al servicio, cuando existe disponibilidad, no son exactamente los mismos que los recogidos en el artículo 14.6 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre. La consejería autonómica no concreta en el programa individual de

atención las diferencias de alcance del servicio, lo que fue objeto de un Recordatorio de deberes legales.

Modificación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia

El Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030 y el Ministerio de Sanidad elaboraron, en enero de 2025, un borrador del plan para desplegar la Ley 3/2024, de 30 de octubre, para mejorar la calidad de vida de las personas con esclerosis lateral amiotrófica y otras enfermedades o procesos de alta complejidad y curso irreversible. El Defensor del Pueblo solicitó información sobre el alcance de este plan, que ofrece una ayuda directa y temporal hasta la plena implementación de la Ley 3/2024 y, en general, para hacer efectivo lo que dicha ley contiene.

La Administración estatal remitió la información solicitada, en la que se aludía al Real Decreto-ley 11/2025, de 21 de octubre, por el que se establecen medidas para el fortalecimiento del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia y cumplir con las obligaciones establecidas en la mencionada Ley 3/2024. Se ha incorporado a la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, una disposición adicional decimoséptima, relativa al régimen jurídico de las personas incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley 3/2024, de 30 de octubre, por la que se crea un nuevo Grado III+ de dependencia extrema, para personas que, teniendo reconocido el Grado III de dependencia, están diagnosticadas con esclerosis lateral amiotrófica, o con otras enfermedades que se determinen reglamentariamente.

Por otro lado, el Defensor del Pueblo continuó atento a la tramitación del Proyecto de Ley que habría de modificar el texto refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, y la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, que incorpora determinados planteamientos realizados por esta institución en años anteriores (la ampliación de la Escala de Valoración Específica de los tres a los seis años; la supresión del plazo máximo de suspensión en el derecho de acceso a la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales; la regulación de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a personas cuidadoras no profesionales, flexibilizando el requisito de convivencia).

Por último, cabe señalar, con respecto a una actuación iniciada años atrás, que la Secretaría de Estado de Derechos Sociales informó no haber avanzado en relación con la regulación de las personas beneficiarias del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en los supuestos en que alternan su residencia entre distintas comunidades y ciudades autónomas y en los casos de traslados temporales, para que no se interrumpa la acción protectora del sistema.

10.5 SITUACIONES DE NECESIDAD Y EXCLUSIÓN SOCIAL

10.5.1 Ingreso mínimo vital

Demora en las reclamaciones previas

Existe una demora excesiva en la resolución de las reclamaciones previas interpuestas en expedientes de ingreso mínimo vital. En lugar del plazo establecido de 45 días se están resolviendo en uno e incluso dos años, perjudicando a un colectivo que se encuentra en riesgo de exclusión social. Además, muchos ciudadanos señalan que mientras se esté resolviendo la reclamación no pueden solicitar de nuevo la prestación, lo que conlleva que pierdan la posibilidad de que les sea reconocida en un ejercicio posterior. El Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) informó a esta institución de las medidas que se están adoptando tanto respecto a la dotación de personal como a la mejora de la aplicación dirigida a la tramitación de las reclamaciones previas.

Falta de motivación de las resoluciones

Esta institución ha puesto de manifiesto en numerosas ocasiones la falta de motivación de las resoluciones dictadas en materia de ingreso mínimo vital, ya que la información facilitada es insuficiente para que los ciudadanos puedan conocer con claridad las razones por las que se les deniega la prestación, o las rentas, bienes o ingresos que les son imputados.

El Instituto Nacional de la Seguridad Social suele alegar que el aplicativo Appian, a través del cual se gestiona la prestación, así como las reclamaciones previas, permite de una manera muy limitada incorporar texto en las resoluciones. En consecuencia, el Defensor del Pueblo le solicitó que adoptara las medidas oportunas para modificar dicho aplicativo, de tal forma que se puedan motivar suficientemente las correspondientes resoluciones y se garantice la seguridad jurídica de los interesados.

Actualización de la cuantía del ingreso mínimo vital

El sistema de actualización del ingreso mínimo vital, previsto en el artículo 16.3 de la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, según el cual la cuantía de la prestación se actualiza con efectos del día 1 de enero de cada año, tomando como referencia los ingresos anuales computables del ejercicio anterior, facilitados por las haciendas públicas, ha sido objeto de numerosas actuaciones por parte de esta institución desde 2021. El cruce de datos se demoraba demasiados meses y los ciudadanos podían estar prácticamente un año percibiendo una prestación que realmente no les correspondía.

Finalmente, el Instituto Nacional de la Seguridad Social procedió a la actualización del procedimiento de mantenimiento y control de la prestación, estableciendo un nuevo sistema de actualización en dos fases durante el ejercicio económico: uno en mayo, con información provisional correspondiente al ejercicio anterior, y otro en octubre, con datos

definitivos. De este modo, los beneficiarios percibirán desde la nómina de mayo un importe ajustado a la información del año anterior, aun cuando sea provisional, y la prestación se adaptará en mayor medida a la realidad de vulnerabilidad de los beneficiarios.

Reintegro del ingreso mínimo vital

El Defensor del Pueblo sigue recibiendo muchas quejas por la obligación de reintegro de la prestación del ingreso mínimo vital (IMV) cobrada indebidamente al haber variado las condiciones económicas de los beneficiarios y, por tanto, superar el umbral de ingresos económicos y de renta garantizada establecido como límite. Preocupa a esta institución, fundamentalmente, la dilación del lapso temporal que media entre el momento en que el Instituto Nacional de la Seguridad Social está en disposición de requerir el reintegro, por contar con información suficiente, y el inicio del procedimiento, ya que puede situar a los interesados en una situación de mayor vulnerabilidad de la que partían de base. Debe reducirse, por tanto, el período de tiempo que transcurre desde que se tiene la información consolidada de las rentas hasta que se inicia la reclamación de la deuda.

Por ello, esta institución formuló una [Recomendación al Instituto Nacional de la Seguridad Social](#) para que se inicien los procedimientos de reintegro de las prestaciones indebidamente percibidas en concepto de ingreso mínimo vital tan pronto se conozca la existencia de la deuda y para que se pueda proceder al pago lo antes posible y se evite la acumulación de prestaciones indebidas de ejercicios diferentes. Conexa con esta, formuló otra [Recomendación](#) para los supuestos en que el propio beneficiario ha comunicado en tiempo el inicio de una actividad laboral. En estos casos, sería adecuado que se comunicara al ciudadano la recepción de su comunicación, advirtiéndole sobre los efectos que pudiera ocasionar la compatibilidad de la realización de una actividad laboral con la percepción de la prestación de ingreso mínimo vital, siempre y cuando se superase un límite de ingresos determinados en la normativa reguladora. Se podría incluir una indicación sobre la necesidad de acudir de nuevo al Instituto Nacional de la Seguridad Social al final del ejercicio económico, indicando la situación laboral en la que se encontrase, para adecuar cuanto antes la prestación para el ejercicio siguiente, o formulando renuncia a la misma con efectos de 31 de diciembre.

El Instituto Nacional de la Seguridad Social manifestó que no puede operar con un compromiso absoluto que limite su potestad de gestión, dada la complejidad de la materia y los múltiples factores concurrentes. Informó de que se encuentra trabajando continuamente en la mejora de estos procedimientos de reintegro y recordó que, a partir de abril de 2024, se había implementado el tratamiento automatizado y centralizado de los importes a regularizar generados en el control de rentas, a través del aplicativo para la gestión automática de las notificaciones de los procedimientos general y especial

(TPRE). De esta manera, se simplifica el trabajo manual de volcado de datos realizado por las direcciones provinciales, lo que permite agilizar la emisión de las resoluciones de regularización de la prestación. Adicionalmente a este desarrollo, el Instituto Nacional de la Seguridad Social envía de manera centralizada las notificaciones y aplica, asimismo de manera centralizada, la deducción correspondiente al procedimiento de compensación directa previsto en la disposición adicional tercera del Real Decreto 789/2022. El Instituto Nacional de la Seguridad Social considera que todos estos avances van a permitir que de manera paulatina se vaya reduciendo el tiempo que transcurre desde la fecha de generación de la cantidad a regularizar hasta la fecha de inicio del procedimiento de regularización.

Criterios interpretativos

El artículo 10.2 de la Ley 19/2021 dispone que, para poder ser beneficiarios del ingreso mínimo vital, los menores de 30 años deben acreditar haber vivido de forma independiente en España, durante al menos los dos años inmediatamente anteriores a la fecha de presentación de la solicitud. Este requisito no se exige a las personas de entre 18 y 22 años que provengan de centros residenciales de protección de menores de las diferentes comunidades autónomas. Sin embargo, dicha exención no se aplicaba a los extutelados que estuvieron en acogimiento familiar externo.

Tramitada una queja sobre esta cuestión, se publicó el Criterio interpretativo 13/2025 de la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, según el cual procede reconocer la excepción prevista en el artículo 10.2 también a las personas que provengan de una situación de tutela pública bajo la modalidad de acogimiento familiar.

Asimismo, están en curso las actuaciones iniciadas por el Defensor del Pueblo con el Instituto Nacional de la Seguridad Social por la denegación de solicitudes de ingreso mínimo vital por considerar que no se cumple el requisito de residencia legal al tener reconocido un permiso de residencia «no lucrativo». Y ello a pesar de que la Ley 19/2021, únicamente establece como requisito el tener residencia legal y efectiva en España y haberla tenido de forma continuada e ininterrumpida durante al menos el año inmediatamente anterior a la fecha de presentación de la solicitud, la cual se acredita con autorización de residencia, en cualquiera de sus modalidades, según lo dispuesto en su artículo 21.2 de dicha norma.

10.5.2 Ayudas sociales municipales y medidas contra el sinhogarismo

Atención a personas sin hogar en las instalaciones de los aeropuertos

En 2025, se puso de manifiesto una situación preocupante que afectaba, al menos, a los dos principales aeropuertos nacionales, el Adolfo Suárez Madrid-Barajas y el Josep Tarradellas Barcelona-El Prat. Se daba la situación de que permanecían en ellos

centenares de personas sin hogar en pasillos, terminales y zonas de tránsito de sus instalaciones.

La institución consideró esta situación dentro de una emergencia social que requería una acción coordinada por parte de todas las administraciones concernidas.

El Defensor del Pueblo visitó las dependencias del aeropuerto de Madrid y solicitó información al Ayuntamiento de Madrid, al Departamento de Derechos Sociales e Inclusión de la Generalitat de Cataluña, así como a AENA, por ser la entidad que gestiona los aeropuertos de interés general en España.

Mientras que para el aeropuerto de El Prat las administraciones habían acordado la manera de gestionar este asunto de una forma coordinada, en el caso del de Madrid la adopción de medidas se retrasó y dio lugar a una imposición de restricciones de acceso de personas al aeropuerto, por parte de la entidad gestora. Sobre este asunto, AENA no remitió toda la información solicitada por el Defensor del Pueblo.

En cuanto al Ayuntamiento de Madrid, tras conocerse que se había iniciado la intervención social con las personas que permanecían en el aeropuerto, se consideró oportuno formular tres [Recomendaciones](#), con el objetivo de avanzar hacia una solución global y duradera, destacando la de garantizar que los recursos de acogida municipales para las personas sin hogar sean suficientes, accesibles e incluyan procesos de acompañamiento social, dada su situación de vulnerabilidad.

Otros casos

Con carácter general, los servicios sociales municipales se configuran como la Administración que atiende a las personas con dificultades sociales, y particularmente a aquellas que se encuentran en situación de emergencia social.

Durante 2025, el Defensor del Pueblo recibió un número significativo de quejas presentadas por personas en situación de calle o en riesgo inminente de quedarse sin hogar, que se habían dirigido a los servicios sociales solicitando ayudas específicas para encontrar una alternativa habitacional de emergencia. En estos casos, los servicios sociales municipales suelen ofrecer una respuesta positiva, trasladando a esta institución información sobre las intervenciones y prestaciones que se han gestionado para ayudar a los ciudadanos que se encuentran en estas situaciones, a veces de extrema de vulnerabilidad.

Entre las diferentes ayudas que se ofreció a estas personas se encuentran ayudas para el pago de alquileres, los suministros básicos o el transporte y ayudas para la compra de alimentos y bienes de primera necesidad.

Pero en otras ocasiones, algunos ayuntamientos alegan la falta de un parque municipal de viviendas públicas, al tiempo que dan cuenta de la derivación ofrecida a los

afectados para que acudan a los recursos autonómicos en solicitud de vivienda social pública.

10.6 AYUDAS PARA LAS FAMILIAS

En las quejas recibidas por el Defensor del Pueblo, relativas a ayudas y beneficios para las familias, destacan las que hacían referencia al reconocimiento de la condición de familias numerosas y la demora en el acceso al título que acredita dicha situación. En otros casos, se planteaba una mera disconformidad con la normativa actual, que no extiende los beneficios de familia numerosa, por ejemplo, a las familias monoparentales con dos hijos, y que tampoco incluye a las familias que tienen miembros con medidas judiciales de apoyo al ejercicio de la capacidad jurídica por razón de discapacidad, que no han estado tutelados o acogidos durante su minoría de edad.

Tras preguntar a la Secretaría de Estado de Derechos Sociales sobre este último aspecto, dada la necesidad de adaptar el conjunto del ordenamiento a la reforma que introdujo la Ley 8/2021, de 2 de junio, el Defensor del Pueblo formuló una [Recomendación](#), para que examine la oportunidad de promover una eventual modificación de la correspondiente ley de familias que amplíe la protección social, jurídica y económica de aquellas que conviven y se hacen cargo de sus familiares con discapacidad y con una medida de apoyo al ejercicio de su capacidad jurídica, judicialmente reconocida, aunque no sean hijos o hayan estado bajo tutela, acogimiento familiar o guarda, antes de alcanzar la mayoría de edad. Esta Recomendación está pendiente de respuesta.

Por otro lado, a lo largo de 2025, esta institución recibió quejas con relación a la demora en la tramitación de obtención y renovación del título de familia numerosa en diferentes comunidades autónomas. Dicho título resulta necesario para poder acogerse a los diferentes beneficios que reconoce la ley. Aun cuando la resolución de reconocimiento retrotrae sus efectos a la fecha en la que los interesados presentaron la solicitud, posteriormente no todas las entidades y organismos responden admitiendo esa retroactividad de efectos, y se deniega, por ejemplo, la devolución de cantidades ya abonadas para un determinado servicio o prestación. En algunas comunidades –como es el caso de la de Aragón o de la Comunitat Valenciana–, se contempla la prórroga automática de los títulos de familia numerosa que caduquen sin que se haya hecho efectiva su renovación, a fin de garantizar que puedan continuar accediendo al régimen de beneficios que les son de aplicación.

11 POLÍTICA SOCIAL DE VIVIENDA

El Defensor del Pueblo ha puesto de manifiesto en los anteriores informes anuales y en dos comparecencias en 2025, ante la Comisión Mixta Congreso-Senado de relaciones con la institución, las enormes dificultades a que se enfrenta el ejercicio del derecho a la vivienda y la preocupación que le suscita que el problema se haya intensificado, como consecuencia del aumento en la última década de los precios de la compra y del alquiler, que ha sido superior al incremento de los salarios y de la capacidad adquisitiva de la ciudadanía.

11.1 LAS DIFICULTADES DE ACCESO A LA VIVIENDA EN COMPRA Y ALQUILER

Dados los altos precios de la vivienda y las exigencias de solvencia necesarias para obtener financiación hipotecaria destinada a su compra –exigencias que muchas personas no reúnen debido a los empleos precarios, los bajos salarios, el bajo poder adquisitivo o, simplemente, la escasa capacidad de ahorro–, la tensión se ha desplazado hacia la demanda de alquileres, cuyos precios llevan varios años aumentando en porcentajes muy elevados, en un contexto de incremento significativo de la población y una no suficiente construcción de vivienda.

En el entorno descrito no puede olvidarse lo que constituye un factor agravante: el acelerado crecimiento en los últimos años del número de viviendas que se destinan al alquiler de uso turístico. El hecho de resultar estas más rentables, tiene efectos directos sobre la dimensión del mercado de alquiler de vivienda permanente y habitual, reduciéndolo y encareciéndolo, además de desequilibrar el tejido social y económico de los municipios y sus servicios en caso de alcanzar un elevado porcentaje.

El incremento sostenido de los precios de venta y alquiler tiene como consecuencia que un número muy alto de personas no pueda acceder a la compra o al alquiler de una vivienda. Y que un porcentaje también muy elevado de los inquilinos deba realizar un sobreesfuerzo para poder pagar el arrendamiento de la vivienda en la que residen.

Los altos precios se han convertido así en un factor que ahonda la desigualdad entre quienes son titulares de una vivienda y quienes no lo son, con consecuencias negativas en la situación social. Por un lado, esta realidad condiciona el bienestar y la capacidad de ahorro de los hogares en alquiler con ingresos medios, así como la de aquellas personas que se acercan a la jubilación y no han podido adquirir una vivienda. Por otro, tal situación afecta de una manera grave a la vida y a las expectativas de los ciudadanos con menores ingresos, que no pueden alquilar, ni mucho menos comprar una vivienda. Además, quienes han de desplazarse por motivos laborales no encuentran vivienda o

no pueden asumir su precio, y los jóvenes ven retrasada la posibilidad de su emancipación.

Las dificultades en el acceso y mantenimiento de la vivienda se producen en todas las comunidades autónomas y en los municipios de ciudades medias y grandes, pero es más intensa en aquellos territorios y ciudades con más población y más turismo.

Las quejas recibidas en 2025 volvieron a reflejar esta tesitura y el haz de problemas que suscita. Los ciudadanos se dirigieron al Defensor del Pueblo expresando la imposibilidad de acceder a una vivienda a precio de mercado, y las esperas de años en los procedimientos de adjudicación de vivienda pública y protegida, lo que evidencia su escasez. Refirieron, asimismo, los retrasos que se producen en la recepción de las ayudas existentes para enfrentar los pagos de los altos alquileres y los gastos ordinarios de la vivienda. Para muchos inquilinos esos pagos suponen un sobreesfuerzo considerable.

En las quejas tramitadas, esta institución constató, un año más, que las ayudas destinadas a sufragar el alquiler de la vivienda llegan a sus beneficiarios con meses de retraso con demasiada frecuencia, y que los fondos asignados no cubren el total de las solicitudes que cumplen los requisitos establecidos.

Por otra parte, siguió aumentando el número de personas y familias que trasladaron a esta institución que iban a ser objeto de un desahucio judicial de su vivienda habitual. En las quejas también se observó que entre las personas sin hogar hay quienes cuentan con empleo o pensiones públicas, pero que, aun así, se ven empujadas a abandonar su domicilio por la imposibilidad de afrontar incrementos desproporcionados de los alquileres.

El Defensor del Pueblo también recibió quejas denunciando el elevado porcentaje de viviendas de alquiler turístico, así como las molestias que producen, y los problemas de convivencia y vandalismo provocadas por los ocupantes sin título de viviendas. Igualmente, recibió quejas de propietarios o arrendadores que vieron suspendido judicialmente el desahucio y el lanzamiento de inquilinos u ocupantes sin título.

11.1.1 Propuestas para garantizar el acceso a una vivienda digna y adecuada

Para afrontar el problema del acceso a la vivienda y dar una respuesta a las necesidades sociales existentes en este ámbito, el Defensor del Pueblo manifestó en una de sus [comparencias ante la Comisión Mixta](#), así como a las Administraciones competentes –principalmente las comunidades autónomas y los ayuntamientos, pero también el Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana–, que el acceso a una vivienda en condiciones asequibles constituye, además de una necesidad básica de las personas, un derecho reconocido en el artículo 47 de la Constitución. Por tanto, los poderes públicos deben

promover las condiciones necesarias y establecer las normas pertinentes para hacerlo efectivo. En consecuencia, esta institución les trasladó la necesidad de incrementar, a un tiempo, tanto la oferta de viviendas como el parque de vivienda pública y protegida de precio limitado.

El Defensor del Pueblo señaló que un aumento significativo del número de viviendas públicas y protegidas destinadas al alquiler, hasta alcanzar como mínimo la media europea con la mayor rapidez posible, constituye el punto de partida indispensable para hacer eficaz la política social de vivienda. Esta medida resultaría, por otro lado, un instrumento económico útil para reducir los precios de los alquileres en el mercado no regulado, al contribuir a la reducción de la demanda.

Además, ante las consecuencias negativas de la descalificación de viviendas públicas, esta institución reiteró su convicción que las viviendas públicas y protegidas deben destinarse al alquiler frente a la compra y sujetarse a un régimen de protección permanente. Al mismo tiempo, recordó a las administraciones competentes que los procesos de adjudicación de vivienda han de realizarse con la mayor transparencia y eficacia, y de acuerdo con baremos públicos y objetivos. Es igualmente preciso que las Administraciones públicas aprueben una adecuada regulación de la inscripción en los registros públicos de demandantes de vivienda y que la interpreten de manera favorable al acceso a una vivienda digna y adecuada.

Por otra parte, visto el incremento sostenido de los precios del alquiler, a juicio del Defensor del Pueblo, las Administraciones públicas deberían procurar utilizar las herramientas previstas en la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda.

E igualmente, dado que el acelerado incremento del alquiler turístico supone una disminución de las viviendas dedicadas al alquiler de residencia habitual, parece razonable limitarlo en los numerosos municipios donde se produce este problema.

Esta institución insistió también en que debían mantenerse y ampliarse los programas de ayudas al pago del alquiler para paliar el sobresfuerzo de los hogares. Las ayudas deben gestionarse ágilmente por las administraciones autonómicas, que están obligadas a resolver los expedientes con celeridad y eficacia y a destinar medios para lograrlo.

Finalmente, no puede olvidarse la existencia de asentamientos de chabolas e infraviviendas sin las condiciones mínimas de habitabilidad, separados y aislados de los núcleos urbanos y en situaciones de ilegalidad urbanística y ambiental. La erradicación del chabolismo y la infravivienda debe convertirse en una prioridad para las administraciones, que han de programar medidas específicas y recursos suficientes para garantizar a todas las personas una vivienda. El objetivo ha de ser el realojo de sus habitantes a la mayor rapidez posible, en viviendas dignas y entornos urbanos

adecuados.

11.1.2 Actuaciones de oficio para el seguimiento de las medidas adoptadas por las administraciones

En el marco general expuesto en las anteriores consideraciones, a finales de junio de 2025, el Defensor del Pueblo inició actuaciones con todas las comunidades y ciudades autónomas, con el Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana y con los ayuntamientos de las ciudades más pobladas de España (Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla, Zaragoza, Málaga, Murcia, Palma de Mallorca, Alicante y Las Palmas de Gran Canaria), solicitándoles información concreta sobre las medidas que hubieran adoptado, o tuvieran previsto adoptar, con el fin de hacer efectivo el derecho de acceso a la vivienda, así como para incrementar el parque de vivienda pública y protegida.

También les solicitó información acerca del parque público de viviendas protegidas y asequibles incentivadas que existen en su territorio y las medidas dirigidas a incrementarlo. Asimismo, acerca del número de personas a la espera de adjudicación de una vivienda. Igualmente, les requirió conocer las áreas de mercado residencial tensionado en sus territorios y si se iban a aplicar las medidas previstas para estas áreas en la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, así como conocer las medidas adoptadas para ayudar al pago de los alquileres y para regular –y, en su caso, limitar– las viviendas destinadas a alquiler turístico.

Al Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana el Defensor del Pueblo le solicitó que informara sobre el contenido del próximo plan estatal en materia de vivienda, los avances relativos a la constitución de la empresa pública de vivienda anunciada y el grado de ejecución de los planes y programas de construcción de vivienda también anunciados, así como sobre cualesquiera otros instrumentos que hubiera puesto en marcha o fuera a adoptar con el fin de hacer efectivo el derecho de acceso a la vivienda.

En el momento de cerrarse la redacción del presente informe, el Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana había proporcionado ya la información solicitada. De las comunidades y ciudades autónomas habían remitido información las de Andalucía, Aragón, Castilla-La Mancha, Galicia, Illes Balears, Canarias, La Rioja, Navarra, País Vasco y Melilla. No lo habían hecho aún las de Asturias, Cantabria, Castilla y León, Cataluña, Madrid, Valencia, Extremadura, la Región de Murcia y Ceuta. Por lo que respecta a las ciudades más pobladas de España, habían remitido la información solicitada los ayuntamientos de Alicante, Madrid, Málaga, Sevilla y Valencia. Una vez se reciban todas las respuestas se llevará a cabo un estudio más completo y exhaustivo del que se dará cuenta.

11.2 PROCEDIMIENTOS DE ADJUDICACIÓN DE VIVIENDA PÚBLICA Y PROTEGIDA

Como se ha señalado, los procedimientos de adjudicación de vivienda pública y protegida en España son el eje de la política social de vivienda, el instrumento clave para garantizar el derecho a una vivienda digna y adecuada. Sin embargo, el reducido tamaño del parque de vivienda social (incluyendo el de vivienda pública y el de vivienda protegida a precio inferior al de mercado) impide amortiguar las consecuencias sociales del incremento de los precios y dar satisfacción al derecho a la vivienda.

Así, a los problemas ya indicados –el exiguo parque de vivienda o al incremento de precios– se une el insuficiente parque de vivienda social, y las consecuentes largas listas de espera para acceder a este tipo de vivienda. Estas prolongadas esperas son con frecuencia objeto de queja ante el Defensor del Pueblo.

En el entorno europeo, España destaca negativamente por su escaso parque de vivienda social. Solo representaba el 3,3 % respecto del conjunto de los hogares o viviendas principales, según los datos de 2024 del Observatorio de Vivienda y Suelo, elaborados a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida del Instituto Nacional de Estadística, muy lejos del 8 % de la media europea.

El dato se explica porque la mayoría de los inmuebles de protección oficial se destinaron a la compra, o al alquiler con opción a compra, con una calificación (situación que sujeta la vivienda a precios tasados) limitada temporalmente, por lo que transcurrido este plazo de tiempo, acabaron en el mercado. Esta dinámica de descalificación –que permite que las viviendas protegidas pasen a ser libres tras un plazo– ha erosionado el parque de vivienda pública y protegida de precio limitado, alejándolo de la posibilidad de constituir un recurso efectivo para las necesidades actuales y futuras de vivienda social.

Según informó el Ministerio de Vivienda, desde 1960 se han promovido aproximadamente 6,5 millones de viviendas protegidas, 2,7 millones de estas desde 1980 hasta 2023. Sin embargo, el parque de vivienda pública, gestionado por las empresas públicas de vivienda de ámbito autonómico y municipal, apenas cuenta con unas 318.000 viviendas, el 1,5 % del total. Y de acuerdo con la Encuesta de Condiciones de Vida publicada por el Instituto Nacional de Estadística en 2024, todo el parque de alquiler social en España (inferior a precio de mercado) suma el 3,4 % del total de viviendas, lo que se sitúa lejos de la media europea, y muy lejos de los países con mejores prácticas, como Austria, Francia, Países Bajos o los países nórdicos, donde el parque social ronda, e incluso supera, el 20 %.

Así, pese al enorme esfuerzo financiero y constructivo realizado durante décadas, la descalificación de viviendas convierte el parque de vivienda protegida en exiguo.

Además, tras la crisis financiera de 2008, la promoción de vivienda protegida quedó prácticamente paralizada hasta fechas recientes. Representa un porcentaje pequeño del total de los inmuebles nuevos frente al alto porcentaje que suponía en los años ochenta y noventa del siglo pasado. Según el citado Observatorio de Vivienda y Suelo, desde 2015 solo el 12 % de las casas construidas en España tienen esta calificación. En 2024 se observó un repunte, con 14.371 calificaciones definitivas de viviendas protegidas y 23.967 calificaciones provisionales, los mejores datos en 13 años, pero todavía lejos de las cifras necesarias para revertir la tendencia.

Tal y como se apuntaba anteriormente, el Defensor del Pueblo lleva años aconsejando, además de las medidas anunciadas, entre las que se encuentra el aumento de las viviendas públicas protegidas, que estas se destinen a alquiler frente a la compra y se sujeten a un régimen de protección permanente. Es cierto que el 3,4 % –que representa actualmente el parque de vivienda social– ha aumentado en los últimos cinco años desde el 2,5 %, lo que supone la incorporación de 162.000 viviendas protegidas, según los datos del Ministerio de Vivienda. También lo es que ese crecimiento ha sido posible gracias a la fuerte inversión pública. No obstante, es imprescindible al menos converger con los estándares europeos en los próximos años.

En 2025, esta institución tuvo ocasión de constatar cómo las dificultades en el acceso a la vivienda en el mercado no regulado afectan a amplias capas de población, entre las que se incluyen personas con rentas medias, que también acuden a procedimientos de adjudicación de viviendas con algún régimen de protección pública, como el de precio limitado. El parque de viviendas de esta naturaleza (protegidas de precio limitado), es también insuficiente para atender la creciente demanda. Un buen ejemplo de ello se encuentra en las viviendas construidas al amparo del Plan VIVE de la Comunidad de Madrid. Los demandantes superan con creces el número de viviendas ofertadas, por lo que reclaman en sus quejas que su procedimiento de asignación se realice con total transparencia.

Este problema fue objeto de una queja relativa a una solicitud de acceso a información sobre las viviendas adjudicadas del Plan VIVE en el municipio de San Sebastián de los Reyes (Madrid). En concreto, los ciudadanos pedían a la Comunidad de Madrid conocer el número de solicitudes presentadas, el número de solicitudes de vecinos de la localidad, el número de solicitudes que reunían los requisitos, el número de personas adjudicatarias de las viviendas tras el correspondiente sorteo, el número de renunciadas y el número de formalizaciones del contrato de alquiler, así como si se habían entregado ya las llaves y en qué fecha.

La Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras de la Comunidad de Madrid alegó que esta información solicitada era responsabilidad exclusiva de la empresa concesionaria. Por ello, según su criterio, no se encontraba incluida en el

ámbito de aplicación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, ni de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid.

El Defensor del Pueblo señaló a la consejería que el Plan VIVE de la Comunidad de Madrid se sujeta al Decreto 84/2020, de 7 de octubre, del Consejo de Gobierno de dicha Comunidad, por el que se regula el procedimiento de asignación y el uso de viviendas construidas al amparo de concesión demanial en suelos de redes supramunicipales. De conformidad con el artículo 9 de esa norma, la consejería debe de disponer de la información solicitada y, en caso contrario, está habilitada para solicitar toda la información necesaria a la empresa concesionaria, la cual debe actualizar las listas con una periodicidad mensual. Además, en el momento de la entrega inicial de la promoción, el concesionario debe comunicar a la consejería el listado de solicitantes a los que se ha asignado vivienda, actualizando dicha comunicación en función de las nuevas asignaciones que se produzcan con posterioridad. Establece también que la consejería supervisará el proceso de asignación de las viviendas, pudiendo requerir en cualquier momento al concesionario la documentación acreditativa de la tramitación y verificará el cumplimiento de los requisitos de acceso conforme al procedimiento de visado (regulado en el artículo 15 del Reglamento de Viviendas con Protección Pública, aprobado por el Decreto 74/2009, de 30 de julio). Por todo ello, esta institución no puede asumir los razonamientos de la Administración autonómica para eludir dar acceso a la información solicitada.

11.3 BONO ALQUILER JOVEN

Las quejas referidas a problemas en la tramitación de la ayuda del Bono Alquiler Joven, regulada en el Real Decreto 42/2022, de 18 de enero, siguieron siendo numerosas, lo que está en consonancia con el hecho de que los jóvenes se cuentan entre los colectivos más afectados por los precios elevados del alquiler.

