



DEFENSOR DEL PUEBLO

**Informe anual 2021 y
debates en las Cortes Generales**

Volumen I. Informe



**Informe anual 2021 y
debates en las Cortes Generales
Volumen I. Informe**

Madrid, 2022

INFORME ANUAL 2021

Volumen I. Informe

Anexos (descargables de la web institucional):

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

Volumen II. Debates y comparencias en las Cortes Generales

También se puede consultar el informe completo en la página web del Defensor del Pueblo (www.defensordelpueblo.es)

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-8760-2022

SUMARIO

Presentación.....	5
Contenidos.....	13
1 Datos estadísticos — 2 Resoluciones — 3 Administraciones no colaboradoras	
Supervisión de la actividad de las Administraciones Públicas.....	29
1 Administración de Justicia	29
2 Centros penitenciarios	60
3 Ciudadanía y seguridad pública	86
4 Migraciones.....	116
5 Igualdad de trato	160
6 Violencia contra las mujeres.....	175
7 Educación	200
8 Sanidad.....	245
9 Seguridad social y empleo.....	275
10 Políticas sociales	311
11 Política social de vivienda.....	340
12 Hacienda pública	357
13 Actividad económica.....	387
14 Comunicaciones y transportes	418
15 Medio ambiente	442
16 Urbanismo.....	488
17 Administración local	516
18 Función y empleo públicos	527
El Defensor del Pueblo como Mecanismo Nacional de Prevención (MNP).....	557

Al final del presente volumen se incluye un índice completo, donde se detallan sus contenidos.

PRESENTACIÓN

Mientras redactamos esta presentación, se nos hace aún más patente hasta qué punto vivimos en espacios de enorme fragilidad e incertidumbre. De nuevo, la guerra. Esta vez, en las puertas de Europa, con numerosas víctimas y desplazados, refugiados en ocasiones, y sin otro destino que huir.

A las numerosas reacciones internacionales de condena de la invasión rusa de Ucrania, muy singularmente la resolución A/ES-11/L.1 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, aprobada el 2 de marzo de 2022, o la del Parlamento Europeo, del 1 de marzo, cabe añadir la serie de medidas cautelares declaradas por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos del Consejo de Europa. A su vez, diversas federaciones de Ombudsman, de las que forma parte el Defensor del Pueblo de España, se han pronunciado condenando la agresión rusa por constituir una violación de la legalidad internacional y del derecho internacional humanitario. La Federación Iberoamericana del Ombudsman (FIO) insta, asimismo, a fomentar la paz por el bien de la democracia y la humanidad. Se trata de una crisis humanitaria que conlleva atender su repercusión en los derechos humanos, y de trabajar por facilitar el refugio y la ayuda necesarios.

Si bien el presente informe atiende más singularmente a la supervisión de la Administración, a fin de velar por los derechos fundamentales recogidos en la Constitución española (Título primero), no hemos de olvidar que el Defensor del Pueblo es también la Institución Nacional de Derechos Humanos.

Expectantes y activos ante la situación en la que la guerra afecta a la estabilidad del planeta, a la vida de numerosas personas, abordamos las tareas que nos corresponde en este caso, conscientes de que esta situación incide en cuanto hoy pensamos y hacemos.

El presente informe anual, por un lado, da respuesta a las obligaciones que al respecto tiene el Defensor del Pueblo. Pero es también un ejercicio de comunicación, a

la ciudadanía y con la ciudadanía, al formularse ante las Cortes Generales, que son la representación de la voluntad popular, representación ciudadana. Pero un informe no se limita a presentar el estado de una cosa y las circunstancias que rodean un hecho, es también una toma de posición, una expresión que responde en este caso a la defensa de derechos constitucionales, de derechos humanos. No es una mera memoria recopilatoria de unas actuaciones.

Es un acto de información y de comunicación, que trata de incentivar la reflexión y la acción que nacen de la experiencia, no solo de una institución, sino de la propia ciudadanía, que con sus escritos y otras manifestaciones señala en qué direcciones se plantean los asuntos más acuciantes que requieren las respuestas más concretas y definidas.

Este informe del Defensor del Pueblo ante las Cortes Generales no ha de olvidar que la Constitución ha de proteger a todos los españoles y pueblos de España en el ejercicio de los derechos humanos, lo que corresponde a una sociedad democrática avanzada (preámbulo de la CE). Y ello implica reconocer la permanente urgencia de la tarea de basar la paz social en «la dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás» (art. 10.1 CE). Y si hablamos de derechos y de libertades, queda claro el marco para lograrlo: la Declaración Universal de Derechos Humanos, los pactos internacionales de derechos civiles y políticos y de derechos económicos, sociales y culturales que la desarrollan y los tratados y acuerdos internacionales al respecto, ratificados por España.

Dar cuenta a las Cortes Generales de las actuaciones del Defensor del Pueblo, de las quejas presentadas y de su resultado, así como la especificación de las sugerencias o recomendaciones admitidas por las Administraciones Públicas, es una obligación legal, conjuntamente con la liquidación del presupuesto de la institución en el período correspondiente, en este caso el ejercicio 2021, que consta en el anexo previsto a tal efecto.

Desde la autonomía de la institución, siquiera en el plano funcional, y como órgano con relevancia constitucional, se presenta este informe anual en la condición del Defensor en tanto que comisionado parlamentario que ha de comparecer ante los órganos competentes (Comisión Mixta y plenos de las cámaras). El carácter de este informe ha de tener en este caso necesariamente una dimensión global y comprensiva de la actuación del Defensor a lo largo de un año. Y es lo que se ofrece.

Esta voluntad de rendir cuentas se vincula a la tarea de supervisión y, dado que se ofrece ante los representantes de la voluntad popular, en esa misma medida se hace

ante la opinión pública. Se busca mostrar así no solo el estado de la Administración sino, más aún, de la sociedad española.

El carácter institucional del Defensor del Pueblo da continuidad a este informe en un año, 2021, en el que hasta el 18 de noviembre el cargo ha sido desempeñado por don Francisco M. Fernández Marugán, adjunto primero de la defensora del pueblo y defensor en funciones desde 2017, bajo cuya responsabilidad se han desarrollado las tareas y actuaciones realizadas en casi la totalidad de este período ahora presentado. No obstante, precisamente por esa dimensión institucional, el informe se ofrece por el defensor del pueblo en la asunción del legado de esa tarea que ha de agradecerse.

Al asumir la responsabilidad que la elección como defensor del pueblo comporta, una de las primeras decisiones ha sido la de presentar el informe anual en la fecha más próxima posible a la finalización del lapso de tiempo al que el informe se refiere, una vez las cámaras han retomado el período ordinario de sesiones. Se ha querido mostrar con ello a los integrantes de las Cortes Generales, de las que el Defensor es alto comisionado, su voluntad de que la radiografía de la realidad social de España, que el informe representa, pueda estar a disposición de sus señorías en un momento cercano a los contenidos allí analizados, en estos tiempos digitales en los que la inmediatez pretende erigirse en una señal indiscutible de eficiencia.

Un informe como el que se presenta ahora a las Cortes Generales no puede abarcar todo el trabajo desarrollado por la institución a lo largo de un año, sino que únicamente puede hacerse referencia a lo esencial de dicha labor, evitando caer en una casuística exhaustiva de actuaciones concretas. En cuanto a la estructura del informe, se ha optado por mantener sin variaciones la utilizada en ocasiones anteriores.

Así, el presente informe consta de este primer volumen, en el que tras una descripción de algunos de sus contenidos importantes, como son los datos estadísticos generales, la referencia a las resoluciones adoptadas por la institución y la mención a las administraciones no colaboradoras, se abre un minucioso estudio organizado temáticamente de la supervisión de la actividad de las Administraciones Públicas. Esta parte es la que de forma más precisa responde a las previsiones de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo que, cuando se refiere en sus artículos 32 y 33 al informe anual, le atribuye como objetivo dar cuenta anualmente a las Cortes Generales de la gestión realizada y fija como contenido específico la determinación del número y tipo de quejas presentadas, de las que hubieran sido rechazadas y de sus causas, así como las que fueron objeto de investigación y de su resultado, con especificación de las sugerencias o recomendaciones admitidas por las Administraciones Públicas. Cierra el volumen una somera mención a la labor realizada por el Defensor del Pueblo en su condición de Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, somera en la medida en que tal condición será objeto en fecha próxima de informe separado a las Cortes Generales y al

Subcomité de Prevención de la Tortura de las Naciones Unidas, como viene haciéndose desde que en 2009 se designó a la institución para esta función, de acuerdo con el artículo 17 del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, ratificado por España el 4 de abril de 2006.

Además, como anexo de este primer volumen, descargable de la web institucional, se presentan diversos apartados que pormenorizan la información, relativos a datos estadísticos; actuaciones de oficio; administraciones no colaboradoras; resoluciones formuladas por el Defensor del Pueblo (recomendaciones, sugerencias, recordatorios de deberes legales, advertencias y respuesta a solicitudes de recurso ante el Tribunal Constitucional) y la actividad internacional desarrollada por la institución.

Un segundo volumen recogerá, cuando se produzcan, los diarios de sesiones de las comparecencias del titular de la institución ante la Comisión Mixta de Relaciones con el Defensor del Pueblo, el Pleno del Congreso de los Diputados y el Pleno del Senado para debatir el presente informe, tal y como establece el último apartado del artículo 33 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo.

Por otra parte, dicho artículo exige además que el informe contenga un anexo general, cuyo destinatario son las Cortes Generales, a través de las mesas de las cámaras, en el que ha de hacerse constar la liquidación del presupuesto de la institución, lo que se lleva a cabo también en este acto. Como es sabido, el presupuesto del Defensor del Pueblo se integra en el de las Cortes Generales, del que constituye la sección 05. El índice global de ejecución presupuestaria del ejercicio 2021 se ha situado en el 92,56 %, tomando en consideración las dotaciones finales del presupuesto, por lo que el remanente generado asciende a la cifra de 1.318.391,94 €.

El remanente producido es consecuencia, en buena medida, del cambio en el criterio temporal de la imputación de gastos, puesto que con la implantación de la nueva aplicación de contabilidad SIC-3 los gastos pasan a imputarse con criterio de caja (1 de diciembre de un año a 30 de noviembre del siguiente), en lugar de imputarse con criterio de devengo (año natural), así como también por las dificultades atravesadas por la compañía que suministraba la energía eléctrica, en la actualidad en concurso de acreedores, que no formalizó en plazo durante buena parte del ejercicio las facturas para su cobro con fondos del presupuesto de 2021 y, finalmente, por la situación de interinidad vivida en la institución en los últimos meses hasta la elección del nuevo defensor que llevó a demorar la cobertura de algunas vacantes originadas en la plantilla, fundamentalmente por jubilaciones.

Tiempo habrá, con motivo de la preparación del próximo y sucesivos informes, para plantearse, en su caso y en su momento, la posibilidad de establecer un nuevo

modelo de informe, con una diferente estructura y orientación en esta dación de cuentas que el informe representa.

Cuanto ha sucedido ha venido marcado por las secuelas del difícil y complejo año 2020, con consecuencias dolorosas y determinantes en la sociedad española. El impacto de la covid-19 se ha hecho evidente en su repercusión social y económica, en definitiva, en todos los sentidos, en 2021. Singularmente, por lo que se refiere al número de quejas recibidas por el Defensor del Pueblo en materia sanitaria, ha puesto en evidencia en diversos ámbitos la emergencia que ello ha representado y el cuestionamiento del alcance de determinadas políticas y medidas administrativas de salud pública o muy singularmente en lo relativo al funcionamiento del Sistema Nacional de Salud.

La incidencia en todos los ámbitos de la sociedad ha sido extraordinaria, produciendo en muchos aspectos una modificación, una traslación, o incluso una cierta paralización de otros muchos proyectos, medidas o protocolos puestos en marcha. Y no solo por su repercusión en la salud pública. Ello ha afectado de un modo evidente la percepción por la sociedad del funcionamiento de la Administración. Al desplazarse los intereses y las necesidades a ámbitos bien concretos, ha podido incidir en un debilitamiento o pérdida de calidad de múltiples servicios. La pandemia ha sido la gran razón y en algunos casos un argumento aducido para justificar aspectos que han de ser atendidos más adecuadamente.

La salida de la pandemia es toda una tarea, una labor minuciosa, pormenorizada, cuidada, y no es un simple hecho que se produce en un instante y de una vez. Y ha de realizarse con las debidas cautelas y medidas, para no producir nuevos contratiempos y problemas, y menos aún el surgimiento de otras formas de vulnerabilidad. Por ello es también tarea del Defensor del Pueblo atender a la ciudadanía en este proceso complejo y exigente de una adecuada recuperación.

En este sentido, la mejora de datos en el empleo parece indicar que se van paliando los efectos de la pandemia en el mercado laboral y que el mecanismo de los ERTE y las medidas de protección de los trabajadores autónomos y por cuenta ajena se mantienen, eso sí, adaptados a la nueva realidad, en el VI Acuerdo social en defensa del empleo.

De especial relevancia son las medidas para las políticas activas de empleo a través del Servicio de Empleo Estatal contenidas en el Plan de recuperación transformación y resiliencia, en la búsqueda de un mercado laboral dinámico, resiliente e inclusivo, que se prepare para las nuevas demandas y oportunidades globales, como la transición digital y la transición ecológica.

El Defensor no puede dejar de animar a que el marco aprobado por el que se regulan los programas comunes de activación para el empleo del Sistema Nacional de

Empleo, así como la culminación de la tramitación y aprobación de la futura Ley de Empleo, se completen incorporando eficientemente el trabajo de las comunidades autónomas en su adaptación normativa y lograr, además, que los entes locales aborden los diseños de los programas, planes y medidas.

La pandemia se ha expresado en el año 2021 en lo que hemos venido en llamar «oleadas» y «picos», como muestra de una continuidad con altibajos y sobresaltos, lo que ha obligado a la adopción de medidas permanentemente reactualizadas, a través del Consejo Interterritorial de Sanidad. De ahí que el análisis exija tener en cuenta que no ha sido ni posible ni conveniente una progresiva sucesión de recomendaciones, con validez permanente y estabilidad en todo el territorio nacional. Salir de la pandemia no supone ni un retorno a una situación previa ni obviar el efecto que ha significado en todos los aspectos para la sociedad. En este sentido, también esa superación no es un hecho finiquitado, ni implica permanecer a la espera de una supuesta recomposición natural que se produciría por sí misma. La actual coyuntura nos obliga a una acción que ha sido un cúmulo de actuaciones, para proseguir en la tarea de hacernos cargo de lo sucedido y de sus efectos y consecuencias. De ahí lo improcedente de discursos cerrados, por radicalizados, que pretendan atajar de una vez por todas las cuestiones y zanjar la pandemia como algo ya pasado.

Las dificultades para la debida atención ordinaria a los pacientes se derivan de un incremento sustancial de servicios sanitarios, en especial en urgencias y emergencias, con efectos colaterales serios, muy singularmente en los centros hospitalarios y en la atención primaria, y con resultados preocupantes en salud mental. Hasta el punto de retomar el impulso de una nueva Estrategia de Salud Mental del Sistema Nacional de Salud.

El año 2021 se ha significado, en todo caso, por el proceso de vacunación masiva de la población frente a la covid-19. El hecho de que más del 90 % de la población mayor de 12 años la haya recibido se corresponde con el esfuerzo de todas las administraciones, los profesionales sanitarios y los ciudadanos.

Pese a la enorme complejidad y a la preocupación por el impacto de la suspensión de la actividad docente presencial y sus consecuencias, el Defensor constata la respuesta extraordinaria de las administraciones y de la comunidad educativa, con el destacado protagonismo del profesorado y de las familias. Han surgido complejos problemas, muy singularmente en los contextos de necesidades especiales o de mayor vulnerabilidad, pero, gracias a las decisiones adoptadas, se han podido paliar efectos de gran propagación de la pandemia en el ámbito escolar. Sí se han producido otras consecuencias que han de analizarse.