Según los datos del Observatorio de Emancipación del Consejo de la Juventud de España, la tasa de emancipación en 2024 se situó en 14,8 puntos porcentuales, alcanzando su punto más bajo desde 2006. Además, 7 de cada 10 personas jóvenes que trabajaban en España (70,4 %) seguían viviendo en la vivienda familiar. Esto significa que ni aun teniendo un sueldo pueden acceder a una vivienda. La edad media de emancipación se situó en los 30,4 años, mientras que en Europa la edad media era de 26,3 años. Además, la tasa de emancipación en España era 14,9 puntos más baja que la europea.

Las ayudas no llegaron a tiempo a los jóvenes por diferentes motivos. En sus quejas muestran su inquietud porque transcurren meses sin recibir ningún tipo de información sobre el estado de tramitación de su expediente, y sin que este se haya resuelto.

Con frecuencia, las administraciones autonómicas competentes confirmaron el retraso en la tramitación de estas ayudas, así como que las quejas presentadas estaban fundadas, dado que las solicitudes se hallaban completas y correctamente presentadas.

Así, en Andalucía, a pesar de que el plazo máximo para resolver y notificar la resolución de concesión de las subvenciones es de seis meses, el Defensor del Pueblo constató que había transcurrido más de un año desde la presentación de las solicitudes y que continuaban sin resolverse los expedientes. La Consejería de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda de la Junta de Andalucía informó de los diversos factores que habían provocado los retrasos en la tramitación: el elevado número de solicitudes; la gran cantidad de requerimientos que se tenían que realizar derivados de la deficiente cumplimentación de solicitudes (lo que provocaba dilación en el tiempo de tramitación de los expedientes); los problemas técnicos de la puesta en marcha de la plataforma de tramitación, y la reducción del personal adscrito al servicio.

Resultó evidente al Defensor del Pueblo que la consejería no había evaluado la repercusión que la convocatoria de la subvención podía 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. Por consiguiente, dirigió un [Recordatorio de deberes legales a la Consejería de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda de la Junta de Andalucía](#), para que dictara y notificara en tiempo y forma las resoluciones de ayuda al Bono Alquiler Joven de la convocatoria correspondiente al ejercicio 2024, y para que acomodara la actuación administrativa en la referida convocatoria de ayuda a los principios de eficacia, economía y celeridad establecidos.

También preocupó al Defensor del Pueblo el número de solicitudes que no pueden atenderse, a pesar de cumplir todos los requisitos, debido al agotamiento del crédito presupuestario, lo que revela la necesidad de que en futuras convocatorias se incremente el presupuesto.

En la Comunidad de Madrid, la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras indicó que la tramitación de estos expedientes quedó suspendida, a la espera de la publicación de una nueva orden de la consejería si se lograba ampliar el crédito disponible para estas ayudas. Hubiera sido deseable que la consejería notificase esta situación a los afectados o que, en su caso, se hubiera incluido en la Orden por la que se publica el listado de solicitantes excluidos del Bono Alquiler Joven en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*. Hay que tener presente que esta circunstancia no resultaba conocida por los solicitantes afectados, según se desprendía de las quejas recibidas. Por ello, el Defensor del Pueblo dirigió una [Recomendación a la citada consejería](#), para que remitiera una comunicación en tal sentido a las personas que había comprobado que cumplían los requisitos exigidos.

Por otra parte, el tiempo necesario entre la concesión de la ayuda hasta que realmente se percibe sigue siendo motivo de queja. El período varía en función de la comunidad autónoma, por ejemplo, en Andalucía, una vez se dicta la propuesta definitiva favorable, el plazo para el cobro de la ayuda llega a ser de dos meses.

En otros casos, como en la Comunidad de Madrid, la demora es aún mayor. La Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras informó de que la carga de trabajo que había supuesto para la intervención delegada la fiscalización de estas ayudas había excedido la capacidad de ese organismo. El Defensor del Pueblo dirigió una [Recomendación a dicha consejería](#), para que en las futuras convocatorias del Bono de Alquiler Joven dimensionara adecuadamente el volumen de solicitudes a tramitar y dote los servicios de intervención de los recursos técnicos y de personal suficientes para que puedan fiscalizarse los expedientes en un plazo razonable.

11.4 ALTERNATIVA HABITACIONAL ANTE DESAHUCIOS Y LANZAMIENTOS

Preocupa de manera especial al Defensor de Pueblo el incremento del número de quejas recibidas de personas afectadas por un desahucio judicial de su vivienda habitual. Se trata de familias vulnerables, a menudo con menores de edad, que requieren acceder a recursos habitacionales destinados a solventar situaciones de emergencia social. Las 142 actuaciones realizadas en 2025 por esta institución en relación con estas quejas, frente a las 102 del año 2024 o las 60 del año 2023, reflejan la gravedad de la situación que se trata de mostrar en este informe.

El Defensor del Pueblo orienta a las familias para que soliciten a las administraciones locales y autonómicas, a través de los cauces correspondientes, una alternativa habitacional, y supervisa que sea atendida esta necesidad urgente de alojamiento. No obstante, ante la gravedad de la situación detectada en determinados casos y la proximidad de la fecha programada del lanzamiento, en ocasiones el Defensor del Pueblo consideró procedente iniciar actuaciones con el ayuntamiento correspondiente, al objeto de que informara respecto a si se habían activado las medidas y protocolos existentes, y si estos habían sido coordinados con los servicios de emergencia habitacional de las administraciones autonómicas.

Conviene tener en cuenta que uno de los principales problemas que trasladaron los ciudadanos en este tipo de quejas es la falta de información. Desconocían a menudo lo que sucedería tras el desahucio o lanzamiento de sus viviendas, lo cual les generaba inseguridad e incertidumbre. El silencio por parte de la Administración crea inquietud entre los afectados, que ven pasar los días hasta la fecha programada sin ningún tipo de comunicación. A menudo trasladan lo que perciben como pasividad de los servicios sociales y que estos actuaban improvisando planes una vez surge el problema residencial.

Por ello, el Defensor del Pueblo considera relevante, y así lo comunica en sus escritos, que las administraciones locales tengan previstos dispositivos de alojamiento temporal, destinado a solventar emergencias en la fecha en la que tiene la certeza de que se va a ejecutar el desahucio. Además, esta información debe de trasladarse a las personas afectadas para que sepan que existen alternativas habitacionales planificadas y evitar en lo posible la incertidumbre y el desasosiego.

Por otra parte, los alojamientos residenciales que se asignan tienen carácter temporal, para solventar una situación excepcional de emergencia. Sin embargo, la realidad que observa esta institución es bien distinta, pues en la actual coyuntura socioeconómica es habitual que las familias tengan que solicitar prórrogas sucesivas de su estancia y que las necesiten durante prolongados períodos de tiempo. Estos recursos temporales tienen ciertas carencias y limitaciones habitacionales, pues la naturaleza para la que fueron creados no era la de ser la vivienda permanente de una familia.

La otra cara de la cuestión se encuentra en las quejas que se reciben de los propietarios y arrendadores, fiel reflejo de que el problema de vivienda afecta a todos los estratos de la sociedad. Por un lado, manifiestan su disconformidad con la regulación legal existente desde 2020, relativa a la posibilidad de que, en determinados supuestos de vulnerabilidad económica del inquilino, o del ocupante sin título, el juez pueda suspender los desahucios y lanzamientos de vivienda habitual, por impago de la renta del alquiler, o por la entrada y permanencia en la vivienda sin título habilitante.

El Defensor del Pueblo no es ajeno a la preocupación que manifiestan estos ciudadanos y les comunica que la facultad está atribuida por la norma al juez. Además, les indica que no todos los inquilinos ni todas las personas que residen sin título en una vivienda pueden acogerse a la suspensión extraordinaria del desahucio o lanzamiento, y les informa sobre los requisitos que deben acreditar para poder hacerlo.

Por otra parte, los arrendadores y propietarios se quejan en ocasiones de la demora en recibir las ayudas de compensación previstas para estos supuestos de suspensión judicial de desahucios y lanzamientos. El plazo máximo para resolver y notificar la resolución de estas ayudas es de tres meses, si bien excepcionalmente el órgano competente puede acordar de manera motivada ampliar el plazo en tres meses más.

En la tramitación de una queja sobre este asunto, tras comprobar que había transcurrido más de un año desde que se habían presentado las solicitudes de compensación por imposibilidad de proceder al desahucio, y que seguían pendientes de resolución, el Defensor del Pueblo dirigió una [Recomendación a la Conselleria de Servicios Sociales, Igualdad y Vivienda de la Generalitat Valenciana](#), para que se realizara el pago de esta ayudas acogidas a la convocatoria de 2023 y se mejoraran los medios humanos y materiales disponibles para que en el futuro resulten más ágiles y eficientes.

12 HACIENDA PÚBLICA

12.1 TRIBUTOS DE GESTIÓN ESTATAL

12.1.1 Impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF)

Indemnizaciones abonadas por la Iglesia católica

En el [Informe sobre los abusos sexuales en el ámbito de la Iglesia católica y el papel de los poderes públicos](#), de 2023, el Defensor del Pueblo indicó que, además de la responsabilidad de reparación que incumbe a la Iglesia católica por los daños ocasionados, los poderes públicos están también obligados a activar los procedimientos que sean necesarios para que las víctimas de estos delitos puedan ver satisfecho su derecho a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición.

A lo largo de 2025, la Iglesia católica ha llevado a cabo procedimientos de reparación que, entre otras medidas restaurativas, han conllevado indemnizaciones económicas, manteniendo la privacidad y sin intervención judicial, materializadas mediante pactos privados.

De acuerdo con el artículo 7 d), de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF), las indemnizaciones como consecuencia de responsabilidad civil por daños personales, en la cuantía legal o judicialmente reconocida, se consideran rentas exentas.

Las indemnizaciones abonadas por la Iglesia católica en este ámbito son consecuencia de su responsabilidad civil y, además, están vinculadas a daños personales, en el sentido requerido por la Administración tributaria que incluye en dicho concepto los daños físicos, psíquicos o morales. Sin embargo, en estas indemnizaciones la cuantía no ha sido judicialmente reconocida, al no existir intervención judicial y, por tanto, no están exentas del citado impuesto. Si bien se admiten fórmulas intermedias –como aquellos casos en los que existe una aproximación voluntaria en las posturas de las partes en conflicto–, la normativa tributaria requiere que haya algún tipo de intervención judicial (acto de conciliación judicial, allanamiento, renuncia, desistimiento y transacción judicial) o, al menos, una mediación, figura impulsada por la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia.

Ahora bien, nada impide que el legislador, por razones de justicia fiscal y atendiendo a fines de política social, pueda establecer una exención específica para las referidas indemnizaciones. Así, el propio artículo 7, ya citado, recoge varios supuestos de rentas exentas. No se puede olvidar que las indemnizaciones por responsabilidad civil tratan

de reparar los daños personales, una reparación que queda mermada por el hecho de que estas indemnizaciones deban tributar en el IRPF, cuando, en buena lógica, la fiscalidad no debiera menoscabar la adecuada reparación de las víctimas.

Por todo ello, el Defensor del Pueblo [recomendó](#), el 5 de noviembre de 2025, a la Secretaría de Estado de Hacienda que, con la mayor brevedad, se promueva la modificación del artículo 7 de la mencionada Ley 35/2006 (LIRPF), de forma que recoja la exención para las indemnizaciones por responsabilidad civil que se corresponden con daños personales (físicos, psíquicos o morales) que están abonando las entidades de la Iglesia católica como reparación por abusos. La queja continúa en tramitación.

Por otro lado, cabe señalar que el 3 de diciembre de 2025, el Senado aprobó una moción para que las indemnizaciones en el ámbito de la Iglesia católica queden exentas de tributación en el IRPF.

Acreditación de la discapacidad en el IRPF o dependencia y discapacidad en el IRPF

La sentencia del Tribunal Supremo de 8 de marzo de 2023 dispuso que, aunque el medio de prueba preferente para acreditar la condición de discapacidad es el certificado o resolución, expedidos por el Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO) o por el órgano competente de una comunidad autónoma –de modo que quien cuente con ellos no necesitará otra justificación adicional–, no puede ser considerado como medio de prueba exclusivo y excluyente. De otra forma, se produciría una evidente restricción del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (artículo 24.1 CE) con relación a la existencia de una realidad –la discapacidad– respecto de la que la Administración ha de mostrar un compromiso de protección (artículo 49 CE).

La discapacidad y la dependencia comparten aspectos comunes en tanto que implican una merma en la capacidad física o cognitiva. Sin embargo, no se puede efectuar una plena equiparación entre ambas nociones y, además, existen diferencias en cuanto a las instancias competentes y los procedimientos de valoración de estas situaciones.

La rigidez en la redacción del artículo 72 del Reglamento del IRPF, que exige que el grado de discapacidad se acredite mediante certificado expedido por el IMSERSO, o la instancia competente de las comunidades autónomas, implica que se denieguen como medio de prueba válido para acreditar el grado de discapacidad las resoluciones que reconocen el grado de dependencia.

El Defensor del Pueblo ha puesto de manifiesto este problema a la Secretaría de Estado de Hacienda. Hay que destacar que el Consejo para la Defensa del Contribuyente ha efectuado una propuesta de reforma normativa para que, a efectos de

la aplicación del mínimo por discapacidad, se establezcan pasarelas directas entre los grados y niveles de dependencia y discapacidad.

Sin embargo, la secretaría de Estado ha comunicado que el Proyecto de ley por el que se modifica el 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) y la Ley 39/2006, de 14 de diciembre (de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia), excluye expresamente la asimilación de la dependencia como forma de acreditar la situación de discapacidad a efectos tributarios, sin que esta institución alcance a comprender la justificación del tal previsión y así se le ha manifestado a la Administración.

12.1.2 Impuesto sobre el valor añadido (IVA)

El Defensor del Pueblo recibió quejas de ciudadanos en relación con la aplicación en España de la llamada «franquicia de IVA», recogida en la Directiva 2020/285 del Consejo, de 18 de febrero de 2020, por la que se modifica la Directiva 2006/112/CE, relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido, en lo que respecta al régimen especial de las pequeñas empresas, y el Reglamento (UE) 904/2010, en lo que respecta a la cooperación administrativa y al intercambio de información a efectos de vigilancia de la correcta aplicación del régimen especial de las pequeñas empresas, que debería haber entrado en vigor el 1 de enero de 2025, aunque la transposición al ordenamiento interno continúa pendiente un año después de dicha fecha.

La referida franquicia, tiene entre sus objetivos reducir la carga administrativa que soportan las pequeñas empresas y profesionales, así como contribuir al establecimiento de un entorno fiscal que facilite su crecimiento y el desarrollo del comercio transfronterizo.

Esta institución solicitó información sobre la transposición a la Secretaría de Estado de Hacienda, quien respondió que el régimen de franquicia es una opción no obligatoria concedida a los Estados miembros.

En la actualidad, España no ha previsto la introducción de este régimen para las operaciones realizadas en el territorio de aplicación del impuesto, si bien la Administración sostiene que se dispone de otras medidas simplificadas de liquidación e ingreso, como son los regímenes especiales simplificado y del recargo de equivalencia para los profesionales autónomos.

Por otra parte, se encuentra pendiente en la actualidad una modificación de la normativa del IVA para permitir a los sujetos pasivos, establecidos en el territorio de

aplicación del IVA español, optar a través de la Administración tributaria española a la aplicación del régimen de franquicia en otros Estados miembros.

La Administración ha comunicado que se pretende llevar a cabo esta transposición incluyéndola en el proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado para 2025, o en otro vehículo normativo de rango legal.

Las actuaciones permanecen en suspenso hasta conocer cómo se concretarán los términos de esta transposición.

12.2 TRIBUTOS CEDIDOS A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

12.2.1 Impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados (ITPAJD) e impuesto de sucesiones y donaciones (ISD)

Ambos impuestos son tributos cedidos y cada comunidad autónoma los gestiona partiendo de la regulación básica estatal y modificándolos, con sus propias normas, en los tipos de gravamen, deducciones, bonificaciones y exenciones.

En el impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados (ITPAJD), el principal motivo de las quejas recibidas por el Defensor del Pueblo está relacionado con la base imponible. Este valor debe ser al menos igual al denominado valor de referencia, calculado por el Catastro, aunque el precio de las transacciones sea inferior, lo que puede provocar la tributación de una capacidad económica inexistente. Ello obliga al contribuyente a recurrir y probar con informes periciales a su costa el importe real de la transmisión. El Tribunal Supremo ha dictado jurisprudencia, exigiendo un mayor rigor técnico y límites a las liquidaciones basadas en este valor de referencia, pues la posible tributación de una capacidad económica presunta podría suscitar dudas sobre su constitucionalidad.

En el caso del impuesto de sucesiones y donaciones (ISD), se han recibido quejas basadas en la diferencia de tributación por territorios, al existir distintas bonificaciones, reducciones y exenciones en las autonomías. También se refiere en las quejas discrepancias sobre la forma de acreditación de las condiciones para acceder a los beneficios fiscales, ya sea por grupos de parentesco o porque los obligados tributarios han considerado que existe una discriminación por razón del territorio de residencia.

12.3 TRIBUTOS LOCALES

En 2025 las bonificaciones han motivado muchas de las quejas recibidas por el Defensor del Pueblo. Los beneficios fiscales suponen una quiebra del principio de generalidad en el sostenimiento de los gastos públicos, por lo que su concesión y aplicación deben ser restrictivas y estar previstas en una norma con rango de ley que justifique su finalidad y se apoye en criterios objetivos, razonables y proporcionados al fin perseguido.

12.3.1 Impuesto sobre bienes inmuebles (IBI)

Bonificaciones para familias numerosas

Esta bonificación, regulada en el artículo 74.4 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 (TRLHL), tiene carácter potestativo y permite a los ayuntamientos elegir la clase y características de los inmuebles a los que puede afectar, su duración, la cuantía anual y otros aspectos sustantivos y formales de la bonificación. Lo que no se permite, por ejemplo, es excluir a algunos titulares de familia numerosa por la exigencia del requisito de convivencia de todos los miembros de la familia en el mismo domicilio, ya que discriminaría a aquellas familias cuyos progenitores están separados o divorciados.

El concepto de familia numerosa se regula en el artículo 2 de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas. Ahí se incluye a las familias en las que el padre o la madre estén separados o divorciados, con tres o más hijos, sean o no comunes, aunque estos se encuentren en distintas unidades familiares, siempre que se encuentren bajo su dependencia económica y aunque no vivan en el domicilio conyugal. En este caso se exige que «el progenitor que opte por solicitar el reconocimiento de la condición de familia numerosa, proponiendo a estos efectos que se tengan en cuenta hijos que no convivan con él, deberá presentar la resolución judicial en la que se declare su obligación de prestarles alimentos».

Las ordenanzas municipales no contemplan en ocasiones el criterio de dependencia económica, y esto podría infringir el principio de reserva de ley, requisito que impide que se puedan establecer bonificaciones discriminatorias. Esta situación provoca una desventaja entre las familias numerosas en las cuales, a pesar de seguir dependiendo económicamente del titular, algunos miembros dejan de residir en el mismo domicilio por separación o divorcio. Esto conlleva que la bonificación se hace recaer sobre el inmueble y no sobre el sujeto pasivo, cuando es precisamente la persona titular de la familia numerosa la que acredita el derecho a la bonificación.

En este sentido, el Defensor del Pueblo formuló [Recomendaciones a los ayuntamientos de Malagón](#) (Ciudad Real) y [El Puerto de Santa María](#) (Cádiz) para que se suprima la exigencia del requisito de convivencia.

Bonificación para viviendas con instalaciones de aprovechamiento solar

Esta bonificación temporal, que recoge el artículo 74.5 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLHL), establece un porcentaje de bonificación de hasta el 50 % para inmuebles en los que se hayan instalado sistemas para el aprovechamiento térmico o eléctrico de la energía proveniente del sol, y fue objeto de

numerosas quejas, vinculadas a los requisitos para acreditar la homologación y otros añadidos, así como a la exclusión de las viviendas colectivas.

La ley determina para su concesión que los colectores dispongan de la homologación exigible por la comunidad autónoma. También se suele exigir la previa licencia municipal para la instalación. Además, las ordenanzas pueden establecer requisitos adicionales, como el pago del impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras, o la exigencia de un porcentaje de ahorro energético para considerar al solicitante acreedor de este beneficio.

Esta institución recibió quejas relativas a la denegación de la bonificación para viviendas colectivas. Por ejemplo, la ordenanza del Ayuntamiento de Las Rozas de Madrid excluía los inmuebles sujetos al régimen de propiedad horizontal. El ayuntamiento consideraba que los requisitos de reducción de la energía total consumida por los inmuebles hacían difícil, cuando no imposible, que se pudieran alcanzar en viviendas colectivas, así como la inherente dificultad del cálculo de dicha reducción para atribuir el ahorro conseguido a la persona que lo solicita y no a la comunidad de propietarios. Además, la superficie que ocupan los paneles solares exige una ocupación de los tejados o cubiertas que no siempre se alcanza en esas viviendas.

Esta diferenciación no se encontraba suficientemente justificada, toda vez que las condiciones pueden ser cumplidas por inmuebles en régimen de propiedad horizontal, lo que motivó que el Defensor del Pueblo formulara una [Recomendación](#) a dicha corporación, pendiente de respuesta al cierre de este informe, para que la bonificación se hiciera extensiva a todas las viviendas.

12.3.2 Impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana (IIVTNU)

El impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana (IIVTNU) grava la plusvalía obtenida por la transmisión de un terreno, ya sea mediante compraventa o por adquisición hereditaria. Su tipo de gravamen, que llega a alcanzar el 30 %, debe ser determinado en la ordenanza fiscal de cada municipio. Este tributo, declarado parcialmente inconstitucional por hasta cuatro sentencias del Tribunal Constitucional, sigue generando conflictividad en las haciendas locales.

Durante 2025 los principales problemas que han motivado las quejas ante el Defensor del Pueblo han sido tres: la demora en resolver los recursos y solicitudes de rectificación; las dificultades para determinar la firmeza de las autoliquidaciones, y la prueba de la inexistencia de un incremento susceptible de ser gravado por este impuesto.

Cabe citar un ejemplo de queja que aúna los tres problemas, vinculado con el [Ayuntamiento de Tarancón](#) (Cuenca) y con la [Diputación de Cuenca](#). Al contribuyente se

le exigía en apremio la liquidación del IIVTNU por la adquisición hereditaria de un inmueble en mayo de 2019. El ayuntamiento sostenía que intentó notificar la liquidación de manera infructuosa y, por ello, realizó la notificación por edicto el 31 de octubre de 2019. Próximo a prescribir el tributo, la diputación inició la vía ejecutiva de recaudación en marzo de 2023, acto recurrido por el interesado.

El ayuntamiento no ha podido acreditar los intentos de notificación en vía voluntaria de pago, por lo que no procedería la notificación edictal, de acuerdo con el artículo 112 de la Ley General Tributaria. En este sentido, debe considerarse que la deuda no fue válidamente notificada, impidiendo al contribuyente ejercer su defensa. Consecuentemente, el cobro de la deuda contra la devolución del IRPF resulta también irregular. Además, dado que el origen de la deuda es previo a la sentencia del Tribunal Constitucional (STC 182/2021), el Defensor del Pueblo sugirió que se anulara el procedimiento de recaudación y se devolvieran las cantidades cobradas (cuota, recargos y gastos).

Dicha Sugerencia fue aceptada por el Ayuntamiento de Tarancón y se emitió una resolución en octubre de 2025 reconociendo el derecho a obtener la devolución de las cantidades recaudadas.

12.3.3 Tasas

Este tipo de exacción municipal por recogida, gestión y tratamiento de residuos urbanos fue motivo de una especial atención en el año 2025, debido a la entrada en vigor de la obligación de establecer una tasa o, en su caso, una prestación patrimonial de carácter público no tributaria, a más tardar en abril de 2025, por parte de los ayuntamientos. La mayoría de los ayuntamientos optaron por regularlo a través de la figura de la tasa.

El Defensor del Pueblo recibió numerosas quejas sobre esta cuestión, fundamentalmente referidas a la disconformidad con el importe de la tasa y a otros aspectos de su regulación. En este sentido, es esencial el modo en el que el ayuntamiento correspondiente configuró la tasa y el hecho imponible gravado, que abarca normalmente la recogida, gestión y el tratamiento de residuos. Para calcular la base imponible pueden utilizarse diferentes parámetros: la superficie de un inmueble, su valor catastral, el número de personas empadronadas en él, el consumo de agua asociado, etc.

El Defensor del Pueblo considera que, teniendo en cuenta que se trata de la aplicación de una tasa prestacional, que ha de responder al principio de que debe pagarlo quien contamina, los parámetros que se refieren estrictamente al inmueble no son los más oportunos para gravar operaciones relativas a los residuos urbanos. En este sentido, parece adecuado utilizar, al menos de forma prioritaria, aquellos parámetros que indiquen una actividad, como el número de habitantes empadronados en una vivienda o

el consumo de agua.

Además, la mera aprobación de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, que determinó el calendario de creación del gravamen, no exime a los ayuntamientos de aprobar o modificar las ordenanzas fiscales correspondientes en los casos en los que no se estaba exigiendo el pago de la tasa de residuos a los ciudadanos. Por esta razón, el Defensor del Pueblo consideró oportuno dirigir varias Recomendaciones y Sugerencias a los ayuntamientos que, invocando la ley, pero sin haber modificado las ordenanzas preexistentes, comenzaron a reclamar la tasa a quienes no se encontraban previamente incluidos entre los sujetos obligados, como fue el caso de los ayuntamientos de [Bustarviejo](#) (Madrid), [Mieres](#) (Asturias) o [Salar](#) (Granada).

12.4 PROCEDIMIENTOS TRIBUTARIOS Y GARANTÍAS DEL CONTRIBUYENTE

12.4.1 Derechos y garantías

Revisión de los tributos locales: los tribunales económico-administrativos locales

El mecanismo de revisión de los tributos locales en vía administrativa se reduce al recurso de reposición regulado en el artículo 14 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLHL), sin que puedan ser revisados en vía económico-administrativa con carácter general, ya que los tribunales económico administrativos locales solo son obligatorios en los municipios de gran población (más de 250.000 habitantes), capitales de provincia, o autonómicas, o sedes de instituciones autonómicas con más de 175.000 habitantes, o aquellos con más de 75.000 habitantes en atención a sus singularidades culturales, sociales o históricas. Los demás municipios únicamente disponen del recurso de reposición previo a la vía contencioso-administrativa, y dado que la mayoría de los tributos locales tienen carácter periódico y sus cuotas son de pequeña cuantía, el coste que supone acudir a la vía jurisdiccional suele superar el beneficio que se podría obtener de una sentencia favorable, lo que disuade a los vecinos de la mayor parte de las poblaciones de acudir a los tribunales para combatir los actos de liquidación.

Esta cuestión se planteó ante el Defensor del Pueblo con ocasión de la desestimación de un recurso de reposición por la Diputación Provincial de Zamora, con relación a la denegación de devolución de ingresos indebidos por errores en la base imponible del impuesto de bienes inmuebles (IBI), contraviniendo la doctrina del Tribunal Supremo sobre la retroactividad de las alteraciones en el valor catastral. Se planteó en ese caso la dificultad de acudir a un procedimiento contencioso por el coste y la necesidad de que existiera un órgano independiente en vía administrativa que pudiera revisar la decisión municipal en todos los municipios.

Ante la actuación del Defensor del Pueblo sobre el problema general, la Secretaría de Estado de Hacienda consideró que imponer los tribunales económico-administrativo locales en todos los municipios podría contravenir el principio de autonomía local y que el derecho de defensa quedaba salvaguardado cuando se podía acudir a los tribunales.

Esta institución no consideró dichos argumentos como suficientes y formuló a dicha secretaría de Estado una [Recomendación](#), pendiente de respuesta, para establecer una instancia adicional de revisión también en los municipios de menor población.

El Defensor del Pueblo considera que la creación de estas figuras no se encuentra prohibida por la norma, ni perjudica la autonomía local (pues, de hecho, ya existen en los municipios de gran población) y podría mejorar el análisis y respuesta a los recursos de los contribuyentes, al ser estos órganos independientes y con especialidad en los tributos que analizan.

Además, lo razonable es que en el caso de los municipios de población reducida, o para aquellos que no dispongan de medios adecuados para constituir dicho órgano, se estableciera la previsión de que tal tarea fuese asumida por una instancia de ámbito provincial con los mismos requisitos de especialidad e independencia.

12.4.2 Procedimiento de recaudación

En los procedimientos de recaudación ejecutiva se ha producido un importante cambio de criterio por parte del Tribunal Económico Administrativo Central (TEAC) sobre el embargo de salarios. El criterio anterior (Resolución 381/2020, de 19 de abril de 2022), que interpretaba tanto el artículo 607 de la Ley de Enjuiciamiento Civil como el 171.3 de la Ley General Tributaria, consideraba que la protección frente a embargos del salario, pensión o equivalente, solo alcanzaba a la última mensualidad percibida por dicho concepto. Así, el saldo considerado ahorro que ya estaba en la cuenta a fecha de cobro de la última mensualidad sí se podía embargar, independientemente de que su origen fuera también salario, pensión o equivalente. Dicho criterio suponía un obstáculo muy importante para el ahorro bancario de las personas afectadas por un embargo, que perdían todo lo que habían conseguido no gastar el mes anterior. Numerosas quejas llegaron al Defensor del Pueblo al respecto.

El 18 de junio de 2025, el Tribunal Económico Administrativo Central emitió la Resolución 1140/2022, que tomaba en consideración la existencia de diversos gastos no estrictamente mensuales a los que cualquier persona debe hacer frente (suministros, IBI, tasa de residuos, imprevistos, accidentes, etc.) para establecer que los ahorros provenientes del sueldo, salario o pensión inembargable tiene esta condición sin ningún límite temporal y cualquiera sea la forma de su percepción. De esta manera, se permite que los deudores vayan satisfaciendo sus obligaciones sin por ello comprometer los gastos esenciales a los que deban hacer frente.

12.4.3 Administración Electrónica: suplantación de identidad en la emisión de certificados digitales

Según ha podido conocerse, se habría producido un incremento de casos de suplantación de identidad en la obtención de certificados digitales, en el momento de la acreditación de la identidad ante los organismos de la Administración que están habilitados al efecto, al aportarse un DNI que no está en vigor.

El nuevo marco de identidad digital europea ofrece a los ciudadanos un medio adicional armonizado de identificación electrónica que se construye en torno a los números de identificación más habituales (DNI, NIE o NIF). El DNI acredita la identidad de la persona que lo posee, pero el número de soporte de cada documento acredita el propio documento y su vigencia. De esta forma, si no se comprueba el número de soporte, se pueden emitir certificados con DNI caducados o que han sido sustituidos por otros por sustracción, pérdida o destrucción.

Habitualmente, en estos delitos no hay un autor conocido, por lo que, aunque se denuncien ante los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado, se procede al archivo de la denuncia. La gravedad de problema y las indebidas consecuencias de toda índole que ocasiona a las víctimas motivó el inicio de una actuación de oficio del Defensor del Pueblo con la Secretaría de Estado de Digitalización e Inteligencia artificial.

En su respuesta, la Administración indicó que dispone del Servicio de Verificación de Datos de Identidad (SVDI), gestionado por la Dirección General de la Policía, que se presta mediante una plataforma puesta a disposición de los organismos públicos o, en su defecto, a través de la plataforma a disposición de los denominados prestadores de servicios cualificados. El SDVI permite la comprobación fehaciente de que los DNI presentados durante el proceso de identificación no sean fraudulentos, pero solo está habilitado para los prestadores de servicios de confianza autorizados a emitir certificados electrónicos cualificados a través de medios de identificación remota (videoidentificación) y no está disponible para la modalidad presencial.