Efectivamente, se ha producido una verdadera emergencia social, con el consiguiente incremento de la demanda de asistencia de recursos sociales, lo que ha conllevado un denodado esfuerzo de gestión, no siempre con los resultados deseados. La dolorosa experiencia de la asistencia residencial a mayores, a pesar de la respuesta de los profesionales, ratifica la urgente necesidad de que se replantee y, en todo caso, se revise el modelo residencial, la necesidad de un incremento de recursos humanos, la mejora de las condiciones laborales y un mayor seguimiento y control por parte de las Administraciones Públicas; algo reiteradamente subrayado por el Defensor del Pueblo.

En última instancia, ello supone replantear a fondo la política de los cuidados, ante una situación sociológica que lo hace cada vez más apremiante y que alcanza a un mayor número de la población.

En realidad, el desafío implica a todas las actuaciones relativas a prestaciones económicas, al cumplimiento de las plazas con demoras excesivas, o a los temas de regulación y de gestión, lo que ha conducido a numerosas quejas y a una percepción singularmente dolorosa de una creciente vulnerabilidad en sectores importantes de la población.

Los reiterados escritos ante el Defensor del Pueblo por las situaciones de mayor desamparo, ya lamentablemente asentadas en algunos sectores, a lo que ha de añadirse las penurias sobrevenidas, hacen imprescindible una valoración de las quejas desde una perspectiva que cabe calificar de pobreza o de riesgo de pobreza, en todos los sentidos de esta palabra, en determinados ámbitos de la sociedad. Basta detenerse en las situaciones de mayor desamparo para comprender hasta qué punto en líneas generales la pobreza constituye un elemento de riesgo decisivo para los derechos de las personas. Esto requiere una actuación específica y directa para afrontarla por parte de toda la sociedad y muy concretamente de todas las administraciones.

Es frecuente que se dirijan al Defensor quienes encuentran dificultades para dar con una respuesta a sus requerimientos. Pero el asunto se agrava cuando se encuentran obstáculos que obedecen a la falta de accesibilidad o de comprensión de las decisiones adoptadas. Es suficiente con analizar transversalmente este informe para reconocer las diversas dificultades procuradas por una transición a las nuevas tecnologías, sin duda necesaria, pero que ha tenido lugar sin establecer adecuadamente los medios y recursos para no dejar al margen, tanto a personas mayores, como a quienes habitan en ámbitos especialmente aislados en el mundo rural, o que carecen de los recursos imprescindibles para hacer este proceso al ritmo propuesto.

El Defensor del Pueblo incide, y ha de incidir aún más, en la necesidad de esa accesibilidad y de un lenguaje claro en la Administración Pública.

Insistimos: el informe del Defensor del Pueblo es más que una exigencia legal que se rinde mecánica y burocráticamente, es una llamada a la reflexión sobre problemas reales, conflictos reales, de personas reales, cuyos derechos fundamentales no son garantizados, o no lo son plenamente, por los poderes públicos.

Como dijo el primer Defensor del Pueblo, don Joaquín Ruiz Giménez, al comienzo de su informe anual de 1983 a las Cortes Generales, y tras citar a don Miguel de Unamuno para subrayar que ningún otro ser humano ha de ser estimado como extraño, se trata, de someter el informe «a la superior reflexión de los Grupos Parlamentarios». Y de hacerlo, como señalan sus palabras, con «tanto respeto como agradecimiento y confianza de quienes integramos la institución del Defensor del Pueblo».

Ángel Gabilondo Pujol
DEFENSOR DEL PUEBLO

Madrid, 18 de marzo de 2022

CONTENIDOS

1 DATOS ESTADÍSTICOS

Una gran parte de la labor del Defensor del Pueblo consiste en la recepción y tramitación de quejas que recibe de los ciudadanos ante problemas que tienen con las Administraciones Públicas. A ellas se suman las actuaciones de oficio, que tramita por iniciativa propia (entre las que se incluyen las que lleva a cabo en su condición de Mecanismo Nacional de Prevención, MNP). Por otro lado, atiende a los ciudadanos que se dirigen a través de su portal web, del teléfono, o presencialmente, en su sede. También recibe solicitudes para que interponga recursos de inconstitucionalidad y de amparo ante el Tribunal Constitucional.

En 2021, el Defensor del Pueblo ha recibido un total de 29.015 quejas; ha iniciado un total de 182 actuaciones de oficio ante distintas administraciones, y ha atendido personalmente a 33.708 ciudadanos (32.974 de ellos a través de llamadas telefónicas y 734 presencialmente).

Respecto a las solicitudes de interposición de recursos de inconstitucionalidad y de amparo ante el Tribunal Constitucional, este año ha recibido un total de 204.

Como consecuencia de la tramitación de las quejas y de las actuaciones de oficio, el Defensor del Pueblo ha formulado este año, ante las distintas administraciones, un total de 582 Recomendaciones y 1.139 Sugerencias. Esas resoluciones se han concretado de la siguiente manera:

- 189 Recomendaciones han sido aceptadas, 60 no aceptadas y 333 están en trámite o todavía sin contestar por parte de la Administración concernida (al cierre del presente informe);
- 324 Sugerencias han sido aceptadas, 125 no aceptadas y 690 están en trámite o sin contestar (al cierre del presente informe).

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

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

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

En términos globales, en 2021 el Defensor del Pueblo ha gestionado un total de 29.401 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 ejercicio del año anterior. Dentro de las actuaciones de oficio, se señalan las que el Defensor del Pueblo ha realizado en su condición de Mecanismo Nacional de Prevención (MNP).

Número de expedientes de queja, de actuación de oficio y de solicitud de recurso de inconstitucionalidad o de amparo, abiertos durante 2021 su comparativa con el año anterior			
		2020	2021
Quejas	individuales	24.538	26.280
	agrupadas*	3.482	2.735
	Total	28.020	29.015
Actuaciones de oficio		289	99
	como Mecanismo Nacional de Prevención (MNP)	117	83
	Total	406	182
Solicitudes de interposición de recurso ante el Tribunal Constitucional	individuales	76	91
	agrupadas*	833	113
	Total	909	204
TOTAL		29.335	29.401

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

Información al ciudadano: presencial y telefónica

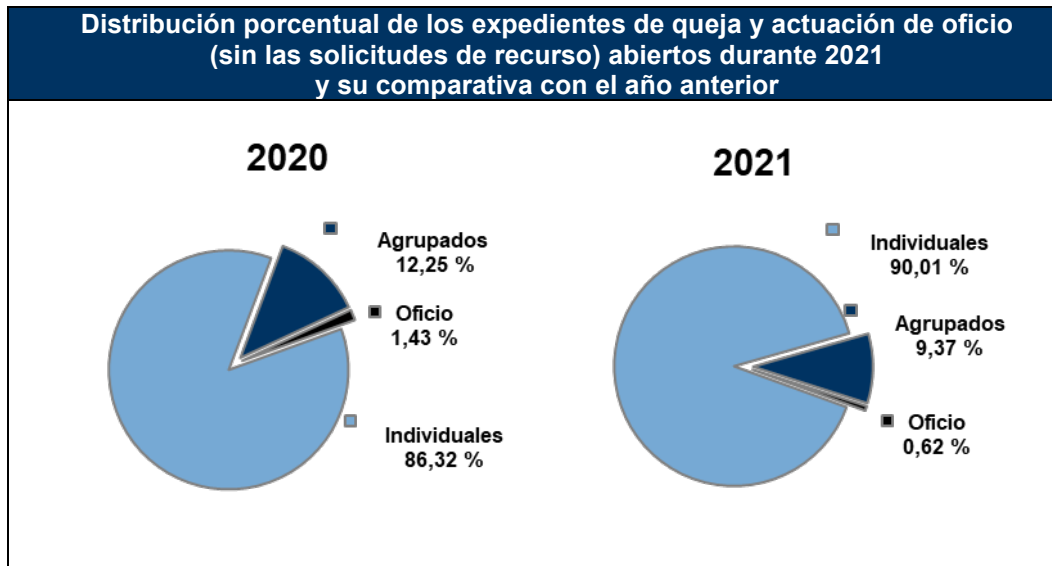
Cuando no es por escrito (postal, correo electrónico o portal web), se ofrece información a los ciudadanos que se dirigen al Defensor del Pueblo, bien telefónicamente, bien personalmente. En ambos servicios se les orienta acerca de las competencias del Defensor del Pueblo respecto al motivo de la consulta. En unos casos puede ser causa de queja y en otros puede tratarse de ofrecer una información o de dirigir al interesado a otra instancia de la Administración.