La citada secretaría de Estado comunicó que la Asociación de Prestadores de Servicios de Confianza Española (ASEPEC) se puso en contacto con la Administración alertando del problema y solicitó el acceso al servicio. Esto permitiría la verificación de la vigencia y conformidad del documento de identidad presentado.

Esta cuestión está siendo objeto de análisis por parte de los organismos administrativos concernidos para determinar las posibilidades de establecer un canal que facilite el dato sobre la vigencia del soporte físico, presentado a los referidos prestadores de servicios e instrumentalizado a través de un convenio semejante a otros que ya se han realizado con entidades del sector financiero.

No obstante, la Dirección General de la Policía ha comunicado que la aplicación de

servicios de identificación «MiDNI» permite a su titular acreditar presencialmente su identidad a través de la aplicación instalada en su teléfono. A través de este sistema, que está previsto que aumente sus funcionalidades y su seguridad a lo largo de 2026, se pueden obtener los datos del ciudadano debidamente avalados por Policía Nacional y con una validez temporalmente acotada, lo que imposibilitaría su falsificación y manipulación. Las actuaciones continúan abiertas.

12.5 CATASTRO

La norma reguladora del Catastro inmobiliario, el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo (TRLCI), prevé, en su artículo 2, que la información catastral esté al servicio de los principios de generalidad y justicia tributaria, así como al de asignación equitativa de los recursos públicos. Además, goza de presunción de certeza (artículo 3.3).

A lo largo de 2025, el Defensor del Pueblo recibió quejas vinculadas a la falta de concordancia entre la realidad física del inmueble y su descripción catastral (superficie, uso, reformas, anejos, división o agregación, etc.). El procedimiento de subsanación de discrepancias, recogido en el artículo 18 de la mencionada ley únicamente se inicia de oficio, con independencia de cuál sea la vía por la que la Dirección General del Catastro tenga conocimiento de la posible irregularidad.

Por ello, cuando los titulares solicitan la comprobación de las posibles discrepancias y el Catastro no estima que estas existan, se emite una comunicación, por correo ordinario o electrónico, que informa de que no se iniciará el procedimiento, lo que en muchas ocasiones comporta que los interesados desconozcan esa decisión, por no haber recibido esa comunicación. Además, la resolución que deniega el inicio del procedimiento no es susceptible de recurso.

A este respecto, recientemente se ha producido un cambio de criterio jurisprudencial del Tribunal Supremo, que permite el inicio del procedimiento de subsanación mediante denuncia y, además, permite recurrir la resolución de denegación de inicio del procedimiento.

La descripción de los inmuebles en el Catastro se vincula directamente con su tributación en los distintos impuestos que gravan dichos bienes (IRPF, ISD o ITP-AJD, IBI y IIVTNU), por lo que su correcta descripción es imprescindible para que se respete el principio de capacidad económica en las liquidaciones tributarias.

En la mayoría de los casos en que se inician los procedimientos de subsanación de discrepancias e interviene el Defensor del Pueblo, las gerencias solventan los problemas planteados emitiendo las correspondientes resoluciones y motivando la actuación administrativa, ya sea para incorporar alteraciones en las parcelas, o denegándolas. La

mayoría de las que se deniegan están, a su vez, relacionadas con conflictos de titularidad privada, cuestión que debe ser resuelta con carácter previo a la resolución catastral.

Por último, el Defensor del Pueblo recibió también quejas relativas a la coordinación de la descripción catastral con los datos municipales de identificación de las vías y de los números de policía de los inmuebles, ya que la incorrecta descripción dificulta la recepción de servicios públicos como el correo postal, o la debida inscripción en los datos padronales. En este sentido, esta institución formuló un [Recordatorio de deberes legales al Ayuntamiento de Motril](#) (Granada), para que coordine debidamente los datos con la Gerencia Regional del Catastro de Granada, y al [Ayuntamiento de Villares del Saz](#) (Cuenca) le sugirió que resolviera un posible error en la identificación del vial en el que se encontraba un inmueble que no coincidía con los datos del propietario en el Catastro.

En ambos casos la Administración acogió favorablemente las resoluciones formuladas, resolviendo el problema que había motivado las quejas.

13 ACTIVIDAD ECONÓMICA

13.1 ACTIVIDAD BANCARIA Y ASEGURADORA

13.1.1 Banca

Fraude bancario

La mayoría de quejas relacionadas con asuntos bancarios recibidas por el Defensor del Pueblo se refieren a las pérdidas patrimoniales que se producen como consecuencia de fraudes, normalmente electrónicos, en los que se suplanta la identidad de los clientes para acceder a sus claves. El Real Decreto-ley 19/2018, de 23 de noviembre, de servicios de pago y otras medidas urgentes en materia financiera, establece que ante casos así será la entidad la que responda económicamente, salvo que pueda acreditar que el cliente cometió fraude o negligencia grave.

Es importante distinguir entre las transferencias o pagos fraudulentos –de los que el cliente puede no tener constancia hasta pasados unos días– de las transferencias o pagos realizados voluntariamente por el propio cliente a un destinatario que luego resultó ser fraudulento. Estos últimos tienen un recorrido eminentemente penal, para intentar localizar al destinatario del dinero y presunto estafador, mientras que en el caso de las transferencias o pagos a los que el cliente no ha dado su consentimiento cabe plantearlos por la vía civil frente a la entidad bancaria.

El Defensor del Pueblo recomienda a las personas afectadas agotar las vías a su disposición, dirigiéndose a la entidad bancaria en primer lugar y, en su caso, al Banco de España. No obstante, la intervención de este último no es vinculante, por lo que en la práctica, el resarcimiento de los ciudadanos –cuando no hayan cometido fraude o negligencia grave– tiene mayores posibilidades de prosperar por vía judicial civil. Los tribunales han venido reconociendo el deber reforzado de las entidades bancarias, no solo de garantizar el correcto funcionamiento de sus servicios, sino de demostrar también que la actuación de los clientes no ha sido diligente. Resulta muy relevante al respecto la Sentencia de Tribunal Supremo 571/2025, de 9 de abril de 2025, en la que el alto tribunal se manifiesta con claridad al afirmar lo siguiente:

El hecho de que la filtración o el conocimiento de las claves por el tercero no sea imputable a la entidad bancaria tampoco la libera de obligación de responder ni traslada al usuario la obligación de soportar las pérdidas, ya que el proveedor de servicios de pago, además de demostrar que el servicio se prestó correctamente –lo que no sucedió–, debía acreditar la concurrencia de fraude o incumplimiento deliberado o gravemente negligente por parte del usuario.

Préstamos rápidos y microcréditos

Se encuentra en tramitación una actuación de oficio con la que esta institución se propone analizar la regulación aplicable a los productos financieros conocidos como préstamos rápidos o microcréditos, dado el impacto de los elevados intereses que conllevan, así como la que supone para los consumidores los breves plazos previstos para su devolución. Tanto el Banco de España como el Ministerio de Economía, Comercio y Empresa informaron acerca de la próxima incorporación al ordenamiento jurídico español de la Directiva (UE) 2023/2225, de 18 de octubre de 2023, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los contratos de crédito al consumo, por la que se deroga la Directiva 2008/48/CE (su plazo de trasposición finalizó el 20 de noviembre de 2025 y ya pasó el trámite de audiencia).

A través de la regulación planteada, se quiere abordar la actividad de ese tipo de prestamistas no regulados que conceden financiación prácticamente inmediata, los cuales pasarían a sujetarse al control y supervisión del Banco de España. Se van a establecer medidas encaminadas a mitigar situaciones abusivas, limitando costes y, en definitiva, previniendo el origen del sobreendeudamiento.

Entre otros aspectos, se proyecta incluir en la regulación los créditos inferiores a 200 euros, identificados como «créditos de alto coste». Se les atribuirá, como característica principal, una remuneración sujeta a límites máximos, sin posibilidad de repercutir otros gastos o comisiones por la concesión o el cobro de las mensualidades y con costes limitados para la recuperación de saldos impagados. Se quiere incorporar también un régimen de autorización con el fin de profesionalizar el segmento de créditos a corto plazo y bajo importe, con una supervisión efectiva y centralizada por parte del Banco de España. Además, se proyecta establecer una limitación en el tipo de interés mensual y comisión máxima de apertura. El tipo de interés mensual máximo se fijaría en el 4 % y la comisión máxima sería del 5 % (con un máximo de 30 euros) y del 3 % (con máximo de 25 euros) en caso de préstamos consecutivos. Además, se fijará un segundo límite que impida que el coste total supere el de un crédito a 12 meses bajo el régimen de limitación general.

Blanqueo de capitales

En lo referido a esta cuestión y sus implicaciones en la operativa bancaria, esta institución recibió numerosas quejas, referentes sobre todo a bloqueos de cuentas bancarias sin previo aviso y a cierres de cuentas o negativas a operar por motivos poco claros, en los que podría intervenir el origen nacional de los clientes actuales o potenciales.

En muchos casos, los ciudadanos acuden al Defensor del Pueblo sin haberse dirigido antes a la propia entidad bancaria ni al Banco de España, por lo que se les indica

cómo proceder y se les informa sobre los criterios comunes de buenas prácticas elaborados conjuntamente por el Banco de España y por el Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias (SEPBLAC).

Dichos criterios fueron actualizados en junio de 2025 como consecuencia de las Recomendaciones del Defensor del Pueblo en su informe [Retos de la inclusión financiera. Servicios bancarios y personas vulnerables](#), publicado en mayo de 2024.

Algunos de los elementos más relevantes de dichos criterios son el énfasis que se pone en la neutralidad con respecto al origen nacional o étnico de los ciudadanos y el requerimiento a las entidades bancarias de realizar un análisis individualizado de riesgos en materia de blanqueo; la atenuación de las consecuencias negativas del cierre de cuentas de pago básicas previsto en el artículo 6.f) del Real Decreto-ley 19/2017, mediante un deber de información reforzado al cliente por parte de las entidades, o la necesidad de que se aprecien indicios suficientes o certezas en materia de blanqueo de capitales para rechazar a clientes vulnerables que soliciten acceso a una cuenta de pago o que perciban ayudas públicas en forma de tarjetas de prepago.

13.2 AGUA

13.2.1 Gestión del suministro y facturación

Numerosos ciudadanos se dirigen al Defensor del Pueblo manifestando su disconformidad con el importe elevado en la facturación del suministro de agua. La mayor parte de las veces, la facturación excesiva viene motivada por fugas o averías en las instalaciones interiores que no son visibles para los usuarios.

Para la tramitación de estas quejas se comprueba, en primer lugar, si la normativa municipal contempla la aplicación de una tarifa por consumos desorbitados ajenos al consumidor. En el supuesto contrario, esta institución formula la Recomendación de modificar la normativa municipal para contemplar esta situación y atenuar el impacto de la facturación cuando haya mediado una actuación diligente del titular del punto de suministro. Tal es el caso de los ayuntamientos de [Castro Urdiales](#) (Cantabria), [Arenas de San Pedro](#) (Ávila) o [Toledo](#).

El exceso de facturación por avería en ocasiones queda resuelto una vez se inicia por el Defensor del Pueblo una actuación con la empresa suministradora y con el ayuntamiento de la localidad correspondiente. Así ocurrió en una queja sustanciada con la Mancomunidad de Municipios del Bajo Andarax (Almería), donde se aprobó la aplicación de la bonificación prevista en la ordenanza fiscal reguladora de la tasa por los servicios de abastecimiento de agua, alcantarillado y depuración en el ámbito de dicha mancomunidad. Se redujo así el importe de los conceptos de alcantarillado y depuración

de aguas residuales por un importe igual al devengado en el mismo período equivalente del ejercicio anterior.

Cuando el motivo de queja es la ausencia de notificación al usuario de un consumo excesivo producido por fuga o avería, que es una obligación que en algunas ocasiones no se contempla en el correspondiente reglamento del suministro domiciliario de agua, el Defensor del Pueblo considera que, aunque el mantenimiento y conservación de las instalaciones interiores corre por cuenta del propietario, no debe hacer responder al usuario de un consumo no realizado. Especialmente cuando el reclamante actúa en cuanto ha tenido conocimiento del problema. Debe tenerse en cuenta que una obligación agravada del usuario debe tener su correlato en una obligación de informar de la existencia de un consumo inusual al titular del servicio, de modo que se puedan realizar las actuaciones pertinentes para atajar el problema y que no cause un perjuicio económico innecesario. A modo de ejemplo, cabe mencionar la [Recomendación formulada al Ayuntamiento de Arenas de San Pedro \(Ávila\)](#).

El mal funcionamiento o los errores en la lectura del contador puede originar la disconformidad del consumidor con la facturación del suministro de agua. Ante dichas situaciones, esta institución inicia actuaciones con el ayuntamiento o con la empresa suministradora correspondiente, con el objeto de proceder a una nueva lectura y liquidación, con la devolución de ingresos indebidos, en caso de que proceda, de la cantidad que se ha cobrado indebidamente más intereses legales. Esta situación tuvo lugar en una queja dirigida al Ayuntamiento de Medrano (La Rioja). De igual forma se procedió a la devolución de facturación cobrada indebidamente por el Ayuntamiento de Zaragoza y por el Instituto Aragonés del Agua, que realizó la devolución del impuesto autonómico.

13.2.2 Cortes de suministro

El corte del suministro de agua como motivo de queja ante el Defensor del Pueblo experimentó un incremento considerable en 2025. En estos casos, la tramitación –que habitualmente se sigue con el ayuntamiento y con la empresa encargada de la gestión– se realiza con la mayor premura posible por parte de esta institución, muy especialmente cuando se encuentran involucrados menores de edad o personas en situación de vulnerabilidad.

En la gran mayoría de los casos, iniciada la actuación por esta institución, el servicio queda restablecido en un corto período de tiempo. En algunas ocasiones, en la respuesta facilitada por el ayuntamiento, este incorpora el informe elaborado por la trabajadora social, comunicando las gestiones e intervenciones realizadas por los servicios sociales con el afectado o con la unidad familiar. Tal fue el caso del

Ayuntamiento de Los Barrios (Cádiz), que comunicó que el servicio en la vivienda afectada había quedado restablecido.

En ocasiones se producen cortes frecuentes de agua debido a averías en la red de suministro. Un caso significativo de este problema fue sufrido por los vecinos de Arucas (Las Palmas), debido a una avería grave, cuyo período de resolución se prolongaba en el tiempo sin que se facilitasen a los afectados una solución alternativa. El Defensor del Pueblo inició actuaciones con el Ayuntamiento de Arucas y con la empresa suministradora, la cual puso de manifiesto la gravedad de la incidencia, al no tratarse de una única avería localizada en una ubicación concreta, sino de al menos tres, producidas en zonas distantes entre sí, aunque incidían en la conducción general que discurre por distintos barrios del municipio. La empresa suministradora señaló que la incidencia de las averías no tuvo igual intensidad en todas las zonas y fechas, así como que había implementado una solución, mientras las administraciones competentes determinaron las medidas técnicas y económicas más adecuadas para acometer la reposición y nueva configuración de la infraestructura afectada. Por su parte, la Administración local informó de la ejecución de la obra –Nueva Tubería General de Abastecimiento Sector Hidráulico Arucas II-Tramo Barranco de Arucas–, que ha de eliminar las deficiencias en el abastecimiento.

13.2.3 Altas en el suministro de agua

El acceso al suministro de agua potable de uso personal y doméstico, que es un derecho esencial, motiva quejas que los ciudadanos dirigen al Defensor del Pueblo, fundamentalmente vinculadas a retrasos en la concesión de alta en el suministro. A estas quejas se les atribuye una tramitación prioritaria, que se sigue habitualmente con las entidades Canal de Isabel II y Agbar (ahora integrada en Veolia).

La concesión y contratación del suministro de agua puede ser denegado cuando se ha comprobado que el peticionario ha dejado de satisfacer anteriormente el importe de sus recibos. En este sentido, el artículo 1.967.4.º del Código Civil dispone que la deuda anterior a los tres últimos años se considera prescrita y, por lo tanto, inexigible, cuestión que esta institución ha debido recordar en el curso de tramitación de varias quejas.

Esta situación se dio en un caso en el que se denegó a una ciudadana la contratación del suministro de agua por la existencia de una deuda de diez años, al no constar en la empresa suministradora la anterior baja de suministro. Esta institución consideró necesario formular una [Sugerencia al Servicio Municipal de Aguas en Algeciras \(Emalgesa\)](#), con el objeto de considerar prescrita la deuda existente anterior a los últimos tres años, emitir las correspondientes cartas de pago y, finalmente, dar de alta el suministro en la vivienda.

Ante quejas relacionadas con la calidad y salubridad del agua, el Defensor del Pueblo solicita a la Administración afectada y a la empresa suministradora correspondiente el resultado de los análisis realizados y la periodicidad con que los lleva a cabo. Destaca a este respecto la situación sufrida por un vecino de Malagón (Ciudad Real), debida a la turbidez con la que el suministro de agua llegaba a su domicilio. El problema estaba vinculado a la ubicación del punto de suministro, al final de ruta de agua, lo que facilitaba la acumulación de residuos que, para evitarlo, precisaba de una obra de recirculación con conexiones a otras tuberías. La empresa suministradora, Aquona, informó del resultado de los análisis realizados por un laboratorio acreditado y de las purgas efectuadas para mejorar la limpieza de tuberías. Tras la realización por parte de la empresa suministradora de las intervenciones en la red de agua potable, el problema quedó resuelto.

13.3 ENERGÍA

Retrasos excesivos en el pago del bono social térmico

El bono social térmico se ha convertido en un foco habitual de quejas ante el Defensor del Pueblo. 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. Se buscaba amortiguar el coste que destinan estas familias a calefacción, agua caliente sanitaria o cocina, independientemente de cuál fuera 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 un pago único, durante los tres primeros meses del año, del importe preestablecido, según unos 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 134/2020 declaró inconstitucionales varios incisos de los artículos 9 a 11 del antedicho real decreto-ley, lo que anuló la obligación de pago el primer trimestre del año, dejando en manos de las administraciones autonómicas la fecha del pago efectivo de las cantidades correspondientes. El resultado de este proceso se está traduciendo en retrasos, que llegan a ser sistemáticos en algunas comunidades autónomas, muy especialmente en el Principado de Asturias, a cuya Administración se le ha dirigido [una Sugerencia](#) para que proceda al pago de bonos de años precedentes sin mayor demora.

El Defensor del Pueblo inició diferentes actuaciones ante los organismos autonómicos encargados de gestionar estas ayudas. La tónica general de las respuestas trasladaba una cierta falta de compromiso con los consumidores vulnerables, a los cuales se les abona el importe de esta ayuda, en el mejor de los casos, en los últimos

meses del año y, en ocasiones, 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 mencionado Real Decreto-ley 15/2018, es, en muchos casos, vulnerada, sin que las comunidades autónomas abonen los intereses de demora requeridos por esta institución, como resultado de su falta de diligencia en la actuación.

Cortes asociados a usos fraudulentos

Con carácter recurrente, esta institución recibe quejas en las que los ciudadanos trasladan la desprotección a la que se exponen cuando las compañías energéticas detectan una irregularidad en el punto de suministro, ya sea una manipulación de los equipos de medida o la existencia de una conexión no regularizada. Mientras la suspensión del suministro en caso de impago cuenta con un procedimiento que respeta unas garantías mínimas para el ciudadano, cuando se estima que existe un fraude se ejecuta tras un procedimiento en que la propia compañía distribuidora determina, con carácter unilateral tanto el importe de la cantidad defraudada –que, generalmente, suele ser mucho mayor al consumo desviado– como el momento en el que proceder al corte del caudal eléctrico. Y ello sin un preaviso y sin la correspondiente audiencia al interesado. De este hecho se deduce que el espíritu de la norma no persigue únicamente recuperar el consumo indebidamente realizado, sino que tiene, además, una pretensión correctiva y disuasoria para este tipo de conductas.

Adicionalmente, los recargos que aplican las compañías a los consumidores por estas circunstancias no están diseñados como sanciones, sino que se trata de consecuencias de naturaleza jurídico-privada. Como resultado de esta configuración se eluden las salvaguardas que el sistema constitucional exige para la aplicación de las sanciones económicas, como es el derecho básico de oposición. En consecuencia, si la observancia de una serie de garantías en el ámbito administrativo sancionador es preceptiva cuando se trata de cobrar una multa, con mayor motivo habrá de serlo en situaciones en las que está en juego un bien básico.

En atención a todo lo anterior, el Defensor del Pueblo dirigió una [Recomendación al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico](#). En concreto, para que se impulse un procedimiento –previo a toda actuación que pueda conducir a la suspensión del suministro eléctrico– que garantice tanto la intervención de la Administración en la elaboración de las actas que puedan tener como consecuencia un corte en el suministro, como el derecho de los consumidores a formular alegaciones en su defensa.

Ninguna de estas propuestas se ha traducido hasta el momento en una reforma normativa en este ámbito. Por ello, esta institución sigue estudiando alternativas que logren la aquiescencia de los órganos con iniciativa legislativa, a fin de mejorar las

garantías de la ciudadanía en materia de lucha contra fraude eléctrico, superando razonamientos que hasta el momento ha esgrimido la Administración para no impulsar las modificaciones propuestas.

13.4 CONSUMO

Como en otros años, muchas de las quejas recibidas por el Defensor del Pueblo en 2025 en materia de consumo ponen de relieve el desconocimiento que tienen los ciudadanos, en muchos casos, sobre los mecanismos jurídicos a su disposición para hacer valer sus derechos como consumidores y usuarios frente a las empresas privadas. Por otro lado, también es posible apreciar la escasa confianza que manifiestan en sus quejas acerca de la efectividad de los sistemas extrajudiciales de resolución de conflictos, como la mediación y el arbitraje.

Sistema Arbitral de Consumo

Esta institución llevó a cabo algunas actuaciones encaminadas a comprobar la efectividad y consolidación del Sistema Arbitral de Consumo. En el curso de una de ellas se puso de manifiesto la inactividad de la Junta Arbitral de Consumo de la Diputación Provincial de Huelva.

Dicha Administración informó de la reactivación de su actividad, que había ido pareja a los nuevos procesos formativos del personal y a la adaptación de los procedimientos a las previsiones del Real Decreto 713/2024, de 23 de julio, por el que se aprueba el Reglamento que regula el Sistema Arbitral de Consumo.

Esta disposición reglamentaria, efectivamente, está llamada a consolidar un modelo de arbitraje de consumo más eficiente, digitalizado y garantista.

13.5 ORDENACIÓN DEL JUEGO

Un ciudadano de Zaragoza, inscrito en el Registro General de Interdicciones de Acceso al Juego (RGIAJ), vio truncada su mejoría en la adicción al juego al descubrir que los establecimientos de la Comunidad Foral de Navarra, distante solo veinte kilómetros de su domicilio, no contaban con ningún sistema de identificación obligatoria que garantizara la denegación de acceso a las personas autoprohibidas.

Tras un seguimiento de varios años, en 2025, el Gobierno de Navarra comunicó finalmente la suscripción del correspondiente convenio para incorporarse al sistema de reconocimiento mutuo de las inscripciones realizadas en los diferentes registros de interdicciones de acceso al juego de las comunidades autónomas, a través de su interconexión automatizada. Asimismo, mediante el Decreto Foral 15/2025, de 26 de febrero, se ha aprobado un nuevo Reglamento General de los Juegos y Apuestas de la Comunidad Foral de Navarra, que establece los requisitos que han de cumplir los locales

específicos de juego y, en concreto, la obligación de tener en funcionamiento un control de acceso, cuyas características se han detallado en la posterior Resolución 4934E/2025, de 24 de abril, del director general de Interior del Gobierno Foral.

Esta institución considera muy positivas las modificaciones normativas citadas, dado que aportan un instrumento eficaz de control del acceso al juego en Navarra, incrementando las garantías legales de los usuarios de los establecimientos de juego.

13.6 GASTO PÚBLICO

Ayudas y subvenciones

El Defensor del Pueblo recibe quejas de ciudadanos sobre la falta de resolución de los expedientes de ayudas que les afectan relativos en la mayoría de los casos al Plan Moves III. La gestión de este tipo de ayudas puede llevarse a cabo directamente por parte de la comunidad autónoma o a través de una entidad colaboradora.

En el informe de 2024 se daba cuenta de un problema planteado por un ciudadano que había contratado los servicios de una empresa para la instalación de un punto de recarga y se indicaban las dificultades de comunicación con la empresa adherida y su posible cese de actividad. A este respecto, la Agencia Andaluza de la Energía indicó que, el artículo 22.2, de la Resolución de 7 de julio de 2021, de la citada agencia, por la que se convocan para el período 2021-2023 los incentivos de mejora energética del transporte en Andalucía (acogidos al Real Decreto 266/2021, de 13 de abril), establece que la solicitud, tramitación y justificación del incentivo corresponde únicamente a la empresa adherida seleccionada por el beneficiario.

La citada agencia indicaba también que, no obstante, atendiendo a las especiales circunstancias que manifestaba el interesado, se habilitará al beneficiario la posibilidad de aportar la documentación no aportada por la entidad adherida para continuar con la tramitación del expediente. Entre tanto, desde la Agencia Andaluza de la Energía se formalizará un procedimiento para dar respuesta a otros casos similares que pueden presentarse.

En otro expediente de queja, sobre la tramitación de la ayuda Kit Digital, relativa a la actuación del agente digitalizador, el Defensor del Pueblo informó al ciudadano de que el artículo 10.7 de la Orden ETD/1498/2021, de 29 de diciembre, por la que se aprueban las bases reguladoras de la concesión de ayudas para la digitalización de pequeñas empresas, microempresas y personas en situación de autoempleo (en el marco de la Agenda España Digital 2025, el Plan de Digitalización PYMEs 2021-2025 y el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de España-Financiado por la Unión Europea-Next Generation EU [Programa KIT DIGITAL]), refiere que los agentes digitalizadores adheridos están sujetos a un procedimiento de control por parte de la entidad RED.ES. Este procedimiento comprende los requisitos y obligaciones

establecidas en las bases para dichos agentes y abarca de forma continua el período de vigencia del programa Kit Digital. Por tanto, la persona interesada ha de poner los hechos que le afectan en conocimiento de la entidad referida, a fin de que se adopten las actuaciones correspondientes.

13.6.1 Responsabilidad Patrimonial

En materia de responsabilidad patrimonial, el motivo principal de las quejas dirigidas al Defensor del Pueblo se refiere a la demora producida en la tramitación y notificación de las resoluciones adoptadas en el procedimiento. Ante estas situaciones, el Defensor del Pueblo recuerda al organismo correspondiente el deber legal de resolver y notificar en todos los procedimientos planteados por los reclamantes. Como ejemplos, cabe mencionar los Recordatorios de deberes legales realizados, entre otros, ante la [Demarcación de Carreteras del Estado en Valencia](#) y ante los ayuntamientos de [Leganés](#) (Madrid), [Gijón](#) (Asturias), [Galapagar](#) (Madrid), [Loeches](#) (Madrid) o [Simancas](#) (Valladolid).

En ocasiones la solución favorable para la persona que reclama se da una vez que el Defensor del Pueblo ha iniciado la correspondiente actuación, como es el caso del Ayuntamiento de Titulcia (Madrid).

Cuando la Administración indica que el motivo de la demora en la resolución y en su notificación se debe a la falta de personal o al volumen de trabajo, el Defensor del Pueblo, además de formular un recordatorio de deberes legales, realiza recomendaciones, con el objeto de que se adopten las medidas precisas para dotar suficientemente la plantilla con la que en el futuro el ayuntamiento pueda evitar que los procedimientos se dilaten indebidamente y pueda dictarse la resolución correspondiente en el plazo legal. Así se hizo en los casos de los ayuntamientos de [Sant Josep de Sa Talaia](#) (Illes Balears) y [Puerto de la Cruz](#) (Santa Cruz de Tenerife).

13.6.2 Expropiaciones

El retraso en el pago del justiprecio es el motivo principal de queja ante el Defensor del Pueblo en este apartado. Es el caso del Ayuntamiento de Cambre (A Coruña), de la Consejería de Desarrollo Rural, Ganadería, Pesca, Alimentación y Medio Ambiente de la Comunidad Autónoma de Cantabria o del Consell Insular de Mallorca.

A título ilustrativo puede referirse el caso seguido con el Ayuntamiento de Cambre quien, en agosto de 2009, expropió parte de una parcela. El justiprecio no se fijó hasta nueve años después por parte del Jurado de Expropiación Forzosa, aunque sin referencia a los intereses devengados por la dilatada demora. Finalmente, mediante resolución de la alcaldía, de 17 de diciembre de 2024, se acordó la entrega de la cantidad debida que incluye el aumento en el justiprecio y los intereses de demora.

13.7 TURISMO. VIVIENDAS DE USO TURÍSTICO

Funcionamiento del sistema para obtener el número de registro de alquiler de corta duración

Entre los meses de junio a septiembre de 2025 se recibieron numerosas quejas relativas a la entrada en vigor del Real Decreto 1312/2024, de 23 de diciembre, que exigía a los establecimientos turísticos que se publicitan en plataformas en línea, disponer, a 1 de julio de 2025, de un número de registro de alquiler de corta duración. Las quejas ponían de manifiesto el deficiente funcionamiento de la sede habilitada para obtenerlo a través del portal web del Colegio de Registradores de la Propiedad, Mercantiles y Bienes Muebles de España.

El Defensor del Pueblo inició actuaciones con dicho colegio. A través de su respuesta, a la vista de los datos aportados, se concluía que el citado organismo había puesto en marcha con antelación suficiente las medidas y desarrollos necesarios para acometer las exigencias introducidas por la normativa. Por lo tanto, las incidencias producidas habrían tenido como causa el considerable aumento de las solicitudes recibidas en fechas cercanas a la entrada en vigor de las exigencias normativas. Este aumento de solicitudes conllevó igualmente un incremento en la necesidad de intervención del Centro de Atención a Usuarios, a fin de dar respuesta a todas las dudas o reclamaciones de intervención.

Para otras cuestiones relativas a las viviendas de uso turístico, véase el capítulo 11 de la parte III del presente informe.

14 COMUNICACIONES Y TRANSPORTES

14.1 COMUNICACIONES

En el informe de 2024, el Defensor del Pueblo dio cuenta de la falta de aprobación de la normativa en desarrollo de la Ley 11/2022, de 28 de julio, General de Telecomunicaciones, por lo que inició las actuaciones correspondientes ante la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones e Infraestructuras Digitales, a fin de conocer el estado de la cuestión.

La secretaría de Estado reconoció la importancia y complejidad del asunto, e indicó que se iba a profundizar en el desarrollo reglamentario de la ley en aspectos tales como el Servicio Universal de Telecomunicaciones y la regulación de las comunicaciones de emergencia tanto a través del número 112 como por el sistema de alertas públicas de emergencia inalámbricas. Asimismo, señaló que estaba en marcha la creación de una comisión interministerial –cuya composición, funciones y régimen de funcionamiento se estaban definiendo– para agilizar los mecanismos de colaboración entre Administraciones públicas, con vistas a la instalación y explotación de las redes públicas de comunicaciones electrónicas. Las actuaciones siguen, por tanto, en curso.

14.1.1 Servicios de telecomunicaciones

Todos los ciudadanos tienen derecho a tener garantizada la prestación del servicio de telefonía fija con independencia de su localización. La adecuada prestación de este servicio alcanza la mayor relevancia cuando afecta a personas vulnerables, a personas mayores que residen en zonas despobladas o a quienes reciben teleasistencia domiciliaria.

Sin embargo, continúa siendo habitual la recepción de quejas al Defensor del Pueblo por averías. A modo de ejemplo, puede citarse una situación que afectó a los vecinos de Arangas de Cabrales (Asturias). Solicitada información al ayuntamiento de la localidad y a la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones e Infraestructuras Digitales, se pudo determinar que el origen de la avería estaba en un incendio en el transformador eléctrico que afectó al servicio y que se repuso de forma urgente.