Atención al ciudadano: número de llamadas y visitas recibidas durante 2021, y su comparación con el año anterior			
		2020	2021
Atención telefónica	Consulta de expedientes en trámite	9.068	8.966
	Información sobre el Defensor del Pueblo	6.823	18.174
	Servicio de guardia (asuntos urgentes)	-----*	5.834
Total			32.974
Atención presencial		1.135	734
TOTAL		17.026	33.708

* Este dato no se registraba en los informes anteriores.

Tramitación de los expedientes

Se ofrecen los datos relativos a la tramitación de los expedientes en su conjunto, distribuidos porcentualmente en quejas y actuaciones de oficio (restando aquí las solicitudes de recurso ante el Tribunal Constitucional). Las quejas, además, se distinguen entre las que corresponden a una solicitud individual y las que han sido agrupadas por tratar una misma cuestión.



Tiempos medios de contestación de los expedientes

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

Tiempos medios de contestación del Defensor del Pueblo al ciudadano y a las administraciones en 2021 y su comparativa con el año anterior		
TIEMPOS MEDIOS DE RESPUESTA	DÍAS	
	2020	2021
Primera respuesta al ciudadano de admisión, no admisión o petición de datos	25	30
Resolución del Defensor del Pueblo tras la respuesta de la Administración	37	35

Tiempos medios de contestación por la Administración a peticiones de información de expedientes tramitados en 2021 y su comparativa con el año anterior		
ADMINISTRACIONES	DÍAS	
	2020	2021
Administración General del Estado	60	47
Administración autonómica	71	56
Administración local	62	56
Fiscal General del Estado*	140	90
Otras entidades públicas	66	64
Poder Judicial	40	44
Universidades	53	42
MEDIA TOTAL	63	51

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

Distribución de los expedientes de queja

Según su forma de recepción

Los ciudadanos dirigen sus escritos al Defensor del Pueblo haciendo uso de los distintos medios de comunicación. En el cuadro siguiente se detalla la entrada de estos escritos por los diferentes canales de recepción.

Número de expedientes (quejas y solicitudes de recurso) según la forma de recepción en 2021		
VÍA DE ENTRADA DE QUEJAS	Número	%
Correo postal	2.207	7,55
Fax	54	0,18
Correo electrónico	9.727	33,29
Presencial	379	1,30
Formulario web	16.173	55,35
Administración electrónica	679	2,32
TOTAL	29.219	100,00

Según su vía de remisión

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

Procedencia de los expedientes (quejas y solicitudes de recurso) según la vía de remisión en 2021		
REMISIÓN DE QUEJAS	Número	%
Presentados directamente por el ciudadano	27.178	93,01
Por comisionados parlamentarios autonómicos	1.993	6,82
Por diversas entidades y organismos	48	0,16
TOTAL	29.219	100,00

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

Expedientes (quejas y solicitudes de recurso) recibidos de comisionados parlamentarios autonómicos durante 2021		
PROCEDENCIA	Número	%
Ararteko (País Vasco)	79	3,96
Diputado del Común (Canarias)	329	16,51
Síndic de Greuges de Catalunya	150	7,53
Valedor do Pobo (Galicia)	232	11,64
Defensor del Pueblo Andaluz	568	28,50
Justicia de Aragón	155	7,78
Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana	162	8,13
Procurador del Común de Castilla y León	177	8,88
Defensor del Pueblo de Navarra	141	7,07
TOTAL	1.993	100,00

Expedientes (quejas y solicitudes de recurso) procedentes de diversas entidades y organismo durante 2021		
PROCEDENCIA	Número	%
Cortes Generales	48	100,00
TOTAL	48	100,00

Según su procedencia geográfica

El cuadro que se muestra a continuación recoge la procedencia de las quejas y solicitudes de recurso, presentadas al Defensor del Pueblo a lo largo de 2021. Conviene destacar el hecho de que estos datos de procedencia indican únicamente el domicilio de remisión o de notificación que consta en los escritos de los ciudadanos, por lo que no puede establecerse un vínculo necesario entre los asuntos y problemas planteados, y los diferentes lugares y territorios.

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

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

Expedientes de queja de procedencia nacional y su distribución porcentual por comunidades autónomas durante 2021 y su comparativa con el año anterior				
COMUNIDADES AUTÓNOMAS	2020		2021	
	Número	%	Número	%
Comunidad de Madrid	7.100	25,83	6.361	22,39
Andalucía	3.022	11,00	3.517	12,38
Comunitat Valenciana	2.838	10,33	2.856	10,05
Cataluña	3.044	11,08	2.815	9,91
Canarias	1.030	3,75	1.589	5,59
Castilla y León	1.198	4,36	1.376	4,84
Castilla-La Mancha	1.079	3,93	1.191	4,19
Galicia	1.003	3,65	1.159	4,08
Aragón	577	2,10	740	2,60
Región de Murcia	761	2,77	735	2,59
País Vasco	529	1,92	614	2,16
Illes Balears	560	2,04	581	2,05
Extremadura	427	1,55	549	1,93
Principado de Asturias	481	1,75	522	1,84
Cantabria	341	1,24	341	1,20
Comunidad Foral de Navarra	230	0,84	320	1,13
La Rioja	159	0,58	160	0,56
Melilla	87	0,32	129	0,45
Ceuta	45	0,16	58	0,20
Sin origen territorial específico*	2.972	10,81	2.794	9,84
TOTAL	27.483	100,00	28.407	100,00

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

Clasificación de los expedientes por áreas de actuación

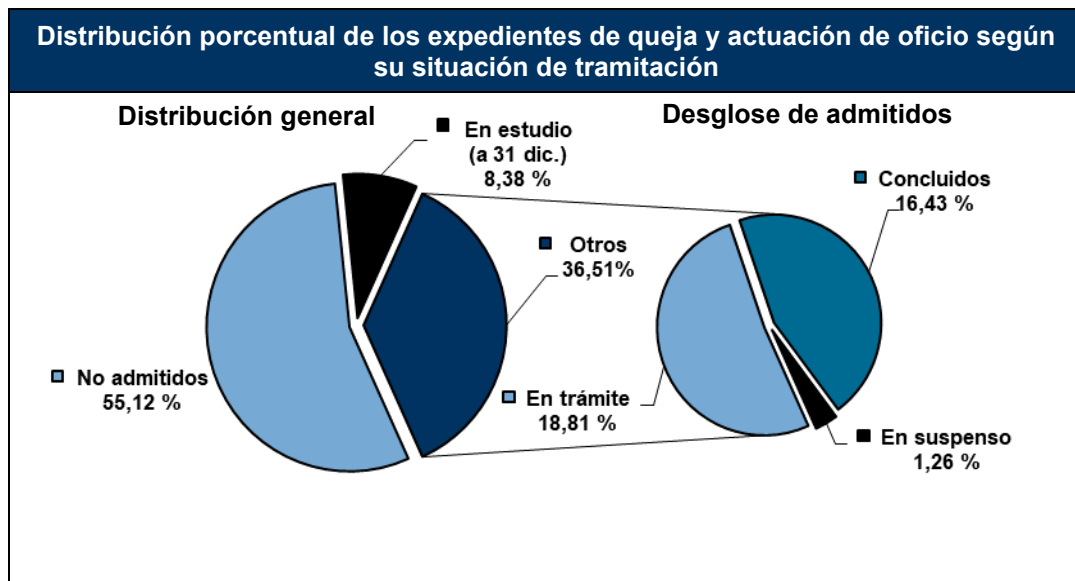
En este cuadro se clasifican temáticamente los expedientes de queja, de actuación de oficio o de solicitudes de recurso, distinguiendo, cuando es el caso, los individuales de los agrupados.