14.1.2 Fibra óptica

El despliegue de la fibra óptica de internet en el territorio nacional es una de las demandas más importantes de la ciudadanía. Este despliegue repercute positivamente en las condiciones de vida y de trabajo de los ciudadanos, puesto que de esta forma se puede minimizar la brecha digital y, con ello, las desigualdades que esta conlleva. Por lo tanto, las quejas en este ámbito expresan una demanda común, la de dotar a los núcleos

de población en los que residen las personas interesadas, generalmente núcleos pequeños y aislados, de las infraestructuras necesarias.

Planteada la cuestión a la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, esta indicó que se procura fomentar que los operadores adopten acciones para reducir la brecha digital, hacer frente al reto demográfico y mejorar la capacidad de inclusión social.

La Administración sostiene que, a través de los distintos programas de ayudas para la extensión de la banda ancha, se han realizado importantes progresos en la reducción de la brecha digital en España, con el objetivo de alcanzar una cobertura total a más de 100 Mbps en 2025. Así, el Programa de Extensión de la Banda Ancha de Nueva Generación 2013-2023 (PEBA-NGA) implica que cuando estén concluidos todos los proyectos a él vinculados, se habrá dotado de cobertura de banda ancha de muy alta velocidad, con redes de fibra óptica hasta el hogar (FTTH), a 6,3 millones de unidades inmobiliarias en más de 20.000 entidades singulares de población, repartidas a lo largo de todo el territorio español. Esto supone más del 20 % de las existentes y una aportación superior al 50 % del incremento de cobertura FTTH experimentado en dicho período.

Con carácter ilustrativo puede aludirse a una de las actuaciones desarrolladas por el Defensor del Pueblo en este ámbito. El municipio de Durón (Guadalajara), según la queja recibida, padecía deficiencias en el despliegue de fibra óptica. En el informe elaborado sobre el particular, por parte de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones e Infraestructuras Digitales, se señalaba que existen dos proyectos del programa UNICO-Banda Ancha que incluyen en su ámbito geográfico de actuación diversas zonas dicho municipio y que deberá estar concluido entre diciembre de 2025 y abril de 2026.

14.2 CORREOS Y TELÉGRAFOS

Las quejas que ha recibido el Defensor del Pueblo sobre esta cuestión versan tanto sobre las incidencias surgidas en la prestación del servicio postal en los domicilios como sobre el despacho de envíos postales concretos. En determinados casos, los ciudadanos interesados no habían formulado la reclamación correspondiente ante la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, por lo que se les orientaba para que así lo hicieran. En los supuestos en los que habiéndose dirigido a dicho organismo con carácter previo a acudir a esta institución no hubieran recibido respuesta, se iniciaron las actuaciones y se solicitó informe sobre la cuestión concreta.

En otros casos, los ciudadanos efectúan consideraciones sobre la práctica de notificaciones por parte de Correos. A este respecto, y en relación con la naturaleza del aviso de llegada, resulta de interés señalar el apartado 3, del artículo 42, del Reglamento por el que se regula la prestación de los servicios postales, aprobado por el Real Decreto

1829/1999, de 3 de diciembre, y vigente en el momento de los hechos objeto de la queja, que establece lo siguiente:

Una vez realizados los dos intentos (de entrega) sin éxito, el operador al que se ha encomendado la prestación del servicio postal universal deberá depositar en lista las notificaciones, (...), a cuyo fin se procederá a dejar al destinatario aviso de llegada en el correspondiente casillero domiciliario, debiendo constar en el mismo, además de la dependencia y plazo de permanencia en lista de la notificación, las circunstancias expresadas relativas al segundo intento de entrega. Dicho aviso tendrá carácter ordinario.

Dado su carácter ordinario, este tipo de envío no se realiza en la modalidad de entrega bajo firma, y es depositado en el buzón, sin que quede ninguna copia almacenada en Correos.

Al hilo de lo anterior, en el apartado 4, del artículo 22 de la Ley 43/2010, de 30 de diciembre, del servicio postal universal, de los derechos de los usuarios y del mercado postal, se dispone que «la actuación del operador designado gozará de la presunción de veracidad y fehaciencia en la distribución, entrega y recepción o rehúse o imposibilidad de entrega de notificaciones de órganos administrativos y judiciales [...]».

Cabe apuntar, además, que si el interesado considerase que se hubiera producido un menoscabo en sus garantías procedimentales por la gestión de dicha notificación, el derecho a una posible indemnización correspondería a su remitente o, «en su defecto o a petición de este, al destinatario», de conformidad con lo dispuesto en el apartado 4, del artículo 10, del vigente Reglamento de los servicios postales, aprobado por el Real Decreto 437/2024, de 30 de abril.

En otro orden de cosas, esta institución continúa recibiendo quejas en las que los interesados ponen de manifiesto que consideran insuficiente el horario de las oficinas postales en la actualidad, pidiendo recuperar el horario previo a la pandemia de covid.

Así ocurría con un ciudadano que señalaba en su queja que la oficina postal de Barbantes, municipio de Cenlle (Ourense), continuaba con el horario establecido para aquel período –de 10:00 a 13:30 horas, de lunes a viernes–, en lugar del anterior, que cubría entre las 08:30 y las 14:10 horas. La respuesta recibida de la entidad Correos justificaba esta medida, en su obligación de gestionar eficientemente sus recursos, adaptándolos a la evolución de los índices de actividad y al volumen de negocio de la dependencia, en el marco de lo estipulado en el artículo 23 de la mencionada Ley 43/2010, del servicio postal universal. El gestor del servicio subrayaba que en la zona indicada, además de la atención en la oficina, cualquier cartero puede realizar admisiones y ventas de gran número de los productos y servicios que ofrece la empresa.

Parecida situación se registraba en la oficina de Correos de La Puebla del Río (Sevilla), aunque en este caso el informe de la entidad empresarial manifestaba estar

analizando todas las variables para determinar si sería viable y eficiente ampliar el horario de apertura a los sábados.

Por último, cabe hacer una referencia a las quejas sobre la validez del Documento Nacional de Identidad (DNI) digital para la realización de trámites en las oficinas postales. El Real Decreto 225/2025, de 1 de abril, por el que se regula el DNI, así como el uso de su versión digital, concede un plazo de un año desde su entrada en vigor para adoptar las medidas que garanticen el buen funcionamiento de esta versión. Por lo que, en tanto no se realicen los desarrollos y cambios operativos que garanticen su correcto uso y fiabilidad en los sistemas, no se podrá utilizar dicho documento acreditativo para ninguna admisión, entrega o trámite en las oficinas postales.

14.3 TRANSPORTES DE VIAJEROS E INFRAESTRUCTURAS CONEXAS

14.3.1 Transporte urbano

Taxis adaptados

El problema de la escasez de taxis adaptados para su uso por personas con movilidad reducida se manifiesta en quejas recibidas desde diversas ciudades y pueblos del territorio nacional.

Como ejemplo, puede aludirse una actuación seguida por el Defensor del Pueblo con el Ayuntamiento de Madrid, mediante la cual pudo determinarse que el número de estos vehículos descendió fuertemente en los últimos años, pasando de 564 en 2019 a 360 en 2025. En esa última fecha, el porcentaje de taxis adaptado no llegaba a la mitad del mínimo del 5 % contemplado en el artículo 8.1 del Real Decreto 1544/2007, de 23 de noviembre, por el que se regulan las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los modos de transporte para personas con discapacidad.

Las medidas que ha venido anunciando el ayuntamiento hasta la fecha (mejora de las subvenciones para la adquisición de vehículos adaptados, régimen más laxo de descansos, autorizaciones para portar publicidad y hasta la exigencia de que la renovación de vehículos se realice obligatoriamente mediante unidades adaptadas), parecen haber resultado insuficientes a la vista de los datos indicados.

Por ello, esta institución [recomendó al Ayuntamiento de Madrid](#) intensificar sus esfuerzos para revertir la fuerte caída que viene produciéndose en el número de taxis adaptados del Área de Prestación Conjunta de Madrid, con objeto de alcanzar en los próximos ejercicios el porcentaje mínimo previsto en la normativa. La Recomendación fue aceptada y se mantiene el seguimiento sobre su ejecución.

Servicio municipal de autobuses de conexión con el aeropuerto

Los usuarios del servicio municipal de autobuses que conecta, cada doce minutos, el centro de Sevilla con el Aeropuerto de Sevilla-San Pablo se ven obligados a realizar largas esperas por la alta demanda en el servicio. De hecho, según las quejas, es habitual que los tiempos de espera en la parada puedan llegar a los cuarenta minutos.

El Ayuntamiento de Sevilla reconoció que, en casos puntuales como la llegada y salida simultánea de varios vuelos, se puede producir la situación descrita por los usuarios, pero considera que se trata de situaciones coyunturales, inevitables en este tipo de servicio. De acuerdo con sus datos, en febrero de 2025, el problema afectó al 8 % de las expediciones. Asimismo, informó del refuerzo de la línea, a partir de mayo de 2025, en más de un millar de plazas adicionales diarias.

14.3.2 Transporte por ferrocarril

Servicios de cercanías en Madrid y Barcelona

Las insuficiencias en el funcionamiento del servicio de Cercanías son motivo reiterado de atención en los sucesivos informes del Defensor del Pueblo.

En concreto, uno de los temas destacados del [informe anual correspondiente a 2024](#) se dedicó a la situación de los servicios ferroviarios de Cercanías. Ahí se señalaba la importancia creciente de estos servicios en España, desde hace años, y la necesidad de que culminaran los ambiciosos procesos en marcha, y así poder «poner fin a las insuficiencias y disfunciones que, en distinto grado y a lo largo del ejercicio al que se refiere este informe, han venido padeciendo las personas usuarias de los servicios de cercanías de las ciudades y que puedan recuperarse los índices de puntualidad y calidad que merece la ciudadanía» (pp. 119-120).

A lo largo de 2025, las quejas recibidas en este ámbito continúan estando relacionadas con los retrasos y con las consecuencias de las obras que afectan a varias líneas para el funcionamiento del servicio.

Renfe aportó datos de funcionamiento de la red de Cercanías de Madrid, relativos al ejercicio completo de 2024 y al primer semestre de 2025, desagregados por líneas y meses. Del análisis de estas cifras se deducía que, en 2024, las once líneas que componen esa red fueron utilizadas por casi 242 millones de viajeros. En el primer semestre de 2025 se registraban ya más de 132 millones de viajeros, lo que da idea del fuerte crecimiento que viene experimentando este servicio.

Por lo que se refiere a la calidad y al cumplimiento de las condiciones de prestación del servicio, un primer factor a analizar es el volumen de cancelación de trenes. En el ejercicio 2024 se programaron un total de 391.421 circulaciones, de las que 6.222 resultaron finalmente suprimidas (1,58 %). En el primer semestre de 2025 se

programaron un total de 208.531 circulaciones de las que 4.769 (2,28 %) resultaron canceladas.

Se prestó especial atención a las incidencias que generan retrasos superiores a los 100 minutos. A lo largo de 2024, se produjeron un total de 540 episodios de este tipo, de los que 191 fueron debidos a causas imputables a Renfe. En los seis primeros meses de 2025 se habían producido un total de 427, de ellas 143 por causas imputables a la operadora.

Renfe informó, asimismo, de la puesta en marcha de medidas orientadas a incrementar la disponibilidad de trenes de reserva en puntos estratégicos de la red, para responder de forma inmediata ante bajas imprevistas, además de la intensificación de las labores de mantenimiento. En su informe consideró como el principal desafío en esa red lograr la compatibilidad de un servicio diario con la alta intensidad de uso con las obras de modernización que, durante 2025, han continuado en puntos clave, como el túnel de la estación de Sol y las estaciones de Chamartín-Clara Campoamor y Atocha-Almudena Grandes.

Por lo que se refiere al funcionamiento de Rodalies, en Cataluña, Renfe también aportó datos correspondientes al ejercicio completo de 2024, desagregados por líneas y meses. Su análisis puso de manifiesto que, en dicho ejercicio, las seis líneas que componen esa red fueron utilizadas por más de 117 millones de viajeros, lo que arroja la media de unos 10 millones de viajeros al mes. El informe de Renfe no contenía el balance o valoración del funcionamiento de la red solicitado por esta institución, ni tampoco los datos de trenes suspendidos, ausencias relevantes para poder dar cuenta de la calidad del servicio.

En enero de 2026 se ha constituido la empresa pública Rodalies de Cataluña, participada en un 51,1 % por la Administración General del Estado y en un 49,9 % por la Generalidad de Cataluña. Esta empresa asumirá las competencias tanto de Renfe como de Adif en territorio catalán.

Esta institución efectuará, en colaboración con el Síndic de Greuges de Catalunya, un seguimiento de las quejas de los ciudadanos sobre el funcionamiento del servicio de cercanías en esa comunidad autónoma.

El Defensor del Pueblo debe insistir en el carácter estratégico de estos servicios de Cercanías para una eficaz vertebración de las grandes áreas metropolitanas al tiempo compatible con los requerimientos de sostenibilidad. Pero ello conlleva un alto grado de exigencia en cuanto a la regularidad y la seguridad que en estos momentos los ciudadanos perciben menoscabadas. Resulta, por tanto, imprescindible que las acciones en curso prioricen los aspectos señalados para que pueda restablecerse la confianza de la ciudadanía en estos servicios esenciales.

Incidencias en el servicio ferroviario

Los problemas derivados de la interrupción de la circulación ferroviaria entre Madrid y Sevilla, que tuvo lugar en la noche del 30 de junio de 2025 –debida a una caída de tensión eléctrica en el tramo Yeles-La Sagra, en la provincia de Toledo–, motivaron una investigación de oficio por parte del Defensor del Pueblo ante Renfe y Adif. La avería afectó a numerosos viajeros y a una veintena de trenes, algunos de los cuales permanecieron detenidos más de 12 horas en mitad de la vía.

Dichas entidades informaron de que la situación se originó por la detención previa, por problemas técnicos, de un tren de una operadora en un punto crítico de la infraestructura, lo que generó la parada encadenada de otros cuatro en un tramo de siete kilómetros. La alta demanda de tensión de estas unidades, principalmente debido al funcionamiento de sus sistemas de climatización, pudo provocar una sobrecarga de tensión y el posterior desprendimiento de la catenaria sobre uno de los trenes.

Como consecuencia de esta incidencia, durante los días 30 de junio y 1 de julio, se vieron afectados un total de 94 trenes con un volumen estimado de 21.450 viajeros.

Esta institución prestará especial atención a las medidas que se adopten para mantener las infraestructuras ferroviarias y garantizar el tránsito seguro en un escenario de sostenido incremento en la circulación de trenes.

14.3.3 Transporte de viajeros por carretera

Varios ayuntamientos de la provincia de Salamanca, entre otros los de Sotoserrano, Cepeda, Miranda del Castañar y Linares de Riofrío, trasladaron a esta institución su preocupación por la fuerte reducción de frecuencias en el servicio de transporte de viajeros por carretera Salamanca-Coria (Cáceres), así como por la utilización de vehículos de muy pocas plazas, dejando muchos días pasajeros en tierra. De la información facilitada por el Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible se deducía que el contrato de gestión de esta línea finalizó en 2017, aunque la concesionaria habría seguido prestando el servicio hasta abril de 2025. Se trata de una situación anómala que, en parte, deriva del retraso en el diseño de los corredores del Nuevo Mapa Concesional de servicios públicos de transporte regular de viajeros por carretera de titularidad de la Administración General del Estado.

Inicialmente, este proyecto presentaba una reorganización de servicios en corredores estructurados en torno a los principales ejes de movilidad en la península, con rutas más directas que permitieran la conexión entre capitales de provincia y poblaciones principales, y la prestación exclusivamente de tráficos interautonómicos. Tal diseño requería de la colaboración de las comunidades autónomas, que debían asumir los tráficos interiores de su competencia, acercando a los usuarios a los nodos desde los que se prestarían los servicios de largo recorrido. Sin embargo, y debido a que no

todas las comunidades autónomas se muestran conformes con estas premisas, el Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible trabaja en un nuevo diseño que permita seguir atendiendo todos los tráficos prestados hasta ahora a través de concesionales estatales, mediante la combinación de rutas rápidas con enlaces más directos y rutas con parada en todos los municipios actualmente atendidos. Dicho diseño sigue en elaboración.

Respecto al problema concreto de los municipios salmantinos señalados, el ministerio informó de que priorizaría la elaboración del pliego de condiciones que ha de regir la adjudicación del servicio de transporte público regular de viajeros por carretera Coria-Salamanca-Barcelona. El Defensor del Pueblo quedó a la espera de recibir una información adicional sobre los plazos estimados para la culminación de los diferentes trámites del procedimiento de adjudicación.

El transporte público alternativo por las obras de la A-5 en la entrada a Madrid

El Defensor del Pueblo solicitó información al Consorcio Regional de Transportes de Madrid (CRTM) sobre los efectos de las obras de soterramiento de la autovía A-5, a su entrada en la capital, que se van a prolongar durante dos años con un impacto sobre los desplazamientos diarios de un millón de personas. Durante la ejecución de los trabajos, los autobuses interurbanos no llegan al intercambiador de Príncipe Pío, finalizando sus trayectos en la zona desde Cuatro Vientos. Se trata de una infraestructura que no reúne condiciones óptimas para un volumen tan elevado de vehículos y viajeros.

El Consorcio Regional de Transportes de Madrid comunicó a esta institución que los trabajos de soterramiento suponen la reducción de la capacidad de la vía, pasando de cuatro carriles por sentido a dos, así como el trazado provisional, en distintas fases, de diferentes curvas y contracurvas. En estas circunstancias, no resulta factible autorizar la circulación de autobuses por dicho tramo, ya que para realizar estos giros tendrían que ocupar dos carriles, reduciendo gravemente la ya limitada capacidad viaria. Igualmente indicaba el informe que todas las medidas adoptadas, entre ellas la elección del nodo de Cuatro Vientos, responden a un plan de movilidad elaborado bajo las premisas de mantener o aumentar la frecuencia de las líneas, no someter a los viajeros a más de un transbordo en su nuevo desplazamiento (por lo que debían poder acceder al Cercanías y al Metro) y no incrementar en exceso sus tiempos de viaje, más allá del transbordo añadido que tuvieran que realizar. También señalaba que las dársenas en Cuatro Vientos se habían proyectado respetando las distancias necesarias para la maniobrabilidad de los autobuses, de acuerdo a sus parámetros técnicos.

14.3.4 Infraestructuras ferroviarias

Estación de Chamartín-Clara Campoamor (Madrid)

El Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible siguió facilitando información del desarrollo de las obras de remodelación de la estación de Chamartín. En marzo de 2025 se puso en funcionamiento la rampa cubierta de acceso al andén 13. En junio se completó la ampliación del vestíbulo central hasta el andén 8. Y en octubre se efectuó la ampliación del paso inferior de alta velocidad bajo las vías y la conexión con el vestíbulo central con acceso al Cercanías y al Metro.

Sin embargo, los trabajos de ampliación del vestíbulo principal hacia el Norte, sobre la totalidad de las vías, para aumentar la capacidad para los servicios de alta velocidad y mejorar los espacios destinados a viajeros, así como mediante la ejecución de tres nuevas rampas cubiertas de acceso a los andenes, no han concluido aún.

Accesibilidad de las estaciones

El Defensor del Pueblo siguió realizando diversas actuaciones en relación con los problemas de accesibilidad que presentan numerosas estaciones de la red ferroviaria española. En unos casos, el problema se refería a demoras en la reparación de ascensores y escaleras mecánicas, y en otros se ponía de manifiesto la necesidad de emprender actuaciones de mayor calado, como la remodelación de andenes, la habilitación de pasos a distinto nivel o, incluso, las rehabilitaciones integrales de los edificios.

Se pudo constatar la realización de trabajos de reparación en los elementos de elevación (escaleras mecánicas o ascensores) de las estaciones de El Prat de Llobregat, Premiá de Mar y El Clot-Aragó (Barcelona), así como en las de Amezola y Zabalburu, en Bilbao.

Tras un seguimiento de cinco años, Adif comunicó al Defensor del Pueblo el inicio de las obras de adaptación a la plena accesibilidad y construcción de un nuevo paso inferior en la estación de Montcada-Ripollet (Barcelona). También informó de la negociación de un Protocolo de Colaboración con el Ayuntamiento de Majadahonda (Madrid) y el Consorcio Regional de Transportes de Madrid para la futura remodelación de la estación de cercanías de dicha localidad.

14.4 INFRAESTRUCTURAS VIARIAS

En 2025 aumentó el número de quejas recibidas por el Defensor del Pueblo sobre el estado de conservación en que se encuentran algunos puntos de la red de carreteras, lo que origina un mayor riesgo de accidentes. En algunas ocasiones, el problema de la falta de mantenimiento radica en la determinación de la titularidad de la vía.

La actuación que sigue el Defensor del Pueblo en materia de carreteras se mantiene abierta hasta que la Administración competente comunique la redacción de proyectos de rehabilitación que permitan resolver el problema planteado o, en su caso, las medidas paliativas adoptadas hasta la redacción y ejecución del respectivo proyecto.

Cabe referir a este respecto las actuaciones iniciadas, entre otras, con los ayuntamientos de Tineo y Piloña (Asturias), Baza (Granada), Bullas (Murcia), con el Concejo de Biemes (Asturias), con la Consejería de Fomento de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, con la Dirección Territorial de Vivienda y Planificación de Infraestructuras de Ourense y con la Dirección General de Carreteras del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible.

Ante situaciones de conflicto de titularidad, el Defensor del Pueblo aboga por una mayor coordinación e información mutua sobre la actividad a desarrollar para solventar cada problema.

En este sentido, la construcción de un puente en el municipio del Puerto de la Cruz (Santa Cruz de Tenerife) que sirva para mejorar la comunicación viaria, evitando posibles daños en caso de fuertes lluvias, dio lugar a que el Defensor del Pueblo formulara sendas [Sugerencias](#) dirigidas al Ayuntamiento de Puerto de la Cruz y al Consejo Insular de Aguas de Tenerife, con el objeto de que se coordinen para determinar a quién corresponde acometer las obras de paso en el Barranco de San Felipe, que se halla en el término municipal de la citada localidad. Al cierre de este informe las actuaciones permanecen abiertas.

15 MEDIO AMBIENTE

15.1 PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DE NATURALEZA AMBIENTAL. DERECHOS DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN LA MATERIA

La figura del interesado en los procedimientos administrativos de naturaleza ambiental

La caracterización de la protección del medio ambiente como un derecho de titularidad colectiva por el artículo 45 de la Constitución dificulta el reconocimiento de una titularidad individual frente a las actuaciones que pueden incidir negativamente sobre el mismo, al margen de los derechos subjetivos que de manera directa hayan podido verse afectados. De ahí que se establezcan mecanismos especiales de participación en los procedimientos ambientales, como los previstos en la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

La necesidad de una garantía reforzada de participación en los procedimientos ambientales, sin embargo, no alcanza solo a los titulares de intereses colectivos, sino que debe empezar por reclamarse, a juicio del Defensor del Pueblo, en relación con la figura tradicional de interesado en tales procedimientos.

En efecto, con cierta frecuencia, en los procedimientos de esa naturaleza, a pesar de concurrir en ellos exigencias de participación de los ciudadanos más intensas que en los de otra clase, la Administración actuante realiza una interpretación de carácter restrictivo –o directamente contraria a su texto– de las reglas contempladas en la legislación general sobre procedimiento, con el fin de denegar la condición de interesado a quien lo solicita.

Ello reviste especial gravedad, pues, si la naturaleza colectiva del medio ambiente como bien jurídico dificulta su protección efectiva, más aún lo hace privar a aquellos que se ven directa y especialmente afectados por la actividad potencial o actualmente dañosa de la facultad de intervenir y reaccionar frente a ella.

Un ejemplo claro de tales prácticas se muestra en la actuación que dio lugar a que el Defensor del Pueblo formulara dos [Sugerencias que fueron dirigidas a la Consejería de Industria, Energía y Minas de la Junta de Andalucía](#) respecto de la instalación de una balsa de residuos tóxicos provenientes de una explotación minera en Valdelamusa (Huelva). En ellas, esta institución instaba a la consejería a que revoque la inadmisión de los recursos de alzada interpuestos por los vecinos de dicho municipio contra la resolución por la que autoriza a la empresa responsable de la explotación a construir una balsa de residuos tóxicos en su entorno y a que decida sobre el fondo.

Esta institución subrayó que el otorgamiento de la condición de interesado en los procedimientos de naturaleza ambiental no exige que se acredite la producción de un daño ambiental efectivo por quien solicita su reconocimiento, sino solo que se verifique que, de producirse este, la esfera jurídica de quien lo alega se vería realmente afectada. En segundo lugar, en el caso en examen, dicha titularidad lo es de un derecho subjetivo (el de propiedad) que, conforme al artículo 4.1 b) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, permite reclamar la condición de interesado sin tener en cuenta si ha recaído o no en él una resolución definitiva. A pesar de ello, dichas sugerencias no han sido aceptadas por la referida Administración.

El argumento de que, para participar como interesado en un procedimiento administrativo de naturaleza ambiental, es preciso probar fehacientemente la existencia de un daño ya producido, resulta especialmente perjudicial en los casos en los que se trata de procedimientos administrativos sancionadores. Porque precisamente estos tienen por objeto la determinación de la producción de ese daño y de su autor por parte de la Administración que los instruye, de manera que ese cometido no puede recaer en quien solicita ser parte como tercero perjudicado.

Este es el marco en que se encuadran algunas quejas recibidas en este año por el Defensor del Pueblo en relación con la incoación de procedimientos sancionadores por parte de las confederaciones hidrográficas, y que siguen en curso por lo que se dará cuenta de ellas en próximos informes.

Derechos de acceso a la información y participación pública en materia ambiental

Resulta igualmente necesario insistir en los instrumentos reconocidos en el ordenamiento, en lo que respecta al acceso a la información pública ambiental.

Es en ese contexto en el que hay que encuadrar las numerosas quejas que el Defensor del Pueblo recibe todos los años en relación con la falta de satisfacción de las solicitudes de información dirigidas a las Administraciones públicas, sea porque la información facilitada no es suficiente, sea simplemente porque dichas solicitudes no se responden.

En ambos casos es habitual que esta institución recuerde a la Administración incumplidora los deberes legales a los que está sujeta, como ha sucedido en la [Sugerencia dirigida al Ayuntamiento de Almenar de Soria \(Soria\)](#).

15.2 LA PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO NATURAL Y LA BIODIVERSIDAD

Incendios forestales

Durante el verano de 2025 España vivió una terrible ola de incendios forestales que afectó principalmente a la parte noroccidental de la península, aunque también a otras

partes del territorio. Los incendios extremos y simultáneos que desbordan la capacidad de extinción de los operativos de emergencia son cada vez más frecuentes como consecuencia del cambio climático.

Con ocasión de dichos sucesos, el Defensor del Pueblo quiso insistir especialmente en la vigencia de los Recordatorios de deberes legales formulados en 2023 en una veintena de actuaciones de oficio ante la Secretaría de Estado de Medio Ambiente, las consejerías competentes de todas las comunidades autónomas, las diputaciones forales y las dos ciudades autónomas. Se les recordaba que debían mejorar y reforzar las medidas de prevención, en particular, las orientadas a favorecer la resiliencia de los montes frente al fuego, y que debía mejorarse igualmente la coordinación en la lucha contra los incendios forestales.

Dichos Recordatorios de deberes legales, así como las consideraciones y conclusiones en los que se fundamentan, fueron objeto de atención destacada en el [Informe anual correspondiente al año 2023](#) (pp. 116 a 125).

Protección de la fauna y la flora

El Defensor del Pueblo recibió 279 solicitudes para que interpusiera un recurso de inconstitucionalidad contra la disposición adicional octava, la disposición transitoria única y la disposición final decimonovena de la Ley 1/2025, de 1 de abril, de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario, que modificaron el régimen de protección que recibía hasta ese momento el lobo, como animal silvestre, en nuestro país. Asimismo, esta institución recibió quejas contra las resoluciones adoptadas por distintas comunidades autónomas –como las de Asturias, Cantabria o Galicia– que, en consonancia con este cambio legislativo, establecieron un cupo de caza y muerte de ejemplares de lobo, o un programa anual de actuaciones de control del lobo, y procedieron a ejecutarlo.

Tras estudiar detenidamente la ley, el Defensor del Pueblo interpuso el 1 de julio de 2025 un [recurso de inconstitucionalidad](#) contra los tres preceptos legales citados. A su vez, el Defensor del Pueblo procedió a inadmitir en su mayoría las quejas sobre las medidas adoptadas por las referidas comunidades autónomas, remitiéndose a la resolución del procedimiento de inconstitucionalidad, o a los procesos iniciados en la jurisdicción contencioso-administrativa contra cada una de ellas, que impiden actuar a esta institución, de conformidad con su ley reguladora.

Las razones en las que se fundamenta el recurso de inconstitucionalidad se desarrollan de manera pormenorizada en su texto, que puede consultarse en la web de esta institución, accesible mediante el enlace antes referido, y se sintetizan en los siguientes aspectos:

- La disposición adicional octava y la disposición transitoria única no cumplen con el mandato derivado del artículo 45 de la Constitución de cohonestar la actividad económica con la protección del medio ambiente, ponderando todos los valores constitucionales protegibles.
- La disposición final decimonovena de la Ley 1/2025, de 1 de abril, constituye un ejemplo de ley singular autoaplicativa, una ley que no constituye un ejercicio normal de la potestad legislativa, sino una actividad, material y típicamente ejecutiva, de aplicación de la norma al caso concreto, y que no cumple con el canon fijado para las leyes de esta naturaleza en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

De este modo, la interposición del referido recurso de inconstitucionalidad no supone una toma de posición de esta institución sobre el estatuto de protección que debe recibir el lobo en España –cuestión que debe basarse en los estudios y criterios científicos pertinentes y en el principio de precaución, así como dirimirse a través de los cauces establecidos para ello en la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad–, sino que expresa exclusivamente la conclusión del examen realizado sobre la constitucionalidad de las normas referidas.

En todo caso, sí que resulta oportuno insistir en que es posible, a juicio de esta institución y como fue expuesto en la [comparecencia ante Comisión Mixta de Relaciones con el Defensor del Pueblo el 17 de noviembre de 2025](#), la adopción de una perspectiva distinta a la que enfrenta de manera irreconciliable los intereses de sector productivo ganadero, por un lado, y la pervivencia de esta especie en nuestro país, por otro, como si no fuera posible apreciar y defender ambos de manera simultánea.

Porque no puede olvidarse que el lobo es una de las mayores señas de identidad de la naturaleza ibérica. Se trata de uno de los pocos grandes depredadores que existen en los ecosistemas de la península ibérica, en los que desempeña un papel ecológico clave para regularlos, al situarse en lo alto de la pirámide trófica, preservando su salud y equilibrio. Como depredador cumple una función insustituible, reguladora del equilibrio natural, al controlar las poblaciones de sus presas, evitando la sobrepoblación de herbívoros y salvaguardando el equilibrio y la existencia de la cubierta vegetal. Y de la salud de los ecosistemas depende, al fin y al cabo, la existencia de la vida en la Tierra, también la de los seres humanos y la de los animales domesticados que constituyen la cabaña ganadera.

Por ello, en respuesta a la incidencia que dicha especie produce en las explotaciones ganaderas extensivas, resulta posible el establecimiento de un modelo de gestión eficaz que atienda debidamente a los intereses de dichas explotaciones a través de la priorización de la prevención e indemnización de los daños que causan, en lugar de la eliminación física de sus ejemplares.