Expedientes distribuidos por áreas de actuación	
ÁREAS DE ACTUACIÓN	% total
Seguridad social y empleo	13,4 %
Administración de Justicia	11,9 %
Función y empleo públicos	11,6 %
Sanidad	8,2 %
Migraciones: emigración e inmigración	6,8 %
Asuntos de interior	6,6 %
Educación	6,0 %
Actividad económica	5,3 %
Servicios públicos y esenciales	4,7 %
Impuestos	4,2 %
Política social	3,9 %
Medio ambiente	3,0 %
Urbanismo	3,0 %
Centros penitenciarios	2,9 %
Vivienda	2,1 %
Administración local	1,9 %
Asilo	1,3 %
Cultura y otros ámbitos	1,2 %
Asuntos exteriores	1,2 %
Igualdad de trato	0,6 %
Presos españoles en el extranjero	0,1 %

Estado de tramitación de los expedientes

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

Situación de los expedientes (quejas y solicitudes de recurso) y de actuación de oficio									
SITUACIÓN		Individuales		Agrupados		Oficio		Total	
		Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%
Admitidos	En trámite	4.734	17,95	626	21,98	133	73,08	5.493	18,68
	Concluidos	4.630	17,56	120	4,21	48	26,37	4.798	16,32
	En suspenso	30	0,11	337	11,83	1	0,55	368	1,25
	Total	9.394	35,62	1.083	38,03	182	100,00	10.659	36,25
No admitidos	No admitidos	14.529	55,09	1.765	61,97			16.294	55,42
	Total	14.529	55,09	1.765	61,97			16.294	55,42
En estudio (a 31 dic.)	Iniciados	1.545	5,86					1.545	5,25
	Pendiente de contestación del interesado	903	3,42					903	3,07
	Total	2.448	9,28					2.448	8,33
TOTAL GENERAL		26.371	100,00	2.848	100,00	182	100,00	29.401	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
Sin indicios de irregularidad administrativa	4.068
Falta de actuación administrativa previa	3.406
Varios motivos de no admisión concurrentes	3.204
Sin contestación a solicitud ampliación de datos	1.915
Otros motivos por los que no es competente el Defensor del Pueblo	778
Intervención judicial	719
Conflicto particular ajeno a la Administración	420
Resuelto sin intervención del Defensor	343
Solo se solicita información	224
Disconformidad con la legislación vigente	203
Intervención de un comisionado parlamentario autonómico	173
Actuación incorrecta reconocida en vías de solución por otros expedientes	143
Plazo superior a un año	133
Desistimiento	115
Solo se envía información	88
Sin actividad de los poderes públicos	81
No se cumplen los requisitos para la admisión del recurso	74
Sentencia firme	70
Inexistencia de interés legítimo	43
Autoridad administrativa en asuntos de su competencia	30
Carencia de fundamentos	28
Inexistencia de pretensión	21
Perjuicios a terceros	7
Sin contestación a defecto subsanable	6
Queja anónima	2
TOTAL	16.294

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 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 B recoge el listado cronológico completo de todos los expedientes de actuación de oficio iniciados en 2021.

Expedientes de actuación de oficio. Iniciados y tramitados ante la Administración				
ADMINISTRACIONES	En trámite	Concluidos	En suspenso	Total
Administración General del Estado	68	32		100
Administración autonómica	25	7	1	33
Administración local	8	4		12
Fiscal General del Estado	2			2
Varias administraciones	30	5		35
TOTAL	133	48	1	182

Expedientes en tramitación de ejercicios anteriores, o reabiertos en el año 2021

A continuación se recogen los datos relativos a los expedientes del año 2020 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 2020							
SITUACIÓN		Individuales		Agrupados		Total	
		Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%
■ Admitidos	■ En trámite	156	6,10	14	48,28	170	6,57
	■ Concluidos	590	23,06			590	22,80
	■ En suspenso	9	0,35			9	0,35
	Total	755	29,50	14	48,28	769	29,71
■ No admitidos	No admitidas	1.791	69,99	14	48,28	1.805	69,74
	Total	1.791	69,99	14	48,28	1.805	69,74
■ Reaperturas en estudio (a 31 de Dic.)	Pte. de datos	2	0,08			2	0,08
	Total	2	0,08			2	0,08
□ Anuladas	Anulado	11	0,43	1	3,45	12	0,46
	Total	11	0,43	1	3,45	12	0,46
TOTAL		2.559	100,00	29	100,00	2.588	100,00

En el anexo A de este informe pueden consultarse diversos cuadros que hacen referencia a esos expedientes en tramitación de ejercicios anteriores, en los supuestos siguientes: motivos de no admisión; administraciones concernidas en las admisiones,

con sus porcentajes y un desglose de las distintas administraciones (Administración General del Estado y autonómicas), y tipos de conclusión según administraciones.

Recomendaciones, Sugerencias, Recordatorios de deberes legales y Advertencias

Con motivo de la tramitación de los expedientes de queja individuales, agrupados y actuaciones de oficio, así como de las resoluciones de solicitudes de recurso de inconstitucionalidad y de los estudios monográficos, se formularon las resoluciones dirigidas a las distintas Administraciones Públicas que figuran a continuación, clasificadas en admitidas, rechazadas y pendientes de contestación.

Resoluciones formuladas					
RESOLUCIONES	Aceptadas	No aceptadas	Sin contestar	En trámite*	Total
Recomendaciones	189	60	281	52	582
Sugerencias	324	125	503	187	1.139
Recordatorios de deberes legales**					508
Advertencias**					2
TOTAL	513	185	784	239	2.231

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

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

Recomendaciones por Administración de destino					
ADMINISTRACIONES	Aceptadas	No aceptadas	Sin contestar	En trámite*	Total
Administración General del Estado	60	38	91	25	214
Administración autonómica	109	10	161	14	294
Administración local	18	11	28	13	70
Otras entidades públicas	2				2
Poder Judicial		1	1		2
TOTAL	189	60	281	52	582

* 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	216	88	283	124	711
Administración autonómica	43	7	133	18	201
Administración local	63	29	82	45	219
Fiscal General del Estado			3		3
Otras entidades públicas	1		1		2
Poder Judicial			1		1
Universidades	1	1			2
TOTAL	324	125	503	187	1.139

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

2 RESOLUCIONES (ACCESIBLES EN EL PORTAL WEB DEL DEFENSOR DEL PUEBLO)

Recomendaciones, Sugerencias y otros tipos de resolución

El Defensor del Pueblo formula Recomendaciones y Sugerencias a las distintas administraciones, a partir de la tramitación de las quejas o de las actuaciones de oficio, con el fin de promover la efectiva modificación de una determinada práctica administrativa, o incluso de una normativa. La Administración puede no aceptarlas, pero la ley le obliga en cualquier caso a razonar los motivos de esa decisión. En 2021, el Defensor del Pueblo ha formulado 582 Recomendaciones y 1.139 Sugerencias. En los anexos D.1 y D.2 del presente informe (edición en el portal web) se incluye un listado completo de estos dos tipos de resoluciones, con un enlace a los textos de cada una de ellas. A través del enlace se puede consultar, asimismo, el estado de respuesta por parte de la Administración concernida.

Igualmente, el Defensor del Pueblo formula Recordatorios de deberes legales y Advertencias, que este año han sido, respectivamente, 508 y 2. En este caso se trata de resoluciones de cierre de algunas actuaciones del Defensor del Pueblo, de manera que ya no son susceptibles de ser o no aceptados ni de ser o no contestados por la Administración concernida. Se pueden consultar en los anexos D.3 y D.4.

Solicitudes de interposición ante el Tribunal Constitucional

Este año han sido presentadas ante el Defensor del Pueblo 204 solicitudes de recurso ante el Tribunal Constitucional: 162 solicitudes de recurso de inconstitucionalidad contra 28 distintas normas (leyes y decretos estatales o autonómicos) y 42 recursos de amparo.

Entre las solicitudes de recurso de inconstitucionalidad se puede señalar las relativas a diferentes disposiciones normativas dirigidas a hacer frente al SARS-CoV-2, tanto en el ámbito nacional como en el autonómico (Galicia, País Vasco, Aragón, Baleares y Canarias); sobre el artículo 66 de la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021, en el que se regula la escala de gravamen del impuesto sobre el patrimonio, o la Ley Orgánica 3/2021, de 24 de marzo, de regulación de la eutanasia. Los textos completos de todas esas resoluciones formuladas por el Defensor del Pueblo pueden ser consultados en el anexo D.5 del presente informe (disponible en el portal web).