Pero este sistema de apoyo a los ganaderos, para poder funcionar adecuadamente, ha de satisfacer de modo integral los daños producidos y debe traducirse en compensaciones justas y rápidas. Así, las cantidades deben de llegar a los afectados de manera ágil (sin incurrir en los plazos de hoy en día y que no son admisibles) y cubrir la suma de los gastos generados por los ataques, y no solo el mero valor del animal muerto o herido. Además, habrán de regularse debidamente la valoración económica de los animales, actualizando y ajustando a la realidad los baremos existentes, así como reducir la complejidad del proceso de verificación de ataques, y aumentar su eficiencia. Ha de contar, igualmente, con un sistema de apoyo en la financiación de las medidas de prevención de los ataques, sea a través de la utilización efectiva de los fondos ya existentes, sea con la adición de nuevos recursos para ello.

15.3 PROTECCIÓN DE LAS AGUAS

Calidad de las aguas y vertidos

Durante 2025 esta institución continuó recibiendo quejas de los ciudadanos denunciando problemas referidos a la calidad de las aguas o a la existencia de vertidos de aguas residuales que les afectan o sobre los que han tenido conocimiento.

En estos casos, el Defensor del Pueblo inicia actuaciones, a menudo instando a la Administración competente a que actúe en el ejercicio de sus competencias, de manera que se logre la cesación del vertido o su legalización y, eventualmente, la sanción al responsable.

Dos ejemplos de tales actuaciones son la [Sugerencia dirigida al Ayuntamiento de Tequeste](#) (Santa Cruz de Tenerife), por la que se le insta a la investigación efectiva sobre la existencia de tales vertidos, o el [Recordatorio de deberes legales al Ayuntamiento de Fuentes de Ebro](#) (Zaragoza), de colaborar con el Defensor del Pueblo en sus investigaciones.

Comunidades de regantes

Las actuaciones de las comunidades de regantes son objeto de queja habitual ante esta institución, a menudo formuladas por sus propios miembros. Una de las cuestiones más habituales se encuentra en la negativa de dichas corporaciones en atender a las solicitudes de baja formuladas por estos, salvo en los casos en que han transmitido la titularidad de la tierra que forma parte de la superficie regable.

Ello ha dado lugar a la formulación por el Defensor del Pueblo de un criterio, que fue expresado en informe monográfico de esta institución publicado en 2010 bajo el título [Agua y ordenación del territorio](#). Tal criterio considera la existencia de un derecho de desvinculación de la comunidad por parte del comunero, que se verifica cuando este ha renunciado al uso del agua y ha procedido a satisfacer las deudas con dicha corporación

en el momento de presentar su solicitud. Este criterio alcanza superior fuerza cuando se constata que existen causas objetivas que impiden el riego, como en el caso de la [Sugerencia formulada a la Junta de Hacendados de Murcia](#), en orden a la aceptación de la solicitud de baja de la propietaria de un terreno destinado a un uso urbano residencial y que cuenta con los servicios municipales de agua potable y alcantarillado.

15.4 RESIDUOS PELIGROSOS. RETIRADA DEL AMIANTO

En 2022, esta institución inició actuaciones ante la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y las comunidades autónomas en relación con la obligación establecida por la disposición adicional decimocuarta de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, la cual fijaba un plazo de un año para la elaboración por los ayuntamientos españoles de un censo de instalaciones y emplazamientos con amianto, incluyendo un calendario que planifique su retirada. De dicha actuación se dio cumplida cuenta en un apartado destacado del [Informe Anual de 2022 \(p. 104 a 107\)](#).

A pesar de que el plazo venció el 10 de abril de 2023, lo cierto es que las referidas actuaciones de oficio revelaron un incumplimiento generalizado de las obligaciones mencionadas. En consecuencia, tras el examen de todas las respuestas recibidas por las administraciones involucradas en dichas actuaciones, esta institución tuvo que recordar a algunas de ellas el contenido de los preceptos legales que establecen las citadas obligaciones, y la importancia de proceder a su cumplimiento. Así ocurrió en 2025 con las comunidades autónomas de [Aragón](#), [Extremadura](#), [Galicia](#), [Navarra](#) o [País Vasco](#), a las que se formularon sendos Recordatorios de deberes legales. En el caso de la Comunitat Valenciana, en cambio, fue necesaria la formulación de tres [Sugerencias](#), en orden a que dicha Administración adopte las medidas organizativas y funcionales precisas para el cumplimiento de las referidas obligaciones, las cuales no han sido objeto de cumplimiento. Una vez formuladas dichas resoluciones, y en atención a las comunicaciones recibidas, se concluyeron las actuaciones.

15.5 CONTAMINACIÓN ACÚSTICA GENERADA POR EL FUNCIONAMIENTO DE LAS GRANDES INFRAESTRUCTURAS

El ruido proveniente de las grandes infraestructuras públicas –tanto las viarias como las ferroviarias y aeroportuarias– está en el origen de quejas que, un año más, fueron recibidas por el Defensor del Pueblo.

En el caso de las instalaciones aeroportuarias, los escritos de los ciudadanos pueden referirse tanto al uso de las instalaciones civiles cercanas a su domicilio como a las de naturaleza militar. En este último supuesto, la tramitación de actuaciones frente al Ministerio de Defensa suele descartarse, pues están condicionadas a la aprobación de una norma en materia de ruido aplicable a las actividades militares, iniciativa que esta

institución recomendó emprender a dicho órgano estatal ya en 2019, y que este aceptó, pero que, desde entonces, no ha sido llevada a cabo.

En el primer supuesto mencionado, el Defensor del Pueblo suele hacer referencia a la publicación de las mediciones llevadas a cabo por Aena –cuando se trata de una infraestructura estatal–, de modo que solo en los supuestos en que se acredite la superación de los objetivos de calidad acústica consignados en las normas cabrá reclamar la adopción de medidas correctoras por la Administración responsable de la infraestructura.

Igualmente resulta frecuente la recepción de quejas de los ciudadanos relacionadas con el ruido y otras molestias provocadas por su cercanía a grandes infraestructuras viarias y ferroviarias. En esos supuestos, esta institución suele hacer referencia a la necesaria renovación de los Mapas Estratégicos del Ruido y la preceptiva aprobación de los Planes de Acción contra el Ruido consecuencia de ellos, así como a la necesaria adopción de las medidas contenidas en los mismos.

Debido a que desde finales de 2024 se está produciendo la renovación y aprobación, en su Fase IV, de ambos instrumentos, esta institución ha preferido esperar, en algunas actuaciones ya iniciadas, a conocer cómo se refleja en ellos la incidencia acústica advertida por el funcionamiento de la infraestructura sobre la específica área en que se encuentra la vivienda del ciudadano afectado con el fin de reclamar el cumplimiento de dichas previsiones.

15.6 CONTAMINACIÓN ACÚSTICA PROCEDENTE DE OTRAS ACTIVIDADES

Los ciudadanos continuaron también acudiendo al Defensor del Pueblo para quejarse del ruido procedente de focos muy diversos, como locales de hostelería, bares, terrazas y locales de ocio, gimnasios, actividades industriales y molestas en general, y también de servicios públicos, como la recogida de residuos o las máquinas de limpieza viaria. Con independencia de la titularidad de la actividad emisora, recae sobre los municipios la obligación de prevenir, vigilar, corregir y sancionar la contaminación acústica.

Para ello, resulta crucial que los ayuntamientos desarrollen las comprobaciones necesarias lo antes posible una vez se ha planteado el problema. También deben llevar a cabo una vigilancia preventiva de las actividades, sin esperar a que los particulares denuncien, mediante la programación de un plan de inspecciones sin previo aviso.

Así lo señaló el Defensor del Pueblo a los ayuntamientos de Madrid –al que dirigió una [Sugerencia](#) y un [Recordatorio de deberes legales](#)–, [Tomelloso](#) (Ciudad Real) y [Zaragoza](#).

Cuando la inspección se demora, o directamente no se produce, la ciudadanía sufre frustración y percibe ineficacia en la actuación administrativa. Un efecto, este, que

alcanza toda su crudeza cuando los ciudadanos incluso tienen que abandonar su vivienda ante la persistencia del problema, tal y como sucedió en el caso tramitado con el Ayuntamiento de Chillarón (Cuenca), a quien esta institución formuló tres [Recordatorios de deberes legales](#), tras el desistimiento del denunciante.

Muy habitualmente, las actividades molestas poseen licencia, pero, tras muchas denuncias y la intervención de esta institución, se constata que no han presentado los informes acústicos exigibles o que no disponen del aislamiento acústico necesario, evidenciándose un serio déficit de eficacia y celeridad en la vigilancia de las condiciones impuestas en los títulos autorizatorios y en la normativa ambiental.

En ese sentido, esta institución dirigió Sugerencias a los ayuntamientos de [Murcia](#) y al de [Orihuela](#) (Alicante), en dos ocasiones, con el fin de que agilizaran las inspecciones y comprobaciones para dar adecuada solución al problema de ruidos sin más demora.

En directa conexión con esta cuestión, se encuentra el retraso en la comprobación de declaraciones responsables presentadas para la realización de obras e inicio de actividades económicas, que puede repercutir gravemente en el derecho a un medio ambiente urbano saludable de aquellas personas que sufren molestias como consecuencia de estas actividades.

Por tal motivo, el Defensor del Pueblo emitió [Recomendaciones a los ayuntamientos de Guadalajara](#) y [Las Rozas](#) (Madrid), con la finalidad de que elaboraran planes para mejorar los tiempos de comprobación de las declaraciones responsables presentadas. En la Sugerencia efectuada al [Ayuntamiento de Alicante](#), respecto al Multiespacio Rabassa, el problema se veía agravado por la temporalidad de las actividades declaradas, de modo que se suceden desde hace varios años actividades acústicamente contaminantes en las que el control municipal previo a su realización no llega a materializarse nunca.

Las comprobaciones que demanda efectuar el Defensor del Pueblo no pueden consistir en la mera revisión formal de la tenencia de los títulos habilitantes, sino que deben realizarse mediciones sonométricas adecuadas, como fue [sugerido al Ayuntamiento de La Gancha](#) (Santa Cruz de Tenerife). En caso de carencia de medios suficientes, el ayuntamiento ha de acudir a otras Administraciones públicas obligadas a colaborar, tal y como está institución reflejó en la [Sugerencia dirigida al Ayuntamiento de Guía de Isora](#) (Santa Cruz de Tenerife).

En todo caso, resulta incompatible con el principio ambiental de prevención cobrar el coste de las mediciones a quienes padecen las molestias, cuestión que se abordó en la [Recomendación efectuada al Ayuntamiento de San Sebastián de los Reyes](#) (Madrid). Hay que tener en cuenta que ello desincentiva la denuncia del ciudadano, cuando prevenir la contaminación acústica es una competencia municipal irrenunciable.

Hay ocasiones en que las molestias proceden de servicios públicos obligatorios, como sucede con la recogida de residuos domiciliarios o que proceden de instalaciones cuya titularidad es de otras Administraciones públicas. La obligación de comprobar las incidencias denunciadas y el nivel que alcanzan las molestias, para adoptar las medidas correctoras necesarias, no desaparece por tales motivos. Así lo sugirió esta institución al [Ayuntamiento de Molina de Segura](#) (Murcia), en relación con la recogida de residuos en horario nocturno, y al [Ayuntamiento de La Zubia](#) (Granada), respecto a un depósito de aguas gestionado por una empresa de capital social íntegro de otro ayuntamiento.

Cuando las molestias proceden de una instalación pública fija, como una pista deportiva, esta institución sugiere que, tras las comprobaciones oportunas, se tomen medidas correctoras, respecto al material empleado en la superficie de juego, o las vallas de protección, o el horario de uso y funcionamiento, que debe limitarse, así como el empleo de dispositivos musicales. Este fue el caso de las resoluciones dirigidas a los ayuntamientos de [Novelda](#) (Alicante), [Prat de Llobregat](#) (Barcelona) y [Villanueva de Alcardete](#) (Toledo).

Actividades festivas

Un buen número de quejas dirigidas al Defensor del Pueblo alertaban sobre las molestias procedentes de fiestas patronales, conciertos y festivales u otros eventos de especial arraigo o declarados de especial interés cultural. Muchos ciudadanos que viven en las proximidades de los lugares donde se celebran estos acontecimientos denunciaron los niveles excesivos de ruido que deben soportar en sus domicilios durante varios días, hasta el extremo de que muchos declararon que lo abandonan durante esos períodos.

La celebración de eventos culturales y festivos genera molestias porque se altera el ritmo ordinario de la zona o de la ciudad, se producen restricciones de circulación en las calles, una afluencia extraordinaria de personas y, sobre todo, contaminación acústica, que padecen en especial quienes viven en un lugar próximo a la celebración de los eventos.

Como en el año precedente, esta institución insistió en la necesidad de prevenir, medir y aminorar las molestias y, a tal fin, programar las actividades previendo y corrigiendo la incidencia acústica –estableciendo los límites máximos acústicos que no puedan ser superados y la obligación de los emisores de disponer de dispositivos de limitación del volumen–, escogiendo el emplazamiento idóneo, y controlando el horario y en cada caso el aforo adecuado.

Así lo señaló el Defensor del Pueblo en las Sugerencias y Recordatorios de deberes legales dirigidos a los ayuntamientos de [Azuqueca de Henares](#) (Guadalajara),

[Ciempozuelos](#) (Madrid), [Las Palmas de Gran Canaria](#) (Las Palmas), [Llucmajor](#) (Illes Balears), [San Javier](#) y [Totana](#) (Murcia), [Tarancón](#) (Cuenca) o [Tarragona](#).

Por otro lado, cada vez está más extendida la práctica de suspender los objetivos de calidad acústica que posibilita el artículo 9 de la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido, «con motivo de la organización actos de especial proyección oficial, cultural, religiosa o de naturaleza análoga». Al respecto, el Defensor del Pueblo ha realizado diversas Sugerencias y Recomendaciones, recogiendo unos criterios comunes para que los ayuntamientos traten de conciliar del mejor modo posible la celebración de las fiestas con el descanso de los vecinos y el derecho a un medio ambiente urbano saludable. Fue el caso de las Sugerencias dirigidas a los ayuntamientos de [Toledo](#) y [Quijorna](#) (Madrid), así como de las Recomendaciones dirigidas a los ayuntamientos de [Burjassot](#) (Valencia), [Coca](#) (Segovia) y [Madrid](#).

El punto de partida de todas estas resoluciones es que, si bien la legislación contempla la posibilidad de suspender provisionalmente los objetivos de calidad acústica, la adopción de tal medida debe ceñirse estrictamente a los presupuestos previstos legalmente.

El primero de esos presupuestos es la adecuada consideración de la medida de suspensión como una excepción a la regla general de cumplimiento de los límites acústicos máximos establecidos. Como tal medida excepcional debe ser puntual y temporal.

El segundo de los presupuestos es que la medida ha de adoptarse con motivo de actos que reúnan unas características singulares: que sean de especial proyección oficial, cultural, religiosa, o análoga. A juicio de esta institución, debe motivarse que los actos reúnen unas características singulares, salvo manifiesto arraigo cultural, de modo que la simple organización de un evento vinculado al ocio, sin mayor justificación, no pueda ser considerada como una situación idónea para la aplicación de la medida.

El tercer presupuesto al que debe sujetarse la suspensión del cumplimiento de los objetivos de calidad acústica es que la misma debe delimitarse territorialmente, es decir, deberá determinar respecto a qué zonas o áreas acústicas producirá efectos

Y, en último lugar, el cuarto presupuesto que exigen las normas vigentes para adoptar la suspensión del cumplimiento de los objetivos de calidad acústica es la previa valoración de su incidencia acústica, valoración que debe llevarse a cabo para adoptar las medidas correctoras necesarias que minimicen el impacto de la medida excepcional y entre las que necesariamente habrán de fijarse los nuevos y extraordinarios límites máximos acústicos que regirán durante la suspensión, así como otras medidas, como puedan ser los limitadores acústicos y la fijación de horarios.

16 URBANISMO

16.1 PLANEAMIENTO URBANÍSTICO

Constituye una constante de las últimas décadas el reproche que se realiza a la tardanza de los procedimientos urbanísticos, que resulta aún más acentuada en la tramitación de los instrumentos de planeamiento, por cuanto son más complejos en atención a diversos factores, como son el hecho de que intervenga más de una Administración en el proceso, la simultaneidad del procedimiento urbanístico con el de la evaluación ambiental estratégica o la multiplicidad de informes sectoriales requeridos. Esta lentitud, unida a la escasez de medios económicos de los ayuntamientos, agudiza las dificultades que enfrenta la planificación urbanística. Ilustra lo anterior el municipio de Escalona (Toledo), cuyo Plan de Ordenación Municipal se sometió a exposición pública en 2013 y, doce años después, en 2025, aún no se había aprobado.

El Defensor del Pueblo insistió ante las corporaciones locales en la idea de que el urbanismo como función pública exige una acción planificada, siendo el planeamiento la base fundamental de toda ordenación urbana. Es preciso que los municipios cuenten con planeamientos generales aprobados definitivamente, ya que permiten garantizar un marco de seguridad jurídica imprescindible para la inversión de los agentes privados, al tiempo que sirven para armonizar el planeamiento general con la legislación urbanística, ambiental y de ordenación del territorio y para responder a las realidades sociales y económicas.

Por ello, los ayuntamientos deben proceder a la modificación y revisión de sus planes, por ejemplo cuando nuevos criterios o nuevas necesidades urbanísticas así lo requieran. Asimismo, las numerosas reformas que sufre la legislación urbanística exigen que el planeamiento municipal se adapte a esos nuevos marcos legales a través de procesos de revisión o incluso de elaboración de un nuevo plan general.

Esta institución también recibe quejas sobre los retrasos en la tramitación y aprobación de modificaciones puntuales de planes generales, cuyo objeto suele ser la modificación de la clasificación urbanística de parcelas supuestamente incluidas por error en otra categoría. Los casos más frecuentes están relacionados con terrenos clasificados como suelo urbano no consolidado y, por tanto, sujetos al cumplimiento de los deberes establecidos por la ley para esta categoría.

Esta institución explica a los ciudadanos que la clasificación de un suelo como urbano es reglada y no pertenece al ámbito de las potestades discrecionales de la Administración. Suelo urbano es aquel que reúne los requisitos legales establecidos por la legislación del suelo. El planificador no goza de discrecionalidad alguna al respecto.

Si los terrenos en cuestión reúnen los requisitos exigidos por la ley, el planeamiento municipal deberá recoger su clasificación como suelo urbano y, al contrario, si no cumple con los requisitos establecidos, el planificador no podrá aceptar esa clasificación.

En cualquier caso, estas personas que promueven modificaciones puntuales de planes generales tienen derecho a que las administraciones locales las tramiten y a que dicten resolución expresa y motivada, para que puedan conocer las razones por las que no procede atender su pretensión. Tal fue el caso de una ciudadana que denunció el excesivo retraso en el que el Ayuntamiento de Lumbrales (Salamanca) estaba incurriendo para resolver un expediente de modificación puntual de las normas subsidiarias de planeamiento. Finalmente, tras las actuaciones de esta institución, la entidad local dictó una resolución motivada en sentido desestimatorio.

El Defensor del Pueblo también dirigió una [Sugerencia al Ayuntamiento de Sacedón](#) (Guadalajara) para que dictase una resolución expresa y motivada sobre la solicitud de modificación de la calificación urbanística de una parcela que llevaba años siendo zona verde, sin que se hubiera urbanizado y sin que el ayuntamiento mostrase interés en su expropiación.

Por otro lado, el planeamiento urbanístico municipal es la herramienta que ha previsto el legislador para regular el régimen de intervención sobre el patrimonio cultural, sin perjuicio de las previsiones que realiza la legislación sectorial, que resulta de aplicación preferente para determinadas categorías de bienes.

Esta institución detectó notables carencias en la actuación administrativa a la hora de afrontar los problemas, por otra parte habituales, que afectan al patrimonio cultural. Una muestra palpable de ello son los retrasos a la hora de inventariar y catalogar debidamente los bienes susceptibles de ser integrados dentro de ese patrimonio. Por ello, el Defensor del Pueblo insistió en la necesidad de impulsar la tramitación y aprobación de estos catálogos urbanísticos. Así, en el caso del municipio de Benidorm (Alicante), cuyo pleno aprobó por unanimidad, el 29 de febrero de 2016, realizar dicho catálogo, tal proyecto aún no se concluido y en la década transcurrida se han demolido numerosos inmuebles de interés que carecían de protección alguna.

16.2 EJECUCIÓN URBANÍSTICA

Esta institución siguió recibiendo quejas de personas que denunciaban retrasos e incluso paralizaciones de desarrollos urbanísticos. Ante este problema, el Defensor del Pueblo insiste en que las Administraciones públicas, en sus respectivas esferas de competencia, han de dirigir, inspeccionar y controlar la actividad de ejecución urbanística, para asegurar que esta se produce de acuerdo con los planes de ordenación territorial y urbanística. Por su parte, los ayuntamientos, como titulares de la potestad de la función pública urbanizadora, 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 dentro de los plazos legalmente establecidos.

En ese sentido, esta institución formuló una [Sugerencia al Ayuntamiento de La Solana](#) (Ciudad Real), a fin de que impulsara el desarrollo urbanístico de una unidad de actuación, así como la terminación de las obras de urbanización que aún estaban pendientes para permitir el acceso de los propietarios de las viviendas a servicios esenciales. Se indicó también a la entidad local que no debe autorizarse la edificación hasta que los terrenos adquieran la condición de solar o, al menos, hasta que se garantice mediante fianzas la ejecución simultánea de la urbanización y de la edificación. De hecho, no resulta aceptable tramitar y otorgar licencias de construcción de viviendas e incluso licencias de primera ocupación mientras las obras no estén concluidas y no se compruebe su ajuste no solo a la licencia de obras, sino también al proyecto de urbanización.

No se puede obviar que el Defensor del Pueblo se encuentra continuamente ante casos de viviendas que disponen de licencia de primera ocupación y que, sin embargo, no tienen garantizada una prestación adecuada de los servicios básicos al no haberse concluido las obras de urbanización. Por ello, las administraciones deben evitar que los constructores o promotores puedan vender viviendas a terceros de buena fe, quienes las adquieren ante notario, creyendo que pueden ser inmediatamente ocupadas y que cuentan con todos los servicios de urbanización exigibles.

Asimismo, se recibieron numerosas quejas de ciudadanos que residen en urbanizaciones tuteladas por entidades urbanísticas de conservación y que denuncian la pasividad de los ayuntamientos ante el incumplimiento de los estatutos de la entidad.

A título ilustrativo puede referirse el caso de la Entidad Urbanística de Conservación Montejaral, en la que, según las quejas recibidas, ni siquiera se convocan asambleas generales para dar cuenta a los propietarios de la gestión realizada. Las entidades urbanísticas tienen carácter administrativo y una dependencia directa de la Administración municipal que es, en suma, el órgano tutelador de la entidad y, en consecuencia, el garante del cumplimiento de la legalidad, y por ello dispone de un miembro permanente dentro de su consejo rector. Por estos motivos, el Defensor del Pueblo [recordó al Ayuntamiento de Loranca de Tajuña](#) (Guadalajara) su deber legal de ejercer la facultad de supervisar la actuación de la citada entidad con el fin de que sus actos se adecuen a la legalidad y a los fines que ha de perseguir.

16.3 LICENCIAS URBANÍSTICAS

Como en anteriores informes, se debe aludir al alto número de quejas recibido por los retrasos en la tramitación de los expedientes de licencias urbanísticas. El tiempo de

espera para su concesión –en algunos casos de años– perjudica económicamente a los solicitantes, particulares o promotores, y a los propios ayuntamientos, que incumplen los plazos para resolver. La consecuencia de estas demoras puede suponer el abandono del proyecto tanto por los costes de financiación asociados como por la exasperación de particulares y promotores que acuden al Defensor del Pueblo para denunciar su situación de incertidumbre e inseguridad.

Ante quejas así, esta institución solicita a las administraciones municipales información sobre los problemas ordinarios que encuentran al tramitar una solicitud de licencia de obras, sobre los tiempos medios de tramitación y los recursos personales y materiales de los que disponen. Las respuestas recibidas suelen indicar que carecen de recursos suficientes para ejercer sus competencias y para resolver los procedimientos en plazo y describen una preocupante situación de los departamentos que tramitan estos procedimientos. Por ello, cabe sugerir, con carácter general, que se preste atención inmediata a esos graves problemas que afectan a estos departamentos y que se adopten medidas de eficacia en su funcionamiento para el adecuado cumplimiento de los plazos de resolución, determinando de manera concreta cuáles son las necesidades reales de personal y de medios materiales para poder dar satisfacción a los legítimos intereses de los ciudadanos. Se trata de una adecuación de medios que en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, se configura como una obligación vinculada con los criterios de eficiencia y servicio a los ciudadanos.

Asimismo, en aquellos municipios más pequeños, donde es incluso mayor la demora en la resolución de estas solicitudes, debe suplirse la falta de medios con apoyo técnico, jurídico y material por parte de las diputaciones provinciales, incluida la asistencia en el procesamiento de la información, en las comunicaciones y en las sedes electrónicas.

Resoluciones en este sentido fueron dirigidas a los [ayuntamientos de Andratx](#) (Illes Balears), [Arico](#) (Santa Cruz de Tenerife), [Arroyo del Ojanco](#) (Jaén), [Fuente el Saz de Jarama](#) (Madrid), [Lugo](#) y [Segovia](#).

Especial mención merecen las numerosas quejas de vecinos del municipio de Manacor (Illes Balears) afectados por los retrasos en la tramitación de solicitudes de licencias urbanísticas. En algunos casos las demoras llegan a ser de años y, además, el ayuntamiento no informa de las previsiones temporales para dictar la resolución en estos expedientes. Por ello, el Defensor del Pueblo formuló [nueve Sugerencias y Recordatorios de deberes legales dirigidos al Ayuntamiento de Manacor](#), con el común objetivo de que se impulse, con carácter inmediato y sin más dilaciones, la correspondiente tramitación y se dicte resolución expresa y motivada en estos procedimientos. Lentamente el referido ayuntamiento ha ido dictado las resoluciones y otorgando o denegando las licencias. Sin embargo, esta institución ha aconsejado a los ciudadanos que le dirigieron esas quejas que iniciaran procedimientos de

responsabilidad patrimonial, para obtener una indemnización como consecuencia del funcionamiento anormal del servicio encargado de tramitar los expedientes urbanísticos.

Finalmente, respecto al uso adecuado de la declaración responsable, para evitar la comisión de infracciones urbanísticas y garantizar el control municipal sobre la ejecución de las obras, el Defensor del Pueblo considera que es aconsejable que los municipios implanten planes de inspección que precisamente incluyan visitas periódicas a las obras durante su ejecución y una comprobación exhaustiva cuando concluyan.

16.4 DISCIPLINA URBANÍSTICA

La tramitación de los expedientes de disciplina urbanística es otro de los habituales motivos de quejas en este ámbito, en las que se pone de manifiesto retrasos y paralizaciones en estos procedimientos.

El Defensor del Pueblo reiteró a los ayuntamientos que la inspección para la protección de la ordenación territorial y urbanística constituye una potestad pública que forma parte de la actividad administrativa de policía, cuyo objeto principal es comprobar que los actos de parcelación urbanística, urbanización, construcción, edificación, instalación y uso del suelo se ajustan a la legislación y ordenación territorial y urbanística y, en este sentido, dirigió [Sugerencias a los ayuntamientos de Gozón](#) (Asturias) y [Tolva](#) (Huesca) instándoles a que giraran visita de inspección a las obras denunciadas y que adoptaran las medidas oportunas para garantizar el cumplimiento de la legalidad.

Tras constatar que se ha producido o se está produciendo una actuación que vulnera la normativa, el ayuntamiento no puede abstenerse de incoar un expediente de protección de la legalidad y sancionador. Tampoco puede alegar insuficiencia de fundamento urbanístico para iniciar un procedimiento de esta naturaleza por encontrarse en idéntica situación que la mayoría de las edificaciones del entorno del casco urbano, o por no considerar que su existencia pueda suponer un perjuicio a los viandantes o al denunciante. Por ello, el Defensor del Pueblo recordó que el único fundamento para incoar un procedimiento de restitución de la legalidad es el incumplimiento de la normativa y dirigió Sugerencias en tal sentido a los ayuntamientos de [Fuentidueña del Tajo](#) (Madrid) y [Motril](#) (Granada).

Una vez ordenadas las medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística, los técnicos municipales han de realizar una última visita de inspección, a fin de comprobar que las obras han quedado completamente legalizadas. Por ello, esta institución dirigió una [Sugerencia al Ayuntamiento de Sevilla](#), para que realizara la pertinente inspección y, dada la oposición del propietario, solicitara para ello la autorización judicial de entrada en el domicilio. También se le indicaba a dicha corporación que no se podía considerar suficiente para archivar las actuaciones únicamente la documentación facilitada por el autor de las obras.

16.5 DEBER DE CONSERVACIÓN

Terrenos

La terrible ola de incendios forestales acaecida durante el verano de 2025, que afectó y amenazó a varios núcleos de población y a numerosas viviendas, además de quemar cientos de miles de hectáreas de terrenos forestal y rústico, motivó la interposición de numerosas quejas de vecinos que denunciaban en sus municipios el deficiente estado de conservación de terrenos en suelo rústico. Esta situación también afectó a urbanizaciones ilegales o no recepcionadas, en las que existe abundante maleza o masa vegetal seca, lo que supone un riesgo para la seguridad de viviendas cercanas, probablemente declaradas fuera de ordenación.

Como esta institución destacó en el capítulo dedicado a los incendios forestales del [Informe anual de 2023](#) (p. 116-125), en el que se recogen las conclusiones y los Recordatorios de deberes legales del Defensor del Pueblo sobre este grave problema, las Administraciones públicas deben adoptar medidas eficaces, incidiendo en la prevención. Además, deben coordinarse para extremar el control de la interfaz urbano-forestal, es decir, la zona donde se encuentran el monte y el terreno edificado, y exigir a los propietarios del suelo que den cumplimiento a su obligación de mantenerlo en condiciones adecuadas de seguridad.

Esta obligación alcanza a todos los terrenos, cualquiera que sea su clasificación urbanística y el uso de ese suelo. Si los propietarios no atienden este deber, las normas atribuyen competencias a las comunidades autónomas y a los municipios para ordenar la ejecución de las obras necesarias para conservar y mantener el suelo y la biomasa vegetal en las condiciones precisas que eviten los incendios en consonancia con la legislación del suelo y urbanística.

El Defensor del Pueblo recalcó también que la adopción de tales medidas de prevención alcanza a las administraciones locales, en estrecha conexión con la exigencia del deber de conservación a los propietarios. El ejercicio de las facultades de inspección que las corporaciones municipales tienen encomendadas y la atención diligente a las denuncias formuladas por los vecinos, que alertan del desarrollo de actividades particulares, o del estado de determinados espacios en esa interfaz urbano-forestal, que pueden constituir un incremento del riesgo de incendio, fue subrayada en el [Recordatorio de deberes legales dirigido al Ayuntamiento de Pol-Mosteiro](#) (Lugo).

En relación con todo ello, conviene incidir, una vez más, en la necesidad de que los municipios elaboren y aprueben planes urbanísticos adecuados que determinen los usos de todos los suelos e incorporen medidas para la prevención de incendios, conforme a los preceptos básicos contenidos en el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de

octubre. En la consideración del principio de prevención de riesgos naturales y accidentes graves en la ordenación de los usos del suelo deben incluirse los riesgos derivados del cambio climático, entre ellos los riesgos de incendios, con especial atención a los riesgos en la interfaz urbano-forestal y entre las infraestructuras y las zonas forestales (artículo 20.1 c) del texto refundido citado).

Por otra parte, también se dirigieron a esta institución ciudadanos que aseguraban llevar tiempo denunciando la insalubridad y falta de limpieza de parcelas urbanas sin edificar, en las que durante años se habían ido acumulando basuras y excrementos, lo que ocasionaba la presencia de insectos e incluso roedores.

En muchas ocasiones los ayuntamientos se limitan a dictar bandos o a informar a los propietarios, a través de cartas, de la existencia y contenido de la ordenanza de limpieza de las parcelas. Si bien cabe aceptar que esa es buena iniciativa, en la mayoría de los casos resulta ineficaz por sí sola, por lo que resulta necesaria la intervención del Defensor del Pueblo, con el fin de que las administraciones locales requieran formalmente a los propietarios que cumplan con sus obligaciones y que, a esos efectos, dicten las correspondientes órdenes de ejecución para su limpieza y desbroce.

Las medidas que ha de adoptar la Administración local no finalizan con la orden de ejecución de limpieza, sino que el ayuntamiento debe velar por que dicha orden sea cumplida. Y en caso negativo, reaccionar ante el incumplimiento. Así, debe adoptar medidas de ejecución forzosa para garantizar el cumplimiento de las órdenes de ejecución, máxime si estas fueron dictadas bastantes años antes.

En estos supuestos, el Defensor del Pueblo formula Sugerencias para que los ayuntamientos lleven a cabo los trabajos ordenados con cargo al obligado, es decir a través del procedimiento de ejecución subsidiaria previsto en la Ley de Procedimiento Administrativo Común, tal y como hizo con los ayuntamientos de [Llanes](#) (Asturias) y [Santa Lucía de Tirajana](#) (Las Palmas).

Edificaciones

La existencia de condiciones higiénico sanitarias inadecuadas en una vivienda debido a situaciones complejas, en las que un propietario acumula compulsivamente residuos y enseres, han de abordarse por las corporaciones locales, brindando el apoyo y los recursos de los servicios sociales para encauzar estas conductas y proteger a la persona afectada. Pero también deben adoptarse medidas para corregir las deficiencias en la vivienda y recuperar las adecuadas condiciones de habitabilidad y de insalubridad.

En este sentido, el Defensor del Pueblo dirigió dos [Sugerencias al Ayuntamiento de Tacoronte](#) (Santa Cruz de Tenerife) para que realizara una visita de inspección, efectuara un requerimiento indicando las medidas que adoptar y otorgando un plazo para

ejecutarlas, y, si resultara preciso, llevara a cabo la ejecución subsidiaria de las tareas de limpieza, recabando la autorización judicial de entrada al domicilio.

No puede olvidarse, por un lado, que la Administración local ostenta la potestad de exigir la realización efectiva del deber de mantener en condiciones de salubridad las construcciones y edificaciones que corresponde a los propietarios. Por otro, los municipios, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 25.2 j) de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, ejercen como competencia propia, entre otras, la protección de la salubridad pública. Asimismo, la Ley General de Sanidad, en el artículo 42.3 c), otorga a los ayuntamientos la competencia para el control sanitario de edificios y lugares de vivienda o convivencia humana. En relación con ello, las situaciones de insalubridad relacionadas con edificaciones y ocasionadas por plagas en diversos municipios, tales como Morales del Vino (Zamora), Benicarló (Castellón), Paracuellos del Jarama y Getafe (Madrid) o Murcia, dieron lugar a quejas de las personas afectadas.

El Defensor del Pueblo indicó a las corporaciones locales que debían de adoptar medidas de control y de limpieza en el entorno urbano y exigir a los propietarios que garanticen la seguridad y la salubridad de sus edificaciones, y que asuman los trabajos de saneamiento de las zonas afectadas y la adopción de medidas de protección.

Ante problemas de distinta naturaleza relacionados con el deber de conservación, el Defensor del Pueblo efectuó Sugerencias a los ayuntamientos [Ciudadella de Menorca](#) (Illes Balears), [Madridejos](#) (Toledo) y [Santa Colomba de Curueño](#) (León), para que ejecutaran subsidiariamente los trabajos necesarios a fin de garantizar la seguridad y salubridad de los inmuebles, a costa de los obligados, a quienes puede exigir el importe de los gastos, daños y perjuicios derivados por la vía de apremio sobre su patrimonio. Si fuera necesario, dicho importe podrá liquidarse de forma provisional y realizarse antes de la ejecución, a reserva de la liquidación definitiva.

16.6 ACCESIBILIDAD. BARRERAS URBANAS Y ARQUITECTÓNICAS

La presencia de obstáculos y el defectuoso estado de mantenimiento de las aceras o la inexistencia de rebajes, así como la presencia de otras barreras del entorno urbano, suscitó, como es habitual cada año, quejas de la ciudadanía. Corresponde al ayuntamiento revertir estos problemas y, en el caso de que se trate de un tramo urbano de una carretera, será competente la Administración titular de la misma.

Asimismo, la preocupación por la existencia de barreras arquitectónicas en edificios públicos, como museos, centros de salud o instalaciones municipales, siguió dando lugar también a la presentación de quejas. Sin embargo, por lo general, una vez puesto de manifiesto el problema de accesibilidad por el Defensor del Pueblo ante las Administraciones públicas competentes, estas adoptaron las medidas oportunas y legalmente exigibles.

Mayor complejidad en su resolución presentaron los problemas expresados en las numerosas quejas de vecinos que precisan que se efectúen obras de eliminación de barreras arquitectónicas en los edificios privados residenciales en los que habitan, en el caso de que estas no sean aprobadas por sus respectivas juntas de propietarios. El Defensor del Pueblo no se encuentra habilitado por su ley reguladora para intervenir en estos supuestos, por lo que los afectados deben acudir a la vía judicial. En el marco público administrativo, en el que se desarrollan las funciones de esta institución, y en relación con este tipo de obras, se continuaron advirtiendo retrasos en la concesión de las licencias urbanísticas para que puedan ejecutarse una vez son aprobadas por las juntas de propietarios y, por tanto, la necesidad de agilizar este tipo de expedientes.

16.7 DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN URBANÍSTICA

La legislación urbanística viene a garantizar la participación de los ciudadanos en el ejercicio de la actividad urbanística, considerada como una función pública. Los medios para garantizar esta participación son los siguientes: la intensificación de la publicidad de los planes, incluidos los instrumentos de ejecución y los convenios urbanísticos; el trámite de información pública en los procedimientos de aprobación de esos instrumentos de planeamiento y gestión, y, finalmente, la acción pública urbanística.

De este modo, el control de la observancia de la legalidad, así como la de los planes y demás instrumentos de ordenación y de gestión urbanística, puede ser instado por cualquier ciudadano, conforme al artículo 5 del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana. El ejercicio de la acción pública no requiere de una especial legitimación, como puede ser la derivada de un título de propiedad. Es suficiente con el interés de cualquier ciudadano en la preservación de la legalidad urbanística, aun sin pretender el reconocimiento de una situación jurídica individualizada. De ahí que el derecho de acceso a la información pública obrante en los distintos expedientes cobre una especial relevancia en el campo del Derecho urbanístico.

Pese a ello, esta institución siguió recibiendo un alto número de quejas sobre la negativa de las Administraciones públicas a facilitar la información urbanística reclamada por la ciudadanía.

Las corporaciones locales denegaron la información por diversos motivos, que se repiten de año en año. Los más frecuentes son la vulneración de los derechos del autor del correspondiente proyecto, relativos al secreto profesional y a la propiedad intelectual e industrial. Sin embargo, esta institución les recordó que este límite al acceso a la información requiere para su aplicación la realización de un análisis previo y justificar el perjuicio que el suministro de la información generaría a los intereses del autor del proyecto.

Por otra parte, la aplicación de los límites al acceso a la información que contempla la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, ha de ser justificada y proporcionada a su objeto y finalidad, y ha de atender a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso. Es decir, los límites no pueden aplicarse de una manera automática, han de interpretarse restrictivamente y especificarse en la resolución y motivar su aplicación. Además, en aquellos casos en que la aplicación de dichos límites no afecte a la totalidad de la información, se ha de conceder el acceso parcial, salvo que de ello resulte una información distorsionada o que carezca de sentido.

Finalmente, si la Administración alega como causa de denegación la protección de datos de carácter personal, debe de justificar el perjuicio que el suministro de la información generaría y especificar las razones por las cuales la protección de datos debe prevalecer frente al derecho a acceder a la información. No será aplicable tal causa de denegación si es posible la previa disociación y anonimización de los datos de carácter personal de la información solicitada.

En 2025, el Defensor del Pueblo dirigió Sugerencias y Recordatorios de deberes legales en este sentido a los ayuntamientos de [Benidorm](#) (Alicante), [La Guardia de Jaén](#) (Jaén), [Monterde](#) (Zaragoza), [Mora](#) (Toledo), [Mugardos](#) (A Coruña), [Palencia](#), [Sóller](#) (Illes Balears), y [Villalbilla](#) (Madrid).

Asimismo, la constatación de retrasos relevantes de más de seis meses en los procedimientos de consulta urbanística, cuando la ordenanza prevé un plazo de quince días, fue el objeto de una [Sugerencia al Ayuntamiento de Madrid](#). Y en los [Recordatorios de deberes legales dirigidos al Ayuntamiento de Santander](#) el Defensor del Pueblo subrayó que las entidades locales están obligadas a publicar los documentos de los procedimientos que, de acuerdo con la legislación sectorial vigente, tengan que ser sometidos a un período de información pública durante su tramitación.

17 ADMINISTRACIÓN LOCAL

17.1 ORGANIZACIÓN Y RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS CORPORACIONES LOCALES

Transparencia. Acceso y difusión de la información

Las resoluciones emitidas por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno tienen la consideración de acto administrativo y, por tanto, son 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. La falta de atención a una de estas resoluciones fue objeto de un [Recordatorio de deberes legales dirigido al Ayuntamiento de Retortillo](#) (Salamanca).

Asimismo el Defensor del Pueblo tuvo que [recordar al Ayuntamiento de Corduente](#) (Guadalajara) su obligación de incluir en el portal de transparencia municipal la información institucional, organizativa y de planificación, así como la información de relevancia jurídica, económica, presupuestaria y estadística que exigen respectivamente los artículos 6 a 8 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

El Defensor del Pueblo dirigió también una [Recomendación al Ayuntamiento de Ruesga](#) (Cantabria) para que diera publicidad a las actas de las sesiones plenarias celebradas en la sede electrónica de la corporación. La negativa municipal a su publicación no encuentra amparo en la normativa de protección de datos, pues resulta perfectamente posible su publicación, previa eliminación de aquellos datos personales que no formen parte de los actos debatidos en el pleno o de disposiciones objeto de publicación en un boletín oficial, tal y como ha establecido la Agencia Estatal de Protección de Datos. Además, ha de tenerse en cuenta que, con independencia de que la publicidad de las actas no esté recogida en la normativa estatal sobre transparencia, resulta exigible de acuerdo con el artículo 3 del Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional.

Por último, cabe señalar que el uso del perfil institucional del consistorio en redes sociales y la elaboración de boletines o revistas municipales justificó la emisión de unas Recomendaciones a los ayuntamientos de [Arenas de San Pedro](#) (Ávila) y [Miraflores de la Sierra](#) (Madrid). Esta cuestión lleva unos años suscitando quejas que dan lugar a que esta institución dirija recomendaciones y sugerencias a entidades locales, motivo por el cual en el presente informe este asunto es objeto de uno de los temas destacados, el capítulo 13 de la parte II.

Participación ciudadana

Respecto a la regulación y aplicación de los instrumentos de participación ciudadana que las entidades locales recogen en su normativa reglamentaria, esta institución formuló una [Recomendación al Ayuntamiento de Alcobendas](#) (Madrid) para que, de acuerdo con su propia reglamentación, y con independencia de que el pleno fuera grabado, extendiera acta de todas las intervenciones y preguntas realizadas por los vecinos en el turno abierto de ruegos y preguntas que se celebra tras las sesiones plenarias.

Asimismo, el Defensor del Pueblo remitió una [Sugerencia al Ayuntamiento de Madrid](#) con el fin de que no obstaculizará la tramitación de una propuesta aprobada por una de las mesas del Consejo de Proximidad del Distrito de Salamanca, relativo a un informe de viabilidad jurídica sobre el que esta institución mostró su discrepancia.

Notificaciones

Por lo que se refiere a la obligación de la Administración de notificar las resoluciones que dicte en plazo, esta institución remitió un [Recordatorio de deberes legales al Ayuntamiento de Cuenca](#), dado que de la información municipal recibida se desprendía un funcionamiento del todo anormal del servicio público: a fecha de 22 de enero de 2025 aún quedaban por remitir 200 notificaciones correspondientes al año 2024. El ayuntamiento comunicó que la falta de adjudicación del contrato de prestación del servicio de notificaciones impedía la remisión de las notificaciones que se debían enviar en papel.

El Defensor del Pueblo considera que la ausencia de previsión de las necesidades existentes a la hora de contratar con la suficiente antelación el servicio postal supuso el incumplimiento del plazo de notificación de diez días a partir de la fecha en que los actos hayan sido dictados, previsto en el artículo 40.2 de la Ley 39/2015. Si bien dicho incumplimiento pudiera calificarse de irregularidad formal no invalidante, provoca otros efectos no deseados que no se compadecen con las exigencias de servicio efectivo a los ciudadanos y eficacia que han de presidir la actuación de la Administración pública. Y es que la falta de notificación en plazo de los actos administrativos que forman parte de un procedimiento iniciado por el interesado, como pudiera ser la solicitud de una licencia urbanística, demora la respuesta expresa y en consecuencia comporta que opere el instituto del silencio administrativo que, en muchas ocasiones, tiene carácter negativo.

Por su parte, la falta de notificación de los actos dictados en el marco de un procedimiento iniciado de oficio que pudiera tener efectos desfavorables –es el caso de un procedimiento sancionador–, puede provocar la caducidad del procedimiento y, en

última instancia, la prescripción de la infracción o sanción, de modo que quede impune la actuación particular merecedora de reproche administrativo.

Además, el incumplimiento detectado afectaba solo a aquellas personas que decidieron comunicarse con el Ayuntamiento de Cuenca por medios no electrónicos, lo que introduce un efecto diferenciador entre interesados, según el medio de notificación elegido, que implica la vulneración del derecho del ciudadano a elegir el medio de relacionarse con la Administración.

Cita previa

El Defensor del Pueblo, siguiendo su criterio de años anteriores, considera que la cita previa puede constituir un sistema adecuado y compatible con el cumplimiento del principio de servicio efectivo al ciudadano, siempre que no se revele como un requisito adicional no previsto en la ley que impida el acceso a la Administración en términos de razonabilidad. En este sentido, el Defensor del Pueblo formuló una [Recomendación al Ayuntamiento de Bembibre](#) (León) instando a que se permitiera el acceso directo a las oficinas de asistencia en materia de registros sin necesidad de cita previa con el fin de salvaguardar, en todo caso, el derecho del ciudadano a registrar sus escritos y documentos sin demora.

17.2 ESTATUTO DE LOS MIEMBROS DE LAS CORPORACIONES LOCALES

Dimisión y nombramiento de nuevo alcalde

En relación con el procedimiento a seguir en caso de la dimisión de un alcalde y la toma de posesión del sucesor, esta institución tuvo la ocasión de dirigir un [Recordatorio de deberes legales al Ayuntamiento de Albaladejo](#) (Ciudad Real), porque se realizaron ciertas actuaciones que no se ajustaban a la normativa.

En primer lugar, ese ayuntamiento procedió en la misma sesión plenaria a tomar razón de la renuncia del alcalde, que continuaba como concejal, y al nombramiento de su sucesor en el cargo, lo que no se corresponde con lo estipulado por el artículo 40.5 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales. Ahí se dispone que la sesión plenaria para el nombramiento de un nuevo alcalde solo se pueda celebrar una vez se haya tomado razón de la renuncia por el pleno, y dentro de los diez días siguientes a la celebración de la sesión en la que la renuncia quedó aceptada.

Con independencia de la interpretación que se realice del inciso «dentro de los diez días siguientes a la aceptación de la renuncia por el Pleno» del citado precepto, respecto a si incorpora o no el mismo día de la aceptación de la renuncia, lo cierto es que la elección de alcalde no podría estar en el orden del día de la sesión en que se hace efectiva la renuncia. Porque hasta que esta no se produzca –y lo hace en el momento

de su aceptación por el pleno—, no procede convocar a los ediles a tomar la decisión del nombramiento de un nuevo alcalde.

Por tanto, el orden lógico del procedimiento exige, en primer lugar, convocar una sesión plenaria para tomar razón de la renuncia del alcalde y, una vez finalizada la sesión —cuando ya se ha producido la vacante en la alcaldía—, convocar una nueva sesión plenaria para la elección del nuevo alcalde. Esta convocatoria debe tener un carácter extraordinario, por lo que, en principio y salvo que se justifique la urgencia, no podría celebrarse en el mismo día de la sesión anterior.

En el caso aquí reseñado, las irregularidades puestas de manifiesto en la elección del nuevo alcalde no alcanzaban solo al momento en el que la sesión fue celebrada, sino también al procedimiento que la corporación local siguió para ello, porque cuando procede celebrar una sesión plenaria para el nombramiento de un alcalde tras la renuncia del anterior es doctrina constante de la Junta Electoral (acuerdos de fecha 17 de diciembre de 2003 y 2 de febrero de 2012) que «la sesión deberá ser presidida por el Primer Teniente de Alcalde, y en su defecto, por el Segundo Teniente de Alcalde; en el caso de ser candidato a la Alcaldía».

Por ello, resultó llamativo que el Ayuntamiento de Albadalejo hubiera procedido a la constitución de una mesa de edad del todo improcedente en este caso. La presidencia la debió haber ostentado no el edil de mayor edad, sino el primer teniente de alcalde, quien, en ejercicio de sus funciones, hubiera tenido que valorar si atendía o no la reclamación formulada por un grupo municipal, previo asesoramiento de la Secretaría municipal, y si, en consecuencia, procedía o no levantar la sesión.

El recurso a la mesa de edad es propio de las sesiones de constitución de ayuntamiento, que tienen lugar al inicio del mandato tras la celebración de las elecciones. Su utilización pudo deberse a una confusión sobre la celebración de la sesión ya desde su propia convocatoria, dado que en el orden del día preparado por la secretaria de la corporación, como se deduce del certificado de fecha 20 de junio de 2025, figuraba como punto único la «Constitución del ayuntamiento. Pacto de gobernabilidad 2023-2025».

Ante la acumulación de errores en la convocatoria y en la celebración de la sesión, el Defensor del Pueblo subrayó la necesidad de que las administraciones locales cuenten con la adecuada asistencia jurídica que puede dispensar un funcionario de la Administración local con habilitación de carácter nacional, que, por su formación y selección por parte de la Administración del Estado, ha de conocer el desarrollo de procedimientos como el nombramiento de alcaldes o la constitución de las corporaciones. En su defecto, el ayuntamiento puede acudir, de forma excepcional, a los servicios que en esta materia puede proporcionar la correspondiente diputación

provincial.

Retribuciones y medios disponibles para ejercer las funciones

Por lo se refiere a los medios puestos a disposición de los regidores, esta institución tuvo la ocasión de estudiar una queja presentada por un concejal que realizaba las tareas de oposición, al que se le negó el derecho a disponer de una cuenta de correo electrónico institucional. Alegaba el consistorio la posible confusión que podría causar entre la ciudadanía su pertenencia al gobierno municipal y la falta de amparo legal de la petición.

Ante dicha negativa, el Defensor del Pueblo formuló una [Recomendación al Ayuntamiento de Ugena](#) (Toledo), para que proporcionara a todos los miembros de la corporación municipal una dirección de correo electrónico institucional, de acuerdo con el artículo 17 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales. En virtud de este decreto, «todos los concejales de la Corporación dispondrán en la Casa Consistorial de un buzón para la correspondencia oficial interior y de procedencia externa».

Si bien el precepto hace referencia a un buzón, no se puede desconocer que ese reglamento data del año 1986, momento en el que, por razones obvias, no existía el correo electrónico. Teniendo en cuenta que las normas han de interpretarse según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos, y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas (artículo 3.1 del Código Civil), el mandato del mencionado artículo 17 debe interpretarse atendiendo a la realidad del año 2025.

Por otro lado, si no había impedimento material alguno para que el ayuntamiento pudiera proporcionar una dirección de correo electrónico a los ediles que forman parte del equipo de gobierno, lo mismo cabría colegir para el resto de miembros de la corporación municipal.

Asimismo, resultaba del todo injustificada la diferenciación que ese ayuntamiento realiza entre ediles pertenecientes o no al gobierno municipal atendiendo a la posible confusión que podría causar entre la ciudadanía el hecho de que todos dispusieran de dirección de correo con el dominio «@ugena.es». De hecho, es práctica común en las distintas administraciones que todos los miembros de la organización, independientemente del puesto que ocupan (piénsese, como ejemplo, en el caso de la comunidad universitaria, donde dicho dominio es compartido por todos sus miembros, desde el rector hasta los alumnos, desde que se matriculan), cuenten con correo institucional sin diferenciación alguna.

En relación con las retribuciones de los ediles, cabe destacar que el Defensor del

Pueblo dirigió una [Recomendación al Ayuntamiento de Hoyo de Manzanares](#) (Madrid), relativa a la aplicabilidad del incremento retributivo dirigido a los funcionarios y previsto en las leyes de presupuestos o en los decretos leyes aprobados al efecto. Esta medida no puede, aplicarse de forma directa a los cargos electos, si bien el pleno municipal podría establecerla, pero no la alcaldía, como era el caso, si considera oportuno que sus retribuciones aumentaran anualmente de la misma manera que las de los funcionarios.

Acceso a la información municipal por parte de los ediles y del personal eventual

Un año más, muchos concejales se dirigieron a esta institución para denunciar las dificultades que encuentran para acceder a la información municipal. El Defensor del Pueblo señaló a los correspondientes ayuntamientos que el derecho de los concejales a disponer de la información necesaria para ejercer sus funciones está relacionado con el derecho constitucional de participación política, en tanto que esta información tiene como objeto facilitar a los concejales un normal ejercicio de sus funciones.

Ante la denegación de un ayuntamiento de acceso a las actas del consejo de administración de una empresa sujeta a la normativa mercantil, el Defensor del Pueblo recordó que esta entidad era de capital íntegramente público y, por tanto, venía a ser un instrumento creado por la Administración para la realización de intereses municipales y, en consecuencia, había de sujetarse a ellos y a la corporación que los tiene encomendados.

La postura mantenida por la sociedad mercantil, contraria a remitir las actas a los concejales de la oposición, comprometía el derecho de los ediles a conocer una parte importante de la gestión de la empresa pública y, con ello, de la actividad municipal. Se situaba así a esta entidad fuera del ámbito general de control y fiscalización de los miembros de la corporación. Sin embargo, el derecho de información de los concejales recogido en la normativa ha de extenderse no solo al examen de la documentación de la Administración municipal, sino también al de las sociedades y demás entes instrumentales dependientes de ella.

En consecuencia, atendiendo a dicha premisa, el Defensor del Pueblo dirigió una [Sugerencia al Ayuntamiento de San Bartolomé de Tirajana](#) (Las Palmas), para que remitiera a las concejalas las actas de las reuniones del consejo de administración de la empresa pública solicitadas.

Por ello, esta institución remitió una [Sugerencia al Ayuntamiento de Torrejón del Rey](#) (Guadalajara), con el fin de que proporcionara la información solicitada por un concejal, toda vez que no resultaba complejo recabar los datos solicitados, aunque no constaran en un informe previo.

Asimismo, la obligación legal de garantizar a los concejales el acceso a la

documentación integrante de las cuentas generales de forma telemática, salvo aquellos documentos que, por no estar digitalizados, debieran ser remitidos en papel, fue objeto de una [Recomendación al Ayuntamiento de Alarcón](#) (Cuenca), y de una [Sugerencia al Ayuntamiento de Ugena](#) (Toledo).

El derecho de acceso a información municipal por parte del personal eventual al servicio de los grupos municipales también fue objeto de atención por parte de esta institución y dio lugar a una [Recomendación al Ayuntamiento de Alcobendas](#) (Madrid), ante la confusión generada por la reglamentación municipal y las prevenciones que en este sentido planteaba la Secretaría municipal.

El Defensor del Pueblo considera que no cabe confundir el régimen de acceso que le corresponde a un edil –y que puede estimarse como cualificado en atención a su cargo– del que le puede corresponder a un funcionario eventual. En la medida en que el ejercicio de las funciones correspondientes al cargo de concejal se corresponde con el núcleo esencial del derecho constitucional de participación política, no resultaría conforme con el ordenamiento jurídico su delegación a un tercero.

En síntesis, si bien puede resultar posible que el regidor consulte la información que se le proporcione acompañado de sus asesores, en la medida en que forma parte de sus funciones el asesoramiento especial al cargo público, no resulta posible que estos lo sustituyan.

17.3 TERRITORIO Y POBLACIÓN

Las cuestiones relativas al derecho de los ciudadanos a ser empadronados en el municipio en el que tienen su residencia habitual también fueron, como todos los años, motivo de quejas de la ciudadanía.

Una de las cuestiones tratadas –y que también se suscita cada año– fue el derecho al empadronamiento de quienes no pueden acreditar la disponibilidad civil del domicilio donde residen. El hecho de que la persona interesada no cuente con un título civil no puede condicionar la resolución del alta padronal solicitada. El ayuntamiento ha de tener en cuenta que la resolución que adopte debe fundamentarse en la real y efectiva residencia de la persona interesada en el inmueble. En ese sentido, el Defensor del Pueblo dirigió una [Recomendación al Ayuntamiento de Linares](#) (Jaén), para que utilizara vías alternativas de comprobación de la efectiva residencia en el domicilio cuando el interesado no puede acreditar el título que legitima la ocupación de la vivienda.

Lo mismo cabe decir respecto a la desestimación de una solicitud de empadronamiento por razones de tipo urbanístico de una vivienda consignada como domicilio. Tal desestimación carece de amparo legal. Un ayuntamiento no tiene la facultad de denegar el empadronamiento en un determinado ámbito urbanístico por

cuestiones que nada tienen que ver con la normativa de padrón, que en este sentido es clara: toda persona debe inscribirse en el domicilio donde resida habitualmente. Así lo sugirió esta institución a los ayuntamientos de [Navajas](#) (Castellón) y [Chinchón](#) (Madrid).

Por otro lado, el Defensor del Pueblo recordó que los ayuntamientos han de resolver el procedimiento de empadronamiento en el plazo de tres meses, salvo su suspensión por causa legal. En el caso de no dictarse y notificarse una resolución en plazo, procede la inscripción en aplicación de los efectos positivos del silencio, lo que fue objeto de sugerencias al [Ayuntamiento de Santa Úrsula](#) (Santa Cruz de Tenerife) y al [Ayuntamiento de Piloña](#) (Asturias), al que también se recordó que debía fijar como fecha de efectos del alta padronal el de la fecha de registro de la solicitud, no el de la resolución.

Respecto al empadronamiento de ciudadanos extranjeros –en el contexto de un acuerdo plenario aprobado por el Ayuntamiento de Palma, Illes Balears–, pueden tenerse en cuenta las consideraciones que figuran en el capítulo dedicado a la igualdad de trato de este informe (capítulo 17 de la parte III).

Además, en relación con la baja por inclusión indebida de un ciudadano extranjero, por no confirmar por escrito la continuidad de su residencia, esta institución remitió una [Sugerencia al Ayuntamiento de Algete](#) (Madrid), instando a que se declarara la caducidad del procedimiento de baja tramitado. De la información aportada se desprende que el ayuntamiento, una vez que el interesado no recogió la notificación de comprobación periódica de la residencia de los extranjeros que no tienen la obligación de renovar su inscripción padronal, procedió directamente a publicar en el Tablón Edictal Único el acuerdo de trámite de audiencia que corresponde al procedimiento de baja de oficio. Ello supone que el ayuntamiento no sustanció el procedimiento de forma adecuada. Porque una vez que la persona interesada no atendió la notificación remitida de comprobación de residencia, la baja de oficio implicaba que se sustanciara un trámite de audiencia mediante notificación al interesado del acuerdo de inicio del procedimiento de baja de oficio. Sin embargo, no constaba intento alguno de notificación.

17.4 SERVICIOS

Como suele ser habitual, en 2025 fueron numerosas las quejas relacionadas con la prestación de servicios públicos municipales. Es el caso de la evacuación de aguas pluviales que dio lugar a la remisión de una [Sugerencia al Ayuntamiento de Manzanares el Real](#) (Madrid), por la que el Defensor del Pueblo instaba a que se prestara adecuadamente dicho servicio para evitar inundaciones.

Asimismo, la pavimentación de calles y vías públicas, como parte de los servicios públicos mínimos que se han de prestar, fueron el objeto de una [Sugerencia remitida al](#)

[Ayuntamiento de Nuevo Baztán](#) (Madrid) y de un [Recordatorio dirigido a la Diputación de León](#).

Contenedores de residuos

Los ciudadanos también plantearon sus discrepancias con la ubicación de contenedores de residuos sólidos urbanos, pues en muchas ocasiones van asociados a molestias de olores, ruidos y suciedad. Estrechamente unida a esta cuestión se encuentran la periodicidad de la recogida y los comportamientos incívicos, pues los residuos se depositan a cualquier hora y día, ensuciando con ello todo el entorno.

La ubicación de las instalaciones no suele ser cuestionada por el Defensor del Pueblo, siempre y cuando dicha decisión discrecional esté adecuadamente motivada por el consistorio. En cualquier caso, la decisión a este respecto no puede corresponder a la empresa contratista, pues se trata de un servicio público obligatorio para todos los municipios con independencia de su tamaño.

En particular, son criterios que contribuyen a la justificación del emplazamiento elegido la razonable distribución espacial de los contenedores y de los días de recogida de las distintas fracciones, la periodicidad de la limpieza del entorno o la vigilancia reforzada de su estado y del cumplimiento de la normativa horaria para el depósito de residuos por la ciudadanía. Así lo [sugirió esta institución al Ayuntamiento de San Vicente de Raspeig](#) (Alicante).

Cementerios

Respecto a cuestiones relacionadas con cementerios, fue aceptada la [Recomendación](#) dirigida en 2024 a la Secretaría de Estado de Sanidad, al aprobarse una modificación de la *Guía de consenso sobre sanidad mortuoria*, en la que se recoge la posibilidad de inhumar restos directamente en tierra por razones religiosas. Como es sabido, se trata de un asunto de particular relevancia para la comunidad musulmana.

La Comunidad de Madrid, por su parte, ha iniciado la tramitación de un nuevo proyecto de decreto que regulará la sanidad mortuoria, en el que se han considerado los aspectos y recomendaciones recogidos en esta guía de consenso modificada.

17.5 BIENES

De acuerdo con sus funciones constitucionales, la actuación del Defensor del Pueblo en este ámbito se encamina a recordar a las Administraciones públicas su deber de ejercitar las potestades específicamente atribuidas para la protección y defensa de los bienes públicos –especialmente investigar, deslindar y emprender las acciones de defensa necesarias–, además de garantizar su conservación y acondicionamiento.

En relación con el ejercicio de potestades públicas sobre los bienes municipales, cabe señalar la remisión de una [Sugerencia al Ayuntamiento de Yeste](#) (Albacete), en la que el Defensor del Pueblo instó a la recuperación de oficio de la posesión de un centro social que estaba usándose por una asociación de forma privativa y sin título habilitante.

Por su parte, con una [Sugerencia dirigida al Ayuntamiento de San Sebastián de los Reyes](#) (Madrid) esta institución reclamó la recuperación de la posesión de la zona verde de dominio público indebidamente ocupada en la actualidad, cuestión que no puede quedar a merced de un criterio de discrecionalidad.