3 ADMINISTRACIONES NO COLABORADORAS (EN ANEXOS ACCESIBLES EN EL PORTAL WEB)

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 C de este informe, accesible a través del portal web, se recoge la relación de órganos y unidades de las distintas administraciones que en el año 2021 no han dado adecuada respuesta a los requerimientos efectuados por el Defensor del Pueblo.

En el portal web del Defensor del Pueblo, independientemente del informe anual, se incluye un apartado de administraciones entorpecedoras. Se pueden localizar ahí las administraciones que se retrasan en contestar al Defensor del Pueblo de dos formas: por un listado en el que las administraciones están clasificadas por Administración General del Estado, Administración autonómica, Administración local, y otras entidades públicas; y mediante un mapa en el que se pueden localizar geográficamente dichas administraciones.

Las administraciones que aparecen reflejadas suelen ser ayuntamientos e incluso entidades locales menores. Se conocen las carencias y falta de medios materiales y humanos de los pequeños municipios y las dificultades que les puede plantear recopilar la información requerida. Pero ello no les exime de la obligación de contestar al Defensor del Pueblo.

SUPERVISIÓN DE LA ACTIVIDAD DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

1 ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

Consideraciones generales

Según la última memoria publicada del Consejo General del Poder Judicial, en 2020 ingresaron en los tribunales de Justicia 5.526.754 asuntos, lo que constituye un descenso del 12 % respecto al año 2019, en que fueron 6.279.302. Este descenso está directamente relacionado con la suspensión de los plazos procesales durante la mayor parte del primer estado de alarma (entre el 14 de marzo y el 4 de junio incluidos) y no constituye, por tanto, una tendencia al decrecimiento en la demanda de justicia.

La denominada «tasa de congestión» (el cociente entre la suma de los asuntos pendientes de resolver al comienzo del año y los asuntos ingresados y resueltos a lo largo del año) ha sido de 1,60, frente al 1,46 del año anterior, lo que significa que la situación ha empeorado. En este sentido, se han dictado 1.283.237 sentencias, un 18,2 % menos que el año anterior.

La tasa de litigiosidad española ha sido de 116,5 asuntos por cada 1.000 habitantes en el año 2020, un descenso con respecto a los 133,5 asuntos por cada 1.000 habitantes del año anterior. Las tasas trimestrales de congestión, con los datos disponibles en el momento de redactar este informe, son de 2,90 en el primer trimestre de 2021, 2,72 en el segundo y 3,35 en el tercero, referidas a datos nacionales del conjunto de jurisdicciones.

Los incrementos de las tasas de congestión, en parte por la suspensión de plazos procesales en los primeros meses de la pandemia, en parte por la alta demanda ciudadana en relación con la oferta, indican la subsistencia de la necesidad de seguir profundizando en la modernización de la Justicia. Persisten, pues, las dilaciones en toda clase de órganos jurisdiccionales, al menos en la percepción de los ciudadanos y, en muchas ocasiones, también en sentido técnico-jurídico.

La sistemática de este informe está orientada a dar cuenta de diversos problemas. Por una parte, los relacionados con lo que se denomina «Justicia digital», es decir, la traslación al mundo de la Justicia de las nuevas tecnologías de la comunicación e información. Por otro lado, las cuestiones administrativas de la Justicia, es decir, de la

llamada «administración de la Administración de Justicia», en expresión acuñada por el Tribunal Constitucional desde 1990.

El Defensor del Pueblo puede proponer reformas normativas como parte de su misión institucional. En este sentido, debe congratularse particularmente por la supresión de las contenciones mecánicas en los centros de menores infractores (CIMI), fruto de una Recomendación de la institución.

La Ley del Registro Civil, de 2011, ha entrado en vigor por fin en 2021. Hay que poner de relieve una decisión que ofrece seguridad jurídica sobre el modelo de registro civil que se desea implantar. El Defensor del Pueblo, no obstante, ha de reiterar que el objetivo debe ser un registro civil eficaz, que resuelva con celeridad y sea gratuito para los ciudadanos. Desde estas premisas, el enorme volumen de quejas recibidas en 2021 (es la materia, con diferencia, sobre la que más quejas se reciben en este ámbito, sobre todo relacionadas con los retrasos en la resolución de los expedientes de nacionalidad) conduce a la conclusión de que es exigible un mayor impulso, sobre todo presupuestario, para dotar a los registros civiles de los medios personales y materiales que este servicio público imprescindible reclama.

1.1 DILACIONES EN LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

Las facultades que tiene reconocidas el Defensor del Pueblo por la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, para poder supervisar la actuación de las Administraciones Públicas y de sus funcionarios, en la defensa de los derechos comprendidos en el Título I de la Constitución, se ven limitadas en el ámbito de la Administración de Justicia por respeto al principio de independencia judicial, reconocido por la propia Constitución, en el artículo 117.1. Sin embargo, sí pueda intervenir en lo que respecta a los retrasos injustificados y dilaciones indebidas que puedan sufrir los procedimientos judiciales, a fin de contribuir a paliarlos, si bien siempre evitando cualquier tipo de intervención o pronunciamiento sobre el fondo del asunto del que se trate.

El Consejo General del Poder Judicial ha informado reiteradamente al Defensor del Pueblo, en el marco de las quejas por dilaciones que recibe esta institución, que los retrasos traen causa de los problemas estructurales que padecen numerosos órganos jurisdiccionales, las elevadas cargas de trabajo, la insuficiencia de plantillas, las propuestas de creación de órganos no atendidas, etcétera.

El Defensor del Pueblo refleja este problema en todos sus informes anuales. En su estudio *Retrasos en la Administración de Justicia* (2018), se constataba que las demoras que sufren los procedimientos judiciales se deben a la complejidad de las leyes procesales, los problemas estructurales del órgano judicial, la excesiva judicialización de la vida cotidiana, o la mala práctica administrativa por el abuso de resoluciones idénticas

o de la figura del silencio administrativo, que obliga al ciudadano a acudir a la vía jurisdiccional. Sin que se pueda obviar que la Administración demandada, en algunos casos, tarda mucho tiempo en remitir el expediente administrativo al órgano judicial competente para que este pueda empezar a valorar el caso planteado y, en otros casos, retarda conscientemente la ejecución de resoluciones judiciales adversas a sus intereses.

Este año se han vuelto a plantear, a través de un número considerable de quejas, este tipo de problemas, entre los que cabe destacar los siguientes: las dilaciones en los señalamientos de fecha para el juicio (en quejas que afectan al Juzgado de lo Social número 5 de Valencia y al Juzgado de lo Social número 4 de Córdoba); las dilaciones debidas a la enfermedad del titular del órgano judicial (queja relativa al Juzgado de lo Social número 1 de Guadalajara); el retraso de hasta cuatro años en dictarse una sentencia en la jurisdicción civil, a pesar de estar visto para sentencia (Juzgado de Primera Instancia número 4 de León); la sobrecarga de asuntos en los juzgados de un determinado partido judicial cuyo trabajo se ve aumentado, además, por recibir una población estacional (Partido Judicial de Estepona, Málaga); el caso de un proceso judicial que lleva siendo tramitado más de veinticuatro años y en el que en los últimos cinco no ha habido actividad alguna (Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 2 de Collado-Villalba, Madrid), entre otros muchos casos que motivaron quejas en el Defensor del Pueblo.

Aquí hay que añadir algunos problemas de dilaciones que se han ocasionado por circunstancias derivadas del estado de alarma, como el hecho de haberse traspapelado un recurso (la Sala Primera del Tribunal Supremo); o el caso de un recurso contencioso administrativo presentado en abril de 2019, además de haberse producido un error informático (Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional). A continuación se dedica un epígrafe en el que se describe más detalladamente un caso de dilaciones.

Judicialización de reclamaciones por cláusulas suelo y funcionamiento del Juzgado de Primera Instancia número 101 de Madrid (y 101 bis)

Con el Real Decreto-Ley 1/2017, de 20 de enero, de medidas urgentes de protección de consumidores en materia de cláusulas suelo, cláusulas cuya nulidad fue declarada en sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y del Tribunal Supremo, no se estaba obteniendo el fin perseguido de evitar la judicialización de las reclamaciones, lo que se constataba con el elevado número de demandas presentadas, del que se deducía que el número de consumidores que habían acudido a la solución extrajudicial o que habían visto satisfecha su reclamación por los bancos no era significativo.