Asimismo, la utilización de una amplia zona verde fue objeto de una [Recomendación efectuada al Ayuntamiento de Villarrobledo](#) (Albacete), debido a que cedió de forma directa y gratuita a una asociación sin ánimo de lucro la gestión de una parcela para la recuperación de una histórica romería, sin tramitar ningún tipo de expediente administrativo.

Con la [Sugerencia efectuada al Ayuntamiento de Almeida de Sayago](#) (Zamora) el Defensor del Pueblo abordó el necesario mantenimiento de los caminos para garantizar el acceso a los distintos núcleos de población. Asimismo, acerca de la titularidad del camino y la obligación de realizar obras de mantenimiento, formuló otra [Sugerencia al Ayuntamiento de Escalonilla](#) (Toledo).

18 FUNCIÓN PÚBLICA

18.1 ACCESO AL EMPLEO PÚBLICO

Tras la finalización de los procesos extraordinarios de estabilización previstos en la Ley 20/2021, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, las Administraciones públicas han ido convocando un elevado número de plazas para corregir los desequilibrios existentes en sus plantillas, derivados del envejecimiento del personal, las jubilaciones y la limitada oferta de empleo en años anteriores. No obstante, la alta tasa de temporalidad persiste.

Cabe recordar que en el informe anual correspondiente a 2024 esta institución dedicó un capítulo como tema destacado a esta cuestión.

En este marco, el Defensor del Pueblo tramitó numerosas quejas por la lentitud en el desarrollo de los procesos selectivos convocados. En líneas generales, se constató un compromiso general con su correcta tramitación. No obstante, en algunos casos se advirtieron retrasos en fases finales de esos procesos –como la elección de destinos o los nombramientos–, debido al elevado volumen de plazas convocadas y a la complejidad de la gestión administrativa.

Transparencia

Las principales quejas de los participantes en los procesos selectivos en la salvaguardia de transparencia en el desarrollo de los procesos selectivos se referían al acceso a información completa de las fórmulas de corrección, plantillas o actas y a la indebida e insuficiente motivación de las calificaciones y decisiones de los tribunales calificadores. Todos ellos son elementos necesarios para comprobar el correcto desarrollo del proceso selectivo y el respeto a los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad en el acceso al empleo público y para articular debidamente y con plenitud la defensa de sus intereses.

Entre las numerosas actuaciones realizadas por esta institución en este sentido, destacan las desarrolladas ante la [Subsecretaría de Defensa](#), la [Consejería de Presidencia, Administración Pública e Igualdad de la Ciudad Autónoma de Melilla](#) y la [Universidad de Jaén](#).

Demoras y paralización de los procesos selectivos

Entre las numerosas actuaciones seguidas con este motivo, cabe destacar la actuación de oficio iniciada recientemente ante el Ministerio de Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, relativas a la dilación en el desarrollo de procesos selectivos abiertos en el ámbito de la Administración de Justicia –tanto de acceso libre o de promoción interna

como concursos de traslado– relativos a los cuerpos de Auxilio Judicial, Tramitación Procesal y Administrativa y Gestión Procesal y Administrativa. Estas demoras tienen una incidencia directa en la eficacia de la prestación del Servicio Público de Justicia.

También en el ámbito estatal, esta institución inició actuaciones ante la Secretaría de Estado de Función Pública en relación con el largo plazo transcurrido desde la publicación de la lista de aprobados hasta los nombramientos en un procedimiento selectivo de gran concurrencia. La normativa de aplicación no establece plazo para este trámite, que tiene lugar una vez finalizado el proceso selectivo, pudiendo considerarse el general de tres meses, que fue superado con creces. Las actuaciones concluyeron tras procederse a los nombramientos.

En el ámbito autonómico continúan en trámite las actuaciones iniciadas en relación con el proceso selectivo de agentes forestales de la Comunidad de Madrid. La Administración incumplió su propio calendario de actuaciones, que consideraba meramente orientativo. Se trataba de una convocatoria del año 2022 de ejecución de una oferta pública de 2019, que acumulaba un retraso considerable. Finalmente, la lista de aprobados se publicó en diciembre de 2025.

Reserva a las personas con discapacidad en las ofertas de empleo público

Las Administraciones públicas tienen la obligación de reservar un cupo del siete por ciento para personas con discapacidad en sus ofertas de empleo, de modo que progresivamente se alcance el dos por ciento de los efectivos totales en cada Administración pública (artículo 59.1 del texto refundido de la Ley del del Estatuto Básico del Empleado Público). Por ejemplo, ante el incumplimiento de esta obligación legal, el Defensor del Pueblo [recomendó al Ayuntamiento de Carcaixent](#) (Valencia) que se llevaran a cabo las actuaciones precisas para incluir en las ofertas públicas de empleo el cupo de reserva de plazas vacantes para ser cubiertas por personas con discapacidad. La Recomendación fue aceptada.

En ocasiones, se cuestiona ante esta institución la falta de cupo de reserva de discapacidad en la oferta de empleo público de una Administración local que ha superado este porcentaje del dos por ciento de efectivos en su plantilla. La literalidad del precepto no permite afirmar con rotundidad que en estas circunstancias persista esa obligación legal. No obstante, el Defensor del Pueblo considera en estos casos que la ley se refiere a un porcentaje mínimo y la exigencia de mantener políticas públicas favorables a la integración laboral de este colectivo es difícilmente compatible con la supresión del cupo de reserva y justifica su mantenimiento, con independencia de que se haya alcanzado dicho porcentaje.

Idoneidad y adecuación al puesto de trabajo de la titulación habilitante exigida

La exigencia de titulaciones habilitantes para el desempeño de un concreto puesto de trabajo está condicionada por la naturaleza y las funciones a desempeñar en él. Determinar las titulaciones idóneas para este desempeño constituye una manifestación del ejercicio de la potestad de autoorganización de la Administración. No obstante, la interpretación del derecho de acceso al empleo público en el sentido más favorable a su efectividad, incompatible con restricciones no justificadas, hace exigible, conforme a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, un juicio de razonabilidad para excluir titulaciones que en principio parecen idóneas.

A partir de este principio de actuación, el Defensor del Pueblo prosiguió actuaciones ante distintas administraciones. Así, la [Recomendación dirigida al Ayuntamiento de Castilleja de la Cuesta](#) (Sevilla) en este sentido fue aceptada. La Consejería de Educación del Principado de Asturias aceptó también las observaciones de esta institución en relación con los títulos habilitantes para el acceso a una especialidad docente.

Igualmente prosiguieron las actuaciones iniciadas ante la Secretaría de Estado de Función Pública y la Secretaría de Estado de Política Territorial y Memoria Democrática en relación con la aplicación estricta en algunas corporaciones locales de la limitación de titulaciones para el acceso a la Subescala Técnica que establece el artículo 169.2 a) del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local.

La amplia oferta académica actual exige actualizar las titulaciones requeridas para participar en los procesos selectivos, de manera que las titulaciones idóneas permitan el acceso a este cuerpo funcional y las administraciones locales actúen con criterios análogos. La Secretaría de Estado de Función Pública considera necesaria una modificación normativa. No obstante, en tanto se aborda esta reforma, estima adecuado que se determinen las titulaciones entre las que actualmente existentes, en atención a que acrediten los conocimientos requeridos para el desempeño de las funciones inherentes al puesto.

Esta institución dio traslado de lo actuado en este sentido a la Federación Española de Municipios y Provincias, con la finalidad de dar la máxima difusión entre las entidades locales al criterio expresado por la Secretaría de Estado de Función Pública.

Publicación electrónica de actos derivados de procesos selectivos

Esta institución considera que la obligación de publicidad no exime a la Administración de su obligación de atender al principio de transparencia y establecer la vía más eficaz, con los medios tecnológicos disponibles, para ofrecer información puntual, ágil y actualizada sobre el estado de los procesos selectivos. Y en el marco jurídico de

Administración electrónica, que define la Ley 39/2015, de 1 de octubre, el medio idóneo mediante el que en la actualidad la Administración cumple adecuadamente con esta obligación es la publicidad a través de medios electrónicos.

No resulta razonable que la Administración obligue a los aspirantes en un proceso selectivo a relacionarse telemáticamente con ella a través de medios electrónicos y a la vez se exima a sí misma de la utilización de esta vía en el cumplimiento de su obligación de publicidad de su gestión.

En este sentido, la Consejería de Educación, Formación Profesional, Educación Física y Deportes del Gobierno de Canarias aceptó la [Recomendación](#) de esta institución para la adopción de las medidas precisas para su efectividad.

Bolsas de trabajo para nombramientos y contrataciones temporales

Esta institución continúa velando porque tanto en la constitución de las bolsas como en su gestión se respeten los principios rectores del acceso al empleo público y los derechos de sus integrantes. Algunas administraciones han establecido condiciones laborales del personal temporal, sea funcionario interino o personal laboral que, a juicio del Defensor del Pueblo, con la pretensión de facilitar la gestión de los recursos humanos, establecen medidas que constituyen un trato abusivo que vulnera los derechos de este colectivo.

Así, cabe mencionar el criterio expresado en el Acuerdo de 11 de diciembre de 2024, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba expresa y formalmente el Acuerdo de 2 de diciembre de 2024, de la Mesa Sectorial del Personal Funcionario de Administración y Servicios, sobre condiciones de trabajo del personal funcionario de Administración y servicios de la Comunidad de Madrid (2025-2028). Este texto regula las listas de espera de funcionarios interinos y dispone que cuando han acumulado tres años de servicios, pasarán a ocupar el último puesto de dicha lista y no podrán volver a ser llamados hasta que hayan transcurrido al menos seis meses desde la fecha de su último cese, al objeto de garantizar la ruptura de la unidad del vínculo y evitar incurrir en un exceso de temporalidad.

Esta institución considera que los aspirantes de bolsa de trabajo no deben soportar en sus expectativas legítimas las consecuencias negativas derivadas de una falta de planificación de las necesidades estructurales de la Administración correspondiente y de la disposición efectiva de los recursos humanos necesarios para atenderlas. Tampoco deben verse privados de los derechos que les asisten en caso de superación de los límites legales a la temporalidad de la relación laboral.

La Consejería de Economía, Hacienda y Empleo de la Comunidad de Madrid no aceptó la [Recomendación](#) para que se modificara el referido acuerdo en este aspecto.

Por similares razones esta institución [recomendó a la Diputación de Toledo](#) que en el llamamiento de aspirantes de bolsas de trabajo temporal se respete estrictamente el orden de llamamiento, sin que quepa alterarlo por previsión de superación del plazo máximo del nombramiento de interinidad, según establece el artículo 10 del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público. La Recomendación no fue aceptada.

La Secretaría de Estado de Justicia aceptó la [Recomendación](#) de esta institución, dirigida a iniciar los trámites para la renovación de las bolsas de trabajo del Cuerpo de Facultativos del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses por haber perdido vigencia las bolsas de trabajo del citado cuerpo, aprobadas por resolución de 6 de abril de 2021.

Igualmente, [recomendó a la Delegación del Gobierno en la Comunitat Valenciana](#) que se adoptaran las medidas oportunas en la gestión de listas de candidatos a personal funcionario interino de los cuerpos de la Administración General del Estado, de modo que en los llamamientos se garantice el ejercicio del derecho a la baja de maternidad sin ocasionar perjuicio a la aspirante que la disfruta. La Delegación del Gobierno en la Comunitat Valenciana aceptó la Recomendación.

18.2 MOVILIDAD DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS

Movilidad de los empleados públicos por razón de enfermedad

En 2020, el Defensor del Pueblo había formulado una [Recomendación](#) para que se modificase la Resolución de 29 de marzo de 2019, de la entonces Secretaría de Estado de Función Pública, al advertir que el archivo de las solicitudes en estos supuestos sin obtener una resolución sobre el fondo del asunto podría vulnerar el derecho a la tutela judicial efectiva del solicitante, al tiempo que se lesionaba su derecho a la prevención sobre todos aquellos riesgos laborales.

Tras reiterarse esta Recomendación en 2025, la Secretaría de Estado de Función Pública modificó la resolución mediante la de 18 de junio de 2025, acogiendo el criterio de esta institución.

Concurso de traslados y convocatoria de estabilización de personal laboral no docente

La celebración concurrente del concurso de traslados y el proceso extraordinario de estabilización de empleo temporal para el acceso a plazas de carácter laboral en la Comunidad de Madrid produjo inquietud entre familias de diversos centros educativos. Las fechas de resolución de dichos procedimientos, así como los plazos de incorporación previstos en ellas, suponían que educadores infantiles, técnicos de integración social y otro personal no docente del ámbito educativo cambiara a mitad de

curso, perjudicando gravemente el vínculo con los alumnos y la continuidad asistencial de sus funciones.

El Defensor del Pueblo inició actuaciones ante la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, en aras a garantizar el interés superior del menor y su derecho a la educación, que debe primar sobre otros factores.

La Dirección General de Función Pública, en coordinación con la referida consejería, tras ponderar el impacto de la situación planteada en el ámbito educativo y las posibles consecuencias sobre las personas que han superado estas convocatorias y que tienen derecho a desempeñar cuanto antes sus servicios en los puestos que le sean adjudicados, decidió demorar los efectos de su incorporación al final del curso escolar y, por las mismas razones, demorar al 30 de junio de 2025 los efectos del cese del personal temporal que venía ocupando puestos incluidos en el último concurso de traslados de personal laboral convocado y que quedaron desiertos.

18.3 CONDICIONES LABORALES

Retribuciones

Continuando con las actuaciones iniciadas el pasado año, el Defensor del Pueblo dirigió una [Recomendación a la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos](#) para que se impulsen las medidas precisas para la revisión periódica que exige el Real Decreto 462/2002, de 24 de mayo, para la actualización de los importes máximos que perciben los funcionarios públicos por gastos de alojamiento, manutención y gastos de viaje, contemplados en el Real Decreto 462/2002, de 24 de mayo, sobre indemnizaciones por razón del servicio, que permanecen sin actualizar desde el año 2005. La citada secretaría de Estado indicó que tiene previsto proceder a la revisión de esta materia en la nueva Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2026.

En este contexto, el Defensor del Pueblo manifestó también ante la Secretaría de Estado de Función Pública del Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública que el mantenimiento de la diferencia entre las cuantías de las dietas a percibir según los grupos de pertenencia de los empleados públicos genera, a juicio de esta institución, una desigualdad que ha de ser solventada, pues los gastos han de ser indemnizados en razón del servicio y no en función del grupo de pertenencia del comisionado.

En este aspecto, la Administración indicó su compromiso con las principales organizaciones sindicales representativas del personal al servicio del sector público para abordar esta cuestión, y así lo incluyó en el Acuerdo marco por la mejora del empleo público y el servicio a la ciudadanía, firmado el 27 de noviembre de 2025.

Teletrabajo

El teletrabajo como modalidad de prestación de servicios sigue en proceso de evolución en las Administraciones públicas con distintos niveles de implantación. En esta materia, el Defensor del Pueblo [recomendó a la Consejería Economía, Hacienda y Administración Pública de la Comunitat Valenciana](#) la modificación del artículo 13.2.e) del Decreto 49/2021, de 1 de abril, del Consell, de regulación del teletrabajo como modalidad de prestación de servicios del personal empleado público de la Administración de la Generalitat, tras constatar que dicho precepto impedía que nuevos empleados públicos pudieran incorporarse a dicha modalidad de prestación de servicios una vez transcurridos los exiguos plazos contemplados en dicha normativa. La Recomendación fue aceptada.

18.4 MUTUALIDADES Y CLASES PASIVAS

La remisión, por medios electrónicos, de los partes médicos de baja, confirmación y alta médica por parte de la Administración, en la gestión y control de la prestación económica de la Seguridad Social por incapacidad temporal, prevista en la Orden ISM/2/2023, de 11 de enero, constituye una medida de agilización y simplificación de estos procesos que reduce obligaciones burocráticas a quienes se encuentran en esta situación y contribuye a la salvaguarda de sus datos de salud. Esta institución inició una actuación de oficio ante el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, al objeto de que se valore iniciar procedimientos para extender estas medidas al ámbito de las mutualidades de funcionarios públicos. En el momento de cerrar este informe no se había recibido respuesta.

También dirigió una [Sugerencia al Instituto Social de las Fuerzas Armadas](#), con el objeto de que se restablezca la totalidad de los servicios a los mutualistas en Pontevedra y se ofrezca información al colectivo de la posibilidad de acudir al Servicio Gallego de Salud ante la falta de centros concertados en la zona. Dicha Sugerencia ha sido aceptada.

La Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 14 de septiembre de 2023, que declaró discriminatorio el complemento de maternidad reservado exclusivamente a las mujeres, provocó que un elevado número de pensionistas de sexo masculino del régimen especial de Clases Pasivas del Estado solicitaran la intervención del Defensor del Pueblo, al no recibir una expresa resolución a sus reclamaciones de indemnización por daños y perjuicios por responsabilidad patrimonial del Estado, fijada por el Tribunal Supremo en Sentencia de 15 de noviembre de 2023, en el ámbito de la Seguridad Social, en la cantidad de 1.800 euros.

La Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social señaló que, ante las dudas sobre la aplicabilidad de este pronunciamiento al Régimen de Clases Pasivas,

solicitó informe al Servicio Jurídico de la Administración de la Seguridad Social, que lo emitió el 20 de febrero de 2024, concluyendo que ese pronunciamiento era también un referente muy estimable para el operador de Clases Pasivas.

Tras estudiar distintas fórmulas para hacer frente al elevado volumen de reclamaciones, a finales de 2025 los comparecientes han comenzado a percibir la liquidación de la indemnización reseñada.

18.5 PERSONAL ESTATUTARIO DE LOS SERVICIOS DE SALUD

Acceso al empleo público estatutario

El Defensor del Pueblo ha venido advirtiendo en informes anteriores de la necesidad de establecer una más eficiente planificación de los recursos humanos del Sistema Nacional de Salud que redunde en la mejora de la calidad, eficacia y eficiencia de los servicios, en lo que incide la adecuada programación de los procesos de acceso al empleo público y la planificación orientada a su idóneo dimensionamiento, distribución y estabilidad.

En materia de acceso, formuló una [Recomendación al Servicio Madrileño de Salud](#) sobre la valoración de la experiencia profesional adquirida en cualquier centro sanitario público de los países miembros de la Unión Europea en el período anterior a la incorporación de dicho país a la Unión, de acuerdo a la interpretación ofrecida por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en diferentes pronunciamientos judiciales, en interpretación del derecho a la libre circulación de los ciudadanos europeos. Tras una [Sugerencia](#) posterior del Defensor del Pueblo, la Consejería de Sanidad de Madrid aceptó estas resoluciones, anunciando que dictará instrucciones dirigidas a que los tribunales de calificación acomoden sus decisiones a este mandato normativo.

También sobre el reconocimiento, como servicios prestados, de la puntuación a una trabajadora durante el período de descanso por maternidad, esta institución formuló una [Recomendación al Departamento de Sanidad de la Diputación General de Aragón](#) para que, en el marco de los criterios de actuación en la bolsa de empleo temporal de todas sus categorías, se extremen las garantías para hacer efectivos los principios constitucionales de acceso al empleo público temporal, y se reconozcan aquellos que sí desempeñaría por existir un llamamiento en las listas, pero que no ha podido prestar por razón de la maternidad.

La necesidad de concluir los procesos selectivos para reducir el alto índice de precariedad en el empleo en la sanidad, conforme a la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, repercute a su vez en otras convocatorias de provisión, como las de traslados, sujetas, además, a la falta de periodicidad en todas las categorías estatutarias.

Es el caso, por ejemplo, de la actuación desarrollada ante la Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid, respecto del transcurso de muchos años sin convocatoria de concurso de traslados para la provisión de plazas de Médicos en Atención Hospitalaria en categorías estatutarias.

La Administración autonómica remitió recientemente un extenso informe en el que recordaba que el Estatuto Marco establece que los concursos de traslados se deben convocar preferentemente con una periodicidad de dos años, por lo que la Administración no está obligada a su convocatoria cuando existan razones que aconsejen lo contrario, de acuerdo con su potestad de autoorganización.

Además, daba cuenta del desarrollo actual de tres procesos selectivos de los que resultarán más de 6.700 médicos especialistas fijos.

Asimismo, expresó el compromiso de convocar procesos de concurso de traslados en esta legislatura, para su personal fijo, en la mayoría de las categorías estatutarias. Así, informó de que a mediados del año 2025 se habían ofertado más de 3.000 plazas de 31 categorías, acordándose que la convocatoria de las 50 categorías de facultativos especialistas se publicara en meses posteriores, de modo que no se produjera menoscabo en la continuidad y en la calidad asistencial.

El Defensor del Pueblo también ha venido realizando actuaciones sobre la gestión y actualización de las bolsas de trabajo temporal del Servicio Andaluz de Salud. A pesar de que en noviembre de 2024 estaban actualizadas 86 de las 122, con el compromiso de actualización de las restantes.

Al cierre de este informe, el 15 de diciembre de 2025, se aprobó un Pacto para la creación de una Bolsa Única y la reestructuración del sistema de selección de personal temporal, con el fin de fortalecer la gestión de los recursos humanos, como un nuevo marco regulador ajustado a las circunstancias actuales del sistema sanitario y a las legítimas demandas de los profesionales. Esta institución permanecerá atenta a aplicación y resultados.

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)

La actividad del Defensor del Pueblo, en su calidad de Mecanismo Nacional de Prevención (MNP), es objeto de un informe anual específico, que se presenta como anexo digital de este informe a las Cortes Generales. Se trata de un texto que debe tener un formato específico, detallando de una forma pormenorizada las actividades del MNP llevadas a cabo a lo largo del año y que debe ser remitido posteriormente al Subcomité de Prevención de la Tortura de Naciones Unidas. Es por este motivo por lo que se integra en el informe del Defensor del Pueblo en formato digital.

Se puede acceder a él en la pestaña de anexos del informe anual y a través de la página web institucional, [informe anual del MNP 2025](#).

Características generales del informe del Mecanismo Nacional de Prevención (MNP)

La función del Mecanismo Nacional de Prevención (MNP) es la supervisión de lugares de privación de libertad de España, de acuerdo con el Protocolo facultativo a la Convención de las Naciones Unidas contra la tortura y otros tratos o penas crueles inhumanos o degradantes (OPCAT).

Para el ejercicio de la función preventiva encomendada por el protocolo facultativo, el MNP lleva a cabo una serie de visitas no anunciadas a todo tipo de dependencias donde se encuentran o pueden encontrarse personas privadas de libertad.

El mecanismo efectúa visitas a los siguientes tipos de centros:

- Centros de internamiento para menores infractores (CIMI).
- Centros penitenciarios y unidades de custodia hospitalaria.
- Lugares y centros de detención para personas extranjeras.
- Calabozos de cuerpos policiales y judiciales.

Además, el MNP realiza visitas con un propósito específico, encuadradas en los siguientes programas:

- Programa de prevención de la discriminación por razón de género.
- Programa sobre salud mental.
- Programa sobre discapacidad intelectual en los lugares de privación de libertad.
- Programa de fallecimientos bajo custodia.

En 2025 se efectuaron 63 visitas a los lugares de privación de libertad, que dieron lugar a 67 actuaciones que se detallan en el siguiente cuadro, diferenciadas en función del tipo de lugar de privación de libertad.

Lugares de privación de libertad visitados	Tipo de visita	Núm. de actuaciones realizadas
Calabozos de edificios judiciales		2
Calabozos de los Juzgados Calle Albarracín (Madrid)	<i>General</i>	1
Calabozos de los Juzgados de Catarroja (Valencia)	<i>General</i>	1
Centros de primera asistencia y detención de extranjeros (CATE)		7
Centro de Atención Temporal de Extranjeros de Almería	<i>General</i>	1
Centro de Atención Temporal de Extranjeros San Andrés (El Hierro)	<i>General</i>	1
Centro de Atención Temporal de Extranjeros de Arrecife (Lanzarote)	<i>General</i>	1
Centro de Atención Temporal de Extranjeros de Málaga	<i>General</i>	1
Centro de Atención Temporal de Extranjeros de Motril (Granada)	<i>General</i>	1
Centro de Atención Temporal de Extranjeros de Adeje (Tenerife)	<i>General</i>	1
Centro de Atención Temporal de Extranjeros del Polvorín de Barranco Seco (Gran Canaria)	<i>General</i>	1
Comisarías y otros lugares de custodia de la Policía Nacional		14
Comisaría de Distrito Madrid Chamartín	<i>General</i>	1
Comisaría de Distrito Madrid Chamberí	<i>General</i>	1
Comisaría Rey Fernando (Zaragoza)	<i>General</i>	1
Comisaría de Policía Judicial de Tráfico de la Policía Municipal de Madrid	<i>General</i>	1
Comisaría Local de Torrent (Valencia)	<i>General</i>	1
Comisaría Local de Xirivella (Valencia)	<i>General</i>	1
Comisaría Provincial de Guadalajara	<i>General</i> <i>Discapacidad</i> <i>Género</i>	3

.../...

Comisaría Provincial de Tarragona	<u>General</u>	1
Comisaría Provincial de León	<u>General</u> <u>Discapacidad</u> <u>Género</u>	3
Registro Central de Detenidos (Madrid)	<u>General</u>	1
Cuarteles y otros lugares de custodia de la Guardia Civil		7
Comandancia de la Guardia Civil de Valladolid	<u>General</u> <u>Discapacidad</u> <u>Género</u>	3
Puesto de la Guardia Civil de Casetas (Zaragoza)	<u>General</u>	1
Puesto de la Guardia Civil de Lliria (Valencia)	<u>General</u>	1
Puesto de la Guardia Civil de Valdemoro (Madrid)	<u>General</u>	1
Puesto Principal de la Guardia Civil de Paiporta (Valencia)	<u>General</u>	1
Salas de inadmitidos y de solicitantes de asilo en puestos fronterizos		5
Salas de solicitantes de asilo y salas de inadmitidos en el aeropuerto Adolfo Suárez Madrid-Barajas	<u>General</u>	1
Salas de solicitantes de asilo y salas de inadmitidos en el aeropuerto de Gran Canaria	<u>General</u>	1
Salas de solicitantes de asilo y salas de inadmitidos en el aeropuerto Josep Tarradellas Barcelona-El Prat	<u>General</u>	1
Salas de solicitantes de asilo y salas de inadmitidos en el aeropuerto Tenerife Norte	<u>General</u>	1
Salas de solicitantes de asilo y salas de inadmitidos en el aeropuerto Tenerife Sur	<u>General</u>	1
Centros de internamiento de extranjeros (CIE)		1
Centro de internamiento de extranjeros de Algeciras	<u>General</u>	1
Centros de inserción social (CIS)		1
Centros de inserción social Máximo Casado Carrera (Valladolid) y Victoria Kent (Madrid)	<u>General</u>	1
Centros de internamiento para menores infractores (CIMI)		8
Centro de Ejecución de Medidas Judiciales Altamira (Madrid)	<u>General</u>	1
Centro Educativo Virgen de Valvanera (La Rioja)	<u>General</u> <u>Discapacidad</u> <u>Género</u>	3
Centro de internamiento para menores infractores Genil (Granada)	<u>General</u>	1

.../...

Centro de internamiento para menores infractores La Cañada (Ciudad Real)	General Discapacidad Género	3
Centros penitenciarios		11
Centro Penitenciario Albacete	General	1
Centro Penitenciario Valladolid	General	1
Centro Penitenciario Las Palmas I	Personas Mayores Salud mental	2
Centro Penitenciario Las Palmas II	Personas Mayores Salud mental	2
Centro Penitenciario Madrid IV	General	1
Centro Penitenciario Pamplona	Salud mental	1
Centro Penitenciario Puig de les Basses (Figueras, Girona)	Discapacidad Género	2
Centro Penitenciario Quatre Camins (Barcelona)	Personas Mayores	1
Unidades de salud mental		6
Mentalia Guadarrama (Madrid)	Salud mental	1
Unidad de Hospitalización Breve y la Unidad de Hospitalización Breve de Adolescentes del Hospital Universitario 12 de Octubre (Madrid)	Salud mental	1
Unidad de Hospitalización Breve y la Unidad de Hospitalización Breve de Adolescentes del Hospital Universitario Gregorio Marañón (Madrid)	Salud mental	1
Unidad de Hospitalización Breve Salud Mental del Complejo Asistencial de Segovia	Salud mental	1
Unidad de Hospitalización Breve del Complejo Universitario de Albacete	Salud mental	1
Unidad de Trastornos de la Conducta Alimentaria del Complejo Hospitalario Universitario de Albacete	Salud mental	1
Operativos de repatriación		3
FRONTEX Albania y Georgia	General	1
FRONTEX Colombia (prevuelo)	General	1
UCER El Aaiún (Marruecos)	General	1
Unidades de custodia hospitalaria		2
Unidad de custodia hospitalaria del Hospital General Universitario de Albacete	General	1
Unidad de custodia hospitalaria de los Hospitales Generales Universitarios Gregorio Marañón y 12 de Octubre (Madrid)	General	1
Actuaciones totales		67

Principales contenidos del informe

El informe del Mecanismo Nacional de Prevención (MNP), además de ofrecer información detallada sobre las visitas y actuaciones realizadas, así como de las resoluciones correspondientes a las mismas, recoge también los hallazgos y propuestas derivadas de los expedientes tramitados a raíz de las visitas efectuadas.

Los dos últimos apartados del informe del MNP están dedicados a la investigación de las alegaciones de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos y degradantes y a la actividad del mecanismo en materia de formación, cooperación y difusión, respectivamente.

Por otro lado, desde la página web del MNP se puede acceder a los datos actualizados de su actividad (<https://www.defensordelpueblo.es/mnp/actividad/>).

Entre otros aspectos, se pueden consultar ahí las resoluciones formuladas y enviadas a las autoridades competentes y un mapa interactivo con todas las visitas realizadas desde el inicio de la actividad del MNP. A partir de las visitas y de las actuaciones se generan unas fichas en las que se recogen las conclusiones y las resoluciones derivadas del acta de inspección correspondiente, su seguimiento y las resoluciones.

También pueden consultarse estas resoluciones en el anexo B del informe MNP, organizándose ahí de una forma cronológica: B.1 Recomendaciones y B.2 Sugerencias.

Por otro lado, el mecanismo realizó 71 actuaciones de oficio.

Avances

En el [informe anual del MNP](#) se destaca como un importante avance en las buenas prácticas, con respecto al proceso de detención policial, su constante protocolización, incorporando en su regulación muchas de las Recomendaciones del Mecanismo Nacional de Prevención (MNP) y del Defensor del Pueblo.

Igualmente, en lo que respecta a los centros de menores infractores, el MNP destaca la mejora de la coordinación con los servicios de salud mental del Sistema Nacional de Salud, la elaboración de protocolos en materia de prevención de violencia sexual y que en los protocolos de utilización de medios de contención se tenga en cuenta de forma específica la discapacidad intelectual de las personas a quienes se aplican.

En las prisiones gestionadas por la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias se han observado mejoras en la cumplimentación de los libros de registro de quejas sobre malos tratos y de imágenes extraídas, lo que supone una mayor garantía para los derechos fundamentales de las personas internas. También merece destacarse

la aprobación en el ámbito de la Administración penitenciaria del País Vasco de un nuevo Protocolo para la gestión y supervisión de denuncias de tortura y malos tratos.

Es igualmente un avance la medida llevada a cabo por el Ministerio de Justicia, cuando se producen fallecimientos bajo custodia, para que se prioricen los análisis toxicológicos de los fallecidos por parte del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses, incorporando en su sistema LIMS la categoría «centro penitenciario» para agilizar estos casos.

En materia de extranjería, es reseñable la utilización preferente de los centros de atención temporal de extranjeros (CATE), en lugar de instalaciones provisionales (y, por tanto, más precarias), como espacios de detención de las personas inmigrantes que llegan por vía marítima a las costas españolas. Por contra, algunos de estos centros, como el de Almería, no presentan unas condiciones adecuadas para este tipo de detención.

En las dependencias de detención policial, se observa una falta de inversión en nuevas instalaciones y la necesidad de un mayor esfuerzo presupuestario en el mantenimiento y limpieza de las existentes.

En materia penitenciaria, además de insistir en el reiterado y grave problema del déficit de personal facultativo en los centros penitenciarios, el mecanismo sigue solicitando una mayor regulación de las limitaciones en la aplicación de los distintos regímenes penitenciarios, así como un registro exhaustivo, homogéneo y completo de los fallecimientos ocurridos en los centros penitenciarios.

En los centros de menores infractores, el MNP considera que los espacios al ingreso resultan por lo común inadecuados. Asimismo, se ha podido constatar cómo la sanción de separación de grupo afecta de forma negativa a los menores con discapacidad intelectual.

Es igualmente destacable, en todos los dispositivos de privación de libertad, la falta de explotación estadística de datos desagregados por sexo y por población LGTBI, así como de las variables transversales, como la relativa a personas con discapacidad o a personas pertenecientes a la comunidad gitana. El MNP reconoce que se trata de una cuestión de difícil solución, pues por un lado resulta necesario proteger los datos personales pero por otro se priva a estos casos de herramientas analíticas que faciliten la adopción de decisiones para compensar la situación de especial vulnerabilidad.

Por último, en las visitas realizadas por el MNP en 2025 a unidades psiquiátricas de hospitalización breve y a centros sociosanitarios de salud mental, se constata que se siguen practicando numerosas contenciones con una larga duración.

Seguimiento del *Informe sobre los abusos sexuales en el ámbito de la Iglesia católica y el papel de los poderes públicos. Una respuesta necesaria*

En el momento de cerrar el presente informe, el Gobierno de España, por un lado, y la Conferencia Episcopal Española y la Conferencia Española de Religiosos, por otro, habían hecho pública la firma de un acuerdo para materializar una de las Recomendaciones del *Informe sobre los abusos sexuales en el ámbito de la Iglesia católica y el papel de los poderes públicos. Una respuesta necesaria*, que había presentado el Defensor del Pueblo en octubre de 2023.

El texto estaba encabezado en los siguientes términos:

Acuerdo entre el Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, la Conferencia Episcopal Española y la Conferencia Española de Religiosos por el que se establecen las bases para el cumplimiento de la recomendación del Defensor del Pueblo relativa a la reparación de las víctimas de abusos sexuales producidos en el ámbito de la Iglesia católica que han prescrito o para los que se ha extinguido la acción penal.

Con este acuerdo, firmado el 8 de enero de 2026, se quiere dar cumplimiento a la tercera Recomendación, recogida en la página 670 del mencionado Informe del Defensor del Pueblo, que propuso, como una de las medidas de reparación a las víctimas de aquellos abusos, la creación de un órgano especial de carácter temporal que tenga como finalidad la reparación de las víctimas de agresión o abuso sexual 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.

El texto establece un acuerdo mutuo entre las partes firmantes –Gobierno e Iglesia– para definir un estatuto básico de las víctimas referido, al menos, al procedimiento y organización para el reconocimiento de la condición de víctima y las distintas fórmulas de reparación (restaurativa o simbólica, psicológica o psiquiátrica, moral del daño o cualquier otra forma de reparación) que se puedan establecer en el marco de un órgano que se comprometen a crear.

Las dos instancias firmantes de ese acuerdo manifiestan en el mismo su intención de proponer al Defensor del Pueblo que participe en la creación y en el funcionamiento de ese sistema de reconocimiento de reparación de las víctimas, cuya concreción y detalles deberán establecerse durante los primeros meses de 2026.

Los trabajos de la Comisión Asesora (2022-2023) y el informe (2023)

Cabe recordar que el Defensor del Pueblo había recibido, el 10 de marzo de 2022, la encomienda, por parte del Congreso, 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, de la Unidad de Atención a las Víctimas y del Foro de Asociaciones, que prosiguieron en

2023, hasta la elaboración del Informe, que se registró en el Congreso y fue entregado a su presidenta el 27 de octubre de 2023, tal y como se reflejó en el informe anual relativo a aquel año.

El Informe consistió en un texto de 777 páginas, dividido en ocho partes: una introducción con el texto de la encomienda y los objetivos y la metodología del trabajo; un repaso de las comisiones e informes sobre esta cuestión elaborados en otros países; una exposición general 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 entonces 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.

Las Recomendaciones se estructuraron en cinco cuestiones: sobre el reconocimiento, sobre la prevención, sobre la reparación, sobre el apoyo a las víctimas y sobre la formación e investigación.

El Informe incluyó varios apéndices: 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.

Igualmente se complementó con un anexo, consultable desde la web institucional, consistente en una tabla con la localización de las alegaciones de los abusos sexuales en el ámbito de la Iglesia católica, según distintas investigaciones.

Para favorecer su difusión, también se elaboró un resumen de 72 páginas, que recogía sus líneas generales, sus conclusiones y recomendaciones, así como las versiones de esos materiales a las lenguas españolas cooficiales y al inglés.

Todo ello tanto el Informe como su resumen se encuentran disponibles en la web institucional del Defensor del Pueblo:

<https://www.defensordelpueblo.es/informe-comision-abusos-sexuales/>

Para dar cuenta de los contenidos de ese Informe, el Defensor del Pueblo compareció, el 15 de octubre de 2024, en la Comisión Mixta de Relaciones con el Defensor del Pueblo de la Cortes Generales.

El Defensor finalizó su primera intervención en esta comparecencia recordando que la repuesta a las víctimas de abuso en la Iglesia católica se deberá en gran medida «a su respuesta como miembros de las Cortes Generales», emplazando así a desarrollar

las Recomendaciones que aparecen en la parte final del Informe.

A finales de 2024, el Defensor del Pueblo elaboró un documento titulado *Actualizaciones 2024*, donde ponía al día las actuaciones llevadas a cabo a lo largo de aquel año –entre ellas, la recogida de nuevos testimonios de víctimas, que se añadían a las que reflejaba el informe cerrado en 2023–, que formó parte entre los anexos del informe anual correspondiente y que se puede consultar y descargar desde la web de la institución.

Atención a las víctimas por parte del Defensor del Pueblo

A lo largo de 2025, el Defensor del Pueblo ha seguido atendiendo a las víctimas de abusos sexuales en el ámbito de la Iglesia católica. Recibió este año un total de 212 correos que solicitaban distinto tipo de información. Se atendieron las peticiones, ofreciendo el asesoramiento pertinente en cada caso o, en un número de ellos, remitiendo al registro general de la institución cuando se trataban de cuestiones de su competencia (básicamente, quejas).

La institución mantuvo 104 conversaciones telefónicas, en las que prestó seguimiento y asesoramiento a personas que o bien habían sido atendidas previamente o bien comunicaban por primera vez con ella.

Se prosiguió, así, una labor de continuación de la que había realizado la Unidad de Atención de las Víctimas entre 2022 y 2024, centrada sobre todo en el seguimiento de la trayectoria de las personas que habían prestado su testimonio ante el Defensor, siempre a demanda de ellas.

Otro asunto que ha generado un número importante de consultas ha sido el tratamiento fiscal que iban a recibir las indemnizaciones en el impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF), como queda reflejado en el epígrafe 12.1.1 del presente informe.

Una de estas consultas generó varias quejas ante el Defensor del Pueblo, que propiciaron la siguiente Recomendación, el 5 de noviembre:

Que, con la mayor brevedad, se promueva la modificación el artículo 7, de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, de forma que recoja la exención para las indemnizaciones por responsabilidad civil que se corresponden con daños personales (físicos, psíquicos o morales) que están abonando las entidades de la Iglesia católica como reparación por abusos.

Este mismo asunto ha sido planteado ante las diferentes haciendas autonómicas de Navarra y del País Vasco.

Finalmente, el 3 de diciembre de 2025, el Senado aprobó una moción para que «las indemnizaciones por pederastia en el ámbito de la Iglesia católica» queden exentas de tributación en el IRPF.

Otras actuaciones del Defensor del Pueblo

El 28 de enero tuvo lugar una reunión entre el Defensor y el Ararteko en la que, entre otras cuestiones, se produjo un intercambio de información sobre las víctimas de abuso en el ámbito de la Iglesia católica de las que había tenido conocimiento la institución del País Vasco.

Durante la comparecencia ante la Comisión Mixta de Relaciones con el Defensor del Pueblo celebrada el 16 de noviembre, el Defensor recordó una vez más la necesidad de poner en marcha las medidas de reconocimiento y reparación a las víctimas.

Otras iniciativas parlamentarias

El 20 de diciembre de 2024, el *Boletín Oficial del Congreso de los Diputados* había recogido la propuesta, por parte de dos grupos parlamentarios, de crear una subcomisión, en el seno de la Comisión de Justicia, sobre el estudio para el reconocimiento y reparación de las víctimas de agresión o abuso sexual en el ámbito de la Iglesia católica. En concreto, esa subcomisión debía tener como objeto «llevar a cabo un informe sobre las medidas a todos los ámbitos administrativos que se acordarán para garantizar el reconocimiento y reparación de las víctimas de agresión o abuso sexual infantil en el ámbito de la Iglesia católica, así como las acciones preventivas necesarias para evitar nuevos casos de agresiones y abusos».

El plazo para la presentación del informe correspondiente y las conclusiones quedaba establecido coincidiendo con el período de sesiones, en junio de 2025.

Decaída esta subcomisión, el 2 de abril de 2025, el *Boletín Oficial del Congreso de los Diputados* recogió una nueva propuesta, por parte de dos grupos parlamentarios, para crear una subcomisión, en el seno de la Comisión de Justicia, con el mismo objetivo indicado. En concreto, para «llevar a cabo un informe sobre las medidas a todos los ámbitos administrativos que se acordarán para garantizar el reconocimiento y reparación de las víctimas de agresión o abuso sexual infantil en el ámbito de la Iglesia católica, así como las acciones preventivas necesarias para evitar nuevos casos de agresiones y abusos».

Actuaciones del Gobierno de Navarra

La comisión creada en la Comunidad Foral de Navarra para el reconocimiento de las víctimas de ataques contra la integridad física, la indemnidad y la libertad sexual en el ámbito de la Iglesia católica, al amparo de la Ley Foral 24/2022, hizo públicos sus datos

en junio de este año. Según los datos que aparecen en su web la comisión había reconocido durante el año 2024 a 16 víctimas.

En total, esa comisión inició 27 expedientes, de los cuales 16 terminaron con el reconocimiento como víctima del solicitante, una fue rechazada y 10 se encontraban en tramitación a fecha 18 de junio. Otros 7 expedientes estaban a la espera del inicio de trámite.

Desde el inicio de su actividad, esa comisión ha recibido un total de 77 solicitudes, de las que 31 se han resuelto de una forma positiva; una solicitud de reconocimiento ha sido desestimada, y otra ocasión fue retirada por la persona solicitante.

Actuaciones por parte de la Iglesia católica

Como se indicó en el informe anual correspondiente a 2024, en junio de aquel año la Conferencia Episcopal Española y la Conferencia Española de Religiosos (CONFER) habían presentado un Plan de Reparación Integral a las Víctimas de Abusos sexuales a menores y personas equiparadas en derecho (PRIVA). Este proyecto cuenta con una Comisión Asesora que mantuvo su primera reunión el 25 de septiembre del mismo año.

En noviembre de 2025, tras la 128 Asamblea Plenaria de los obispos españoles, se hicieron públicos los contenidos del primer informe anual de la Comisión Asesora de aquel plan PRIVA. Según este informe, el plan había recibido 101 casos, de los que se habrían resuelto y comunicado 58.

Anexos digitales (índices)

ANEXOS (consultables y descargables desde la web institucional)

Anexos al Informe anual

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

Anexos 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

Presentación	5
I Contenidos generales	11
1 Datos estadísticos (13) — 2 Resoluciones y su seguimiento (26) — 3 Resoluciones formuladas por el Defensor del Pueblo a solicitudes de recursos ante el Tribunal Constitucional (29) — 4 Administraciones no colaboradoras (33) — 5 Actividad internacional (34)	
II Algunos temas destacados	37
1 La convivencia con grupo educativo como medida de la ejecución penal de menores (39)	
2 Las personas mayores en la justicia civil (44)	
3 El impacto de la reforma del Reglamento de Extranjería en los solicitantes de protección internacional (49)	
4 La trata de seres humanos con fines de explotación laboral (56)	
5 Cuestiones relativas a la igualdad de trato que afectan a la comunidad gitana (63)	
6 Problemas en determinadas especialidades de la Formación Profesional: la falta de profesorado y la dificultad en el acceso a las prácticas curriculares (73)	
7 Los retrasos en la valoración del grado de discapacidad (84)	
8 El acceso de las personas con discapacidad al empleo público: la flexibilización de ajustes razonables en los procesos selectivos (96)	
9 Cuestiones relacionadas con el acceso a la pensión de jubilación (100)	
10 Las devoluciones en el impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF) por aportaciones al antiguo sistema de mutualidades laborales (110)	
11 La protección ante las llamadas comerciales no deseadas (115)	
12 Garantías de conservación de los valores ambientales de los espacios naturales protegidos (120)	
13 La comunicación institucional de las entidades locales: el uso de perfiles en redes sociales y los boletines informativos (127)	
III Supervisión de la actividad de las Administraciones Públicas	135
1 Administración de Justicia	137
1.1 La Ley Orgánica 1/2025, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia (137)	
1.2 Reformas normativas propuestas por el Defensor del Pueblo aceptadas y pendientes de ejecución (138): Nueva ley de asistencia jurídica gratuita (138) — Reforma del artículo 200 de la Ley de Enjuiciamiento Civil (138) — Regulación de la figura del contador-partidor dativo (138)	

- 1.3 Retrasos en la Justicia, medios personales y planta judicial (138):**
Carga excesiva de trabajo con respecto a la capacidad de resolución (139)
— Asuntos de especial sensibilidad social (140) — Estabilidad del personal (141) — Utilización de mecanismos procesales específicos (142)
- 1.4 Personal judicial y colaborador de la Justicia (142)**
 - 1.4.1 Titulares de la potestad jurisdiccional (142)**
 - 1.4.2 Abogados y procuradores: colegios profesionales (143)**
 - 1.4.3 Peritos judiciales (143)**
- 1.5 Derechos de los ciudadanos ante la Justicia (144)**
 - 1.5.1 Protección de los datos con fines jurisdiccionales (144)**
 - 1.5.2 Calidad del servicio público del turno de oficio (145)**
 - 1.5.3 Registro de fallecimientos que se producen con posterioridad a los seis meses de gestación (145)**
 - 1.5.4 Responsabilidad del Estado por el funcionamiento de la Justicia (145)**
- 1.6 Sustracción de recién nacidos (146)**
- 1.7 Nacionalidad y Registro Civil (147)**

2 Centros penitenciarios..... 148

Actualización del Protocolo específico de actuación frente a agresiones (PEAFA) en el ámbito penitenciario (148)

- 2.1 Fallecimientos (148)**
- 2.2 Trato digno como deber de la Administración penitenciaria (149):**
Registros efectuados con las garantías oportunas (149)
- 2.3 Derechos de las personas privadas de libertad (149)**
 - 2.3.1 Ingreso en prisión (149)**
 - 2.3.2 Criterios de clasificación inicial en tercer grado (149)**
 - 2.3.3 Protección de datos (150)**
 - 2.3.4 Protocolo de atención, acompañamiento y reparación a las víctimas de delitos sexuales cometidos dentro de la prisión (150)**
 - 2.3.5 Conducciones (150)**
 - 2.3.6 Derechos económicos (151)**
 - 2.3.7 Apoderamiento por videoconferencia «*apud acta*» (151)**
 - 2.3.8 Derecho a la salud (151):** Importancia de las infraestructuras en la salud de las personas privadas de libertad (152)
 - 2.3.9 Intoxicaciones por consumo de drogas y protección de la vida, integridad y salud (153)**
- 2.4 Derechos de los familiares y allegados de las personas privadas de libertad (153)**
 - 2.4.1 Especial deber de protección de los menores que visitan a sus familiares en prisión (153)**
 - 2.4.2 Servicio de atención a personas con dificultades deam-**

	bulatorias que acuden a visitas en prisión (154)	
	2.4.3 Atención telefónica a los ciudadanos a través de las centralitas de los centros penitenciarios y uso de videoconferencia (154)	
	2.4.4 Manifestación de condolencias (155)	
3	Ciudadanía y seguridad pública	156
3.1	Principio de coordinación para hacer frente a las consecuencias de la dana del 29 de octubre de 2024 (156)	
3.2	Actuaciones policiales (157)	
3.2.1	Tramitación de denuncias policiales y coordinación entre cuerpos de naturaleza policial (158): Incidencias en la presentación y tramitación de denuncias (158) — Problemas de coordinación entre cuerpos de naturaleza policial (159)	
3.2.2	Tramitación de quejas y denuncias disciplinarias (160)	
3.2.3	Corrección de la información que se facilita a la ciudadanía (161)	
3.2.4	Silencio administrativo (161)	
3.3	Víctimas del terrorismo (162)	
3.4	Suplantación de identidad (162): La suplantación de identidad en la titularidad de vehículos (163)	
3.5	Tráfico y seguridad vial (165): Cuestiones generales (165) — Solicitud de baja de vehículos siniestrados en el Unión Europea (165)	
4	Migraciones.....	167
4.1	Emigración y asistencia a ciudadanos españoles en el extranjero (167): Presos españoles en el extranjero (168)	
4.2	Entrada a territorio nacional (168)	
4.3	Emntrada por puestos no habilitados (169)	
4.4	Niñas y niños extranjeros solos o acompañados (169): Recomendaciones a las comunidades autónomas (170) — Recomendaciones a la Administración General del Estado (172)	
4.5	Centros de internamiento de extranjeros (CIE) (173)	
4.6	Expulsiones y devoluciones (174): Acogida humanitaria de las personas que no pueden ser devueltas o expulsadas (174)	
4.7	Oficinas consulares (175)	
4.8	Oficinas de extranjería (176)	
4.9	Protección internacional (177)	
5	Igualdad de trato	180
5.1	Discriminación por origen étnico, racial o nacional (180): Comunidad gitana (180) — Controles policiales de identificación (181) — Incoación de un expediente de expulsión tras interponerse una denuncia penal o acudir a una dependencia policial (181) — Otras discriminaciones por motivos	

étnicos raciales o de origen nacional (182)	
5.2 Discriminación por razón sexo (185)	
5.3 Discriminación por razón de identidad de género o de orientación sexual (186)	
5.4 Discriminación por razón discapacidad (187)	
5.5 Discriminación por razón de cualquier otra condición o circunstancia personal o social (187): Discriminación por razón de religión (187)	
6 Violencia contra las mujeres 190	
6.1 Protección Judicial de las víctimas (191)	
6.1.1 Formación judicial en perspectiva de género (191)	
6.1.2 Dilaciones y redimensionamiento de la planta judicial de los juzgados de violencia contra la mujer tras la Ley de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia (193)	
6.1.3 La ejecución de sentencias en los asuntos penales y civiles de la violencia de género (194)	
6.2 Funcionamiento de los dispositivos electrónicos para el seguimiento del cumplimiento de las penas y las medidas de seguridad (196)	
6.3 Acreditación administrativa de la condición de víctima y el acceso a los servicios de atención integral (198)	
6.4 Víctimas de violencia de género menores de edad (199)	
6.5 La trata de seres humanos como una forma de violencia contra las mujeres y las niñas (200)	
7 Educación y deporte 202	
7.1 Educación infantil obligatoria, bachillerato y formación profesional (202)	
7.1.1 Admisión de alumnos en centros sostenidos con fondos públicos (202): Alumnos con estudios extranjeros pendientes de homologación (202)	
7.1.2 Recursos para la inclusión educativa y social (202): Recursos personales especializados de atención a la diversidad (202) — Recursos materiales y accesibilidad para alumnos con discapacidad (203) —Alumnado en situación de vulnerabilidad socioeducativa (203)	
7.1.3 Protocolos de acoso escolar (204)	
7.1.4 Construcción y mantenimiento de instalaciones escolares (205)	
7.1.5 Servicios escolares complementarios (205): Transporte escolar en centros públicos (205)	
7.1.6 Uso de las lenguas cooficiales en la enseñanza (206)	
7.2 Educación universitaria (207)	
7.2.1 Acceso a la universidad (207)	
7.2.2 Retirada de títulos universitarios por una tercera persona (207): Certificados para la suscripción del convenio especial de la Seguridad Social (208)	

7.2.3	Expedientes de homologación y equivalencia de títulos extranjeros (208)	
7.2.4	Becas y ayudas al estudio (209): Actuación de oficio sobre distintos elementos del cálculo de rendimientos económicos (210) — Cómputo de ayudas a la comunidad de vecinos entre las ganancias patrimoniales para el cálculo de patrimonio de los solicitantes (210) — Intereses de demora devengados ante la denegación de beca por falta de cumplimiento de requisitos (210)	
7.3	Deporte (211)	
	Desarrollo normativo de la Ley del Deporte (211) — Otros asuntos (212)	
8	Sanidad	213
8.1	Derecho a la asistencia sanitaria con cargo al Sistema Nacional de Salud (213)	
8.2	Salud pública (213): Campañas de vacunación (213)	
8.3	Atención a los usuarios y pacientes. Reclamaciones (214): Responsabilidad patrimonial de la Administración (215)	
8.4	Actuaciones en el ámbito de atención Primaria (215): Cobertura de vacantes (215)	
8.5	Actuaciones en el ámbito de la atención especializada. Listas de espera (216): Acompañamiento de pacientes (217)	
8.5.1	Lista de espera en consultas externas y en pruebas diagnósticas (218)	
8.5.2	Listas de espera quirúrgica (219)	
8.5.3	Prolongación inadecuada de las estancias hospitalarias (221)	
8.5.4	Técnicas de reproducción humana asistida (TRHA) (221)	
8.5	Salud mental (222): Supervisión de la atención residencial en salud mental (222)	
9	Seguridad Social y políticas de empleo	224
	Reintegro de prestaciones cobradas indebidamente (224)	
9.1	Campos de aplicación: afiliaciones, altas y bajas (225): Alta en el sistema de la Seguridad Social por la firma de convenio especial (225)	
9.2	Cotización y recaudación (226): Regulación de cuotas de trabajadores autónomos (226) — Facilidades otorgadas por la Tesorería General de la Seguridad Social en los procedimientos recaudatorios iniciados frente a afectados por la dana (227)	
9.3	Gestión de las prestaciones (227)	
9.4	Prestaciones contributivas (228)	
9.4.1	Pensiones de jubilación (228)	
9.4.2	Incapacidad laboral (228): Fondo de compensación para las víctimas del amianto (229)	
9.4.3	Prestación por Cuidado de Menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave (CUME) (229)	

9.4.4 Prestación de nacimiento y cuidado (230)	
9.5 Pensiones no contributivas (231)	
9.6 Prestaciones por desempleo y por cese de actividad (232): Funcionamiento de las oficinas del Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) y gestión de citas previas (232) — Subsidio para mayores de 52 años de las empleadas de hogar (233)	
9.6.1 Prestación por cese de actividad (233)	
9.7 Empleo (234)	
9.7.1 Desempleo y políticas activas de empleo (234)	
9.7.2 Prevención de riesgos laborales: altas temperaturas (234)	
10 Políticas sociales 237	
10.1 Sistema de protección de menores (237)	
10.2 Recursos para personas con discapacidad (238)	
10.3 Atención a personas mayores (238): Atención en centros residenciales (239)	
10.4 Personas en situación de dependencia (240): Demora en la acción protectora del sistema de la dependencia (240) — Modificación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, Promoción de la Autonomía Personal de Atención a las personas en situación de dependencia (242)	
10.5 Situaciones de necesidad y exclusión social (243)	
10.5.1 Ingreso mínimo vital (243): Demora en las reclamaciones previas (243) — Falta de motivación de las resoluciones (243) — Actualización de la cuantía del ingreso mínimo vital (243) — Reintegro del ingreso mínimo vital (244) — Criterios interpretativos (245)	
10.5.2 Ayudas sociales municipales y medidas contra el sinhogarismo (245): Atención a personas sin hogar en instalaciones de los aeropuertos (245) — Otros casos (246)	
10.6 Ayudas para las familias (247)	
11 Política social de vivienda 248	
11.1 Las dificultades de acceso a la vivienda en compra y alquiler (248)	
11.1.1 Propuestas para garantizar el acceso a una vivienda digna y adecuada (249)	
11.1.2 Actuaciones de oficio para el seguimiento de las medidas adoptadas por las administraciones (251)	
11.2 Procedimientos de adjudicación de vivienda pública y protegida (252)	
11.3 Bono alquiler joven (254)	
11.4 Alternativa habitacional ante desahucios y lanzamientos (256)	
12 Hacienda pública 258	
12.1 Tributos de gestión estatal (258)	
12.1.1 Impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF) (258): Indemnizaciones abonadas por la Iglesia católica (258) —	

	Acreditación de la discapacidad en el IRPF o dependencia y discapacidad en el IRPF (259)	
	12.1.2 Impuesto sobre el valor añadido (IVA) (260)	
	12.2 Tributos cedidos a las comunidades autónomas (261)	
	12.2.1 Impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados (ITPAJD) e impuesto de sucesiones y donaciones (ISD) (261)	
	12.3 Tributos locales (261)	
	12.3.1 Impuesto sobre bienes inmuebles (IBI) (262): Bonificaciones para familias numerosas (262) — Bonificación para viviendas con instalaciones de aprovechamiento solar (262)	
	12.3.2 Impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana (IIVTNU) (263)	
	12.3.3 Tasas (264)	
	12.4 Procedimientos tributarios y garantías del contribuyente (265)	
	12.4.1 Derechos y garantías (265): Revisión de los tributos locales: los tribunales económico-administrativos locales (265)	
	12.4.2 Procedimiento de recaudación (266)	
	12.4.3 Administración Electrónica: suplantación de identidad en la emisión de certificados digitales (267)	
	12.5 Catastro (268)	
13 Actividad económica		270
	13.1 Actividad bancaria y aseguradora (270):	
	13.1.1 Banca (270): Fraude bancario (270) — Préstamos rápidos y microcréditos (271) — Blanqueo de capitales (271)	
	13.2 Agua (272)	
	13.2.1 Gestión del suministro y facturación (272)	
	13.2.2 Cortes de suministro (273)	
	13.2.3 Altas en el suministro de agua (274)	
	13.3 Energía (275): Retrasos excesivos en el pago del bono social térmico (275) — Cortes asociados a usos fraudulentos (276)	
	13.4 Consumo (277): Sistema Arbitral de Consumo (277)	
	13.5 Ordenación del juego (277)	
	13.6 Gasto Público (278): Ayudas y subvenciones (278)	
	13.6.1 Responsabilidad patrimonial (279)	
	13.6.2 Expropiaciones (279)	
	13.7 Turismo. Viviendas de uso turístico (280): Funcionamiento del sistema para obtener el número de registro de alquiler de corta duración (280)	
14 Comunicaciones y transportes		281
	14.1 Comunicaciones (281)	

14.1.1 Servicios de telecomunicaciones (281)	
14.1.2 Fibra óptica (281)	
14.2 Correos y telégrafos (282)	
14.3 Transportes de viajeros e infraestructuras conexas (284)	
14.3.1 Transporte urbano (284): Taxis adaptados (284) — Servicio municipal de autobuses de conexión con el aeropuerto (285)	
14.3.2 Transporte por ferrocarril (285): Servicio de cercanías en Madrid y Barcelona (285) — Incidencias en el servicio ferroviario (287)	
14.3.3 Transporte de viajeros por carretera (287): El transporte público alternativo por las obras de la A-5 en la entrada a Madrid (288)	
14.3.4 Infraestructuras ferroviarias (289): Estación de Chamartín-Clara Campoamor (Madrid) (289) — Accesibilidad de las estaciones (289)	
14.4 Infraestructuras viarias (289)	
15 Medio ambiente	291
15.1 Procedimientos administrativos de naturaleza ambiental. Derechos de acceso a la información y participación pública en la materia (291): La figura del interesado en los procedimientos administrativos de naturaleza ambiental (291) — Derechos de acceso a la información y participación pública en materia ambiental (292)	
15.2 La protección del patrimonio natural y la biodiversidad (292): Incendios forestales (292) — Protección de la fauna y la flora (293)	
15.3 Protección de las aguas (295): Calidad de las aguas y vertidos (295) — Comunidades de regantes (295)	
15.4 Residuos peligrosos. Retirada del amianto (296)	
15.5 Contaminación acústica generada por el funcionamiento de las grandes infraestructuras (296)	
15.6 Contaminación acústica procedente de otras actividades (297): Actividades festivas (299)	
16 Urbanismo	301
16.1 Planeamiento urbanístico (301)	
16.2 Ejecución urbanística (302)	
16.3 Licencias urbanísticas (303)	
16.4 Disciplina urbanística (305)	
16.5 Deber de conservación (306): Terrenos (306) — Edificaciones (307)	
16.6 Accesibilidad, barreras urbanas y arquitectónicas (308)	
16.7 Derecho de acceso a la información urbanística (309)	
17 Administración local	311
17.1 Organización y régimen jurídico de las corporaciones locales (311): Transparencia. Acceso y difusión de la información (311) — Participación ciudadana (312) — Notificaciones (312) — Cita previa (313)	

17.2 Estatuto de los miembros de las corporaciones locales (313): Dimisión y nombramiento de nuevo alcalde (313) — Retribuciones y medios disponibles para ejercer las funciones (315) — Acceso a información municipal por parte de los ediles y del personal eventual (316)	
17.3 Territorio y población (317)	
17.4 Servicios (318): Contenedores de residuos (319) — Cementerios (319)	
17.5 Bienes (319)	
18 Función pública.....	321
18.1 Acceso al empleo público (321): Transparencia (321) — Demoras y paralización de los procesos selectivos (321) — Reserva a las personas con discapacidad en las ofertas de empleo público (322) — Idoneidad y adecuación al puesto de trabajo de la titulación habilitante exigida (323) — Publicación electrónica de actos derivados de procesos selectivos (323) — Bolsas de trabajo para nombramientos y contrataciones temporales (324)	
18.2 Movilidad de los empleados públicos (325): Movilidad de los empleados públicos por razón de enfermedad (325) — Concurso de traslados y convocatoria de estabilización de personal laboral no docente (325)	
18.3 Condiciones laborales (326): Retribuciones (326) — Teletrabajo (327)	
18.4 Mutualidades y clases pasivas (327)	
18.5 Personal estatutario de los servicios de salud (328): Acceso al empleo público estatutario (328)	
IV. Supervisión de lugares de privación de libertad por el Defensor del Pueblo en su condición de Mecanismo Nacional de Prevención (MNP).....	331
Características generales del informe del Mecanismo Nacional de Prevención (MNP) (333) — Principales contenidos del informe (337) — Avances (337)	
V. Seguimiento del Informe sobre los abusos sexuales en el ámbito de la Iglesia católica y el papel de los poderes públicos. Una respuesta necesaria.....	339
Los trabajos de la Comisión Asesora (2022-2023) y el informe (2023) (341) — Atención a las víctimas por parte del Defensor del Pueblo (343) — Otras actuaciones del Defensor del Pueblo (344) — Otras iniciativas parlamentarias (344) — Actuaciones del Gobierno de Navarra (344) — Actuaciones por parte de la Iglesia católica (345)	
Anexos digitales (índices)	347



www.defensordelpueblo.es