Por ello, mediante el Acuerdo de 25 de mayo de 2017, la Comisión Permanente del Consejo General del Poder Judicial aprobó la especialización de un total de 54 juzgados de primera instancia (uno por provincia en la península y uno en cada una de las principales islas de los archipiélagos canario y balear), que a partir del 1 de junio de ese año conocerían, de manera exclusiva y no excluyente, de los litigios relacionados con las condiciones generales incluidas en contratos de financiación con garantías reales inmobiliarias cuyo prestatario sea una persona física, sin perjuicio de poder atribuir en el futuro esta competencia a otros órganos del mismo u otro partido judicial diferente de la provincia, siempre que hubiere razones que lo justificasen, en atención a la carga de trabajo y mejor servicio a la justicia.

Mediante sucesivos acuerdos de la comisión permanente se ha venido prorrogando el plan de especialización de juzgados de primera instancia para agilizar la tramitación de las demandas sobre cláusulas suelo, sin que con ello se haya dado solución al problema, ya que la Secretaría General para la Innovación y Calidad del Servicio Público de Justicia ha reconocido en 2021 un aumento importante de litigiosidad ante los juzgados especializados en cláusulas suelo, que incide en la pendencia de asuntos y en la dilación de su resolución. Desde 2017 hasta hoy, se ha pasado de 138.321 asuntos pendientes a 227.006, solo en el primer semestre de 2021, lo que supone un incremento de alrededor del 64 %.

La situación de algunos juzgados especializados es preocupante, a pesar de las medidas extraordinarias que se han acordado para su agilización, como la autorización a efectos económicos, por el Consejo General del Poder Judicial, de todas las peticiones de refuerzo recibidas a instancia de las distintas presidencias de los tribunales superiores de Justicia.

Es significativo el caso del Juzgado de Primera Instancia número 101 de Madrid, que ha sido reforzado con la constitución de un juzgado bis en el Plan de Urgencia 143/2021. Para ese Juzgado de Primera Instancia número 101 bis, en la actualidad se mantienen dos medidas de refuerzo judicial, así como el refuerzo de dos letrados de la Administración de Justicia, además de la plaza del titular, y es uno de los que mayor atención recibe por la carga de trabajo que tiene, por lo que en la actualidad cuenta con 6 gestores, 24 tramitadores y 6 auxilios judiciales.

No obstante, los datos del Juzgado de Primera Instancia número 101 de Madrid y su refuerzo 101 bis son los siguientes: el tiempo de respuesta ha sido de 55,29 meses en el primer trimestre de 2021, muy superior a la media del partido judicial que se sitúa en 6,6 meses. El 31 de marzo de 2021 se hallaban pendientes de resolver 66.932 procesos declarativos y 3.139 de ejecución. Y en 2021 se estaban incoando los procedimientos con número de registro 11000/2019 presentados sobre los meses de

abril y mayo de 2018 y, cada año, la entrada de asuntos civiles supera progresivamente el indicador establecido por el Consejo General del Poder Judicial.

Todas las administraciones —estatal y/o autonómicas— con competencias en materia de Justicia reconocen la existencia de un colapso en los juzgados que conocen este tipo de asuntos referentes a cláusulas suelo, y todas consideran que han hecho lo que se les ha pedido por parte del Consejo General del Poder Judicial en relación con el refuerzo de personal del juzgado, sin que con ello se haya solucionado el problema, ni la afectación de los derechos a la tutela judicial efectiva de los usuarios de estos juzgados, que siguen sufriendo dilaciones indebidas en la resolución de sus demandas.

A la vista del resultado de su investigación, el Defensor del Pueblo ha formulado al Ministerio de Justicia la Recomendación de que proceda a la creación de un nuevo juzgado de primera instancia en Madrid, que tenga atribuido en exclusiva el conocimiento, a nivel provincial, de acciones individuales sobre condiciones generales de la contratación incluidas en contratos de financiación con garantías reales inmobiliarias cuyo prestatario sea una persona física.

Asimismo, se ha hecho al Consejo General del Poder Judicial la Sugerencia de que inicie, en coordinación con el Ministerio de Justicia y las consejerías autonómicas, con competencias transferidas en materia de dotación y medios de la Administración de Justicia, un estudio sobre la oportunidad de modificar la competencia objetiva y funcional en las materias bancaria y financiera con multitud de afectados, de modo que pueda mejorarse la garantía de los derechos fundamentales de carácter procesal de justiciables y testigos.

Además de los problemas que se han indicado como causantes de los retrasos y dilaciones judiciales, existen otros motivos puntuales de lo más variado que inciden en que la tramitación y resolución de proceso se dilate en el tiempo, tales como errores humanos, enfermedad, etcétera.

1.2 SERVICIO PÚBLICO DE LA JUSTICIA

1.2.1 Justicia digital

Presentación electrónica de la documentación procesal

Algunos procesos, como el monitorio, el ciudadano puede iniciarlos sin abogado ni procurador. Se han detectado casos en los que, tras intentar la presentación del escrito inicial en la Sede Judicial Electrónica de la Comunidad de Madrid, dirigida al Decanato de los Juzgados de un determinado partido judicial, consultado el estado del asunto, este consta rechazado «por no localizarse la demanda en los documentos presentados».

Se trata de escritos presentados correctamente a través del formulario electrónico de la Sede Judicial Electrónica de la Comunidad de Madrid, rechazados por error y que obligan a presentarlos de nuevo, lo que incide en el cumplimiento de los plazos, prescripciones, preclusiones y caducidades.

El Defensor del Pueblo abrió actuaciones con el Consejo General del Poder Judicial y con la Consejería de Justicia, Interior y Víctimas de la Comunidad de Madrid y, posteriormente, recomendó a ambas instituciones colaborar para modificar la aplicación informática de la Sede Judicial Electrónica de la Comunidad de Madrid, de modo que no se obligase al ciudadano, una vez detectado un error atribuible a la Administración, a iniciar un nuevo proceso y se permitiese que la tramitación del procedimiento prosiguiese una vez subsanado.

El artículo 273 de la Ley de Enjuiciamiento Civil establece que «Únicamente de los escritos y documentos que se presenten vía telemática o electrónica que den lugar al primer emplazamiento, citación o requerimiento del demandado o ejecutado, se deberá aportar en soporte papel, en los tres días siguientes, tantas copias literales cuantas sean las otras partes». Por tanto, los escritos de demanda y contestación se tendrán por no presentados si no se aportan dichas copias en plazo.

Se recomendó a la Secretaría de Estado de Justicia impulsar, en el ámbito de la iniciativa legislativa que le corresponde a ese departamento ministerial, valorar la oportunidad de proponer la reforma de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, en el sentido de suprimir de su artículo 273 el párrafo anteriormente citado. Y suprimir del segundo párrafo del artículo 275 la frase «[...] salvo que se trate de los escritos de demanda o contestación, o de los documentos que deban acompañarles, en cuyo caso se tendrán aquellos por no presentados o estos por no aportados, a todos los efectos».

El Ministerio de Justicia respondió estar trabajando para impulsar las medidas necesarias para adaptar la legislación vigente a la nueva realidad tecnológica y evitar, en la medida de lo posible, la presentación de documentación en soporte papel. Durante 2021 no se ha materializado dicha adaptación, que sigue pendiente.

Por su parte, en febrero de 2021, el Consejo General del Poder Judicial respondió a la Recomendación formulada que no tiene competencia para la creación y gestión de los mecanismos de aportación electrónica de la documentación procesal. Esta atañe al Ministerio de Justicia, o a la comunidad autónoma en sus respectivos ámbitos de competencias según estén, o no, transferidas.

Problemas de accesibilidad de sistemas informáticos con el programa LexNET

Se recibieron quejas por los problemas de accesibilidad que tendrían algunos sistemas informáticos con el programa LexNET, y por la falta de respuesta del Ministerio de Justicia a las consultas realizadas por los usuarios en ese sentido.

La Secretaría General de Innovación y Calidad del Servicio Público de Justicia comunicó al Defensor del Pueblo los planes y medidas que estaba adoptando el Ministerio de Justicia para solventar estas disfunciones, con una nueva versión del sistema informático. Actualmente, la Dirección General de Transformación Digital de la Administración de Justicia está desarrollando una versión de LexNET (5.1) que elimina los problemas de accesibilidad del programa. Dicha versión se estima que estará pronto disponible.

Problemas y limitaciones para la validación internacional de documentos con firma electrónica

La Secretaría General de Innovación y Calidad del Servicio Público de la Justicia informó de que el sistema de apostillado electrónico de documentos, actualmente en producción, permite para todos los usuarios, incluidas las gerencias territoriales, la certificación de la autenticidad de la firma de los documentos con firma electrónica y de aquellos documentos sin firma digital que contengan el Código Seguro de Verificación (CSV).

No obstante, el mecanismo habilitado para ello entraña alguna dificultad, porque o bien se hace un uso híbrido de documentos electrónicos y en papel (el documento se expide y se firma por medios electrónicos en el organismo público que lo genera, pero se entrega y/o presenta en papel ante la autoridad que debe apostillarlo); o bien no se ha establecido un medio seguro para que el ciudadano pueda entregar el documento directamente en soporte electrónico a la autoridad que debe apostillarlo; o bien ya que «la apostilla consiste en certificar la autenticidad de la firma de un documento», no siendo su cometido certificar el contenido del documento para el cual se expidió, y en el caso de los documentos electrónicos con un código único que identifica un documento electrónico, el modo de validar su firma requiere acceder primero a la URL de Código Seguro de Verificación (CSV) de la sede electrónica del organismo que lo expidió y cotejar que el contenido coincide con el del documento aportado por el ciudadano.

Por estos motivos, y aunque sí es posible apostillar los documentos electrónicos desde la aplicación, en aras de facilitar su apostillado automático, desde el Ministerio de Justicia se está promoviendo la integración directa entre aplicaciones expedidoras de documentos públicos y los servicios que ofrece la aplicación «Apostilla» para ese fin, si bien esto requiere la realización de desarrollos específicos por parte de los organismos o

aplicaciones que deseen integrarse con esa aplicación. Hasta la fecha, solo se ha integrado la aplicación expedidora de certificados de antecedentes penales.

Se está trabajando en el desarrollo de un nuevo servicio, integrado con la plataforma «Acceda», que va a poner a disposición de la ciudadanía la posibilidad de incluir los documentos que reúnan los requisitos, para realizar el apostillado directamente y de forma telemática.

Esta limitación obliga a los ciudadanos que desean presentar en consulados extranjeros certificaciones, de matrimonio, convivencia de hecho u otros, que tienen firma electrónica, a tenerlas que solicitar de nuevo con firma manuscrita. Se han recibido quejas por las dificultades de obtener cita previa para este trámite.

El Servicio de Familias de la Delegación Territorial de Salud y Familias de Granada informó de que solo se emiten de forma manuscrita aquellos certificados para los que, previamente, se haya solicitado la firma manual para la apostilla. Existe un teléfono a disposición de los usuarios para la obtención de cita previa, publicitado en la web de la Delegación Territorial de Salud y Familias, así como en los paneles informativos habilitados en la entrada de la delegación. Además, los certificados se podrían pedir directamente, sin necesidad de cita previa, a través de un correo electrónico habilitado a tal efecto, la centralita y el correo genérico. En cuanto a la asignación de citas para la comparecencia de los solicitantes, estas no se demorarían más de tres semanas. No obstante, los ciudadanos insisten en la dificultad de que se les atienda tanto por teléfono como telemáticamente.

1.2.2 Cuestiones administrativas de la Justicia

Accesibilidad de la página web del Ministerio de Justicia

Son frecuentes las quejas relativas a que la página web del Ministerio de Justicia no funciona adecuadamente (intentos de acceder y obtener en sede electrónica algún tipo de documento o certificado; no respuesta a las comunicaciones; fallo en los enlaces; no funcionamiento del pago de tasas mediante tarjeta) y que, tras contactar con el teléfono de asistencia, se ofrece como única alternativa la solicitud presencial en papel.

La Subdirección General de Información Administrativa e Inspección General de Servicios y la División de Tecnologías y Servicios Públicos Digitales informó de que, por lo que se refiere a los aspectos tecnológicos, no existe ningún tipo de problema técnico general que impida a los ciudadanos realizar los trámites habilitados a través de la Sede Electrónica del Ministerio de Justicia (<https://sede.mjusticia.gob.es/es>).

Como refrendo de dicha afirmación, se hacía constar que se habían solicitado, entre los meses de enero y febrero de 2021, un total de 535.402 certificados, por lo que se deducía que se presta el servicio con normalidad.

Se reconocían, no obstante, disfunciones que serían puntuales, debidas a la operativa habitual de mantenimiento del servicio y a actualizaciones y mejoras de la web y de la sede electrónica. Durante varios días, esta experimentó problemas de estabilidad que afectaron a varios servicios que ya se habrían corregido. Cuando el interesado tiene algún tipo de problema, puede utilizar el formulario del enlace «Contacto» de la sede electrónica (<https://sede.mjusticia.gob.es/es/contacto>) para solicitar soporte y asistencia técnica. Ante cualquier error que encuentre al intentar los trámites de la sede electrónica se intenta responderle de la forma más ágil posible.

Sin embargo, del hecho de que entre enero y febrero de 2021 se hayan atendido más de quinientas mil solicitudes de certificado no significa, necesariamente, que se hayan podido presentar todas las solicitudes deseadas. Ni siquiera queda constancia registral de las que no han podido acceder al sistema. La inaccesibilidad, que se afirma ocasional, impide formular las peticiones y conocer cuál es la demanda real del servicio para poder ajustar a esta la disponibilidad de medios humanos y materiales que puedan atenderlo adecuadamente.

Demora en el pago de los servicios profesionales prestados por los peritos judiciales

En algún caso, la demora en el pago de los servicios profesionales prestados por un perito judicial, por parte del Ministerio de Justicia, cuando las costas procesales son declaradas de oficio, ha superado los 10 años. Con el agravante de que, a veces, el perito ha asumido el pago de los servicios de un laboratorio y tiene la obligación de pagar el IVA por una factura que el Ministerio de Justicia no le ha resarcido.

La Secretaría General para la Innovación y Calidad del Servicio Público de Justicia ha informado del procedimiento que se sigue en el Ministerio de Justicia para poder tramitar y fiscalizar favorablemente los expedientes que tienen por objeto el pago de honorarios a peritos designados por los titulares de los órganos judiciales y de los requisitos que se exigen, pero sin precisar cuáles de los requisitos no se cumplirán en los casos que acumulan mayor demora.

En un caso concreto, el perito que intervino en el pleito y cuyo informe técnico fue esencial para dictar la sentencia, lleva más de 10 años sin cobrar unos servicios que, con carácter general, son imprescindibles para el buen funcionamiento de la Administración de Justicia, especialmente en casos de gran complejidad técnica.

Este tipo de retrasos y dilaciones en los procedimientos administrativos de verificación y pago podrían dificultar la colaboración con la Justicia por parte de los técnicos más cualificados, lo que redundaría en peritajes de menor calidad, que repercutiría en la de las resoluciones judiciales. Se ha sugerido la pronta resolución de los expedientes de pago concernidos.

Dificultades en la obtención de información general y falta de transparencia

En cuanto a las dificultades en la obtención de información general y falta de transparencia, se ha dado algún caso paradigmático en el que el compareciente ha formulado repetidas peticiones de información sobre los gastos detallados del capítulo 2 del presupuesto del Tribunal Supremo, correspondientes a los ejercicios 2018 y 2019. Dichas peticiones han pasado sucesivamente por el Ministerio de Justicia, el Consejo General del Poder Judicial y el Tribunal Supremo, sin que ninguno de estos órganos inicialmente le facilitase la información precisa, ni se le indicase correctamente el órgano que dispone de ella, hasta la intervención del Defensor del Pueblo.

La Unidad de Información de Transparencia del Ministerio de Justicia comunicó que remitía la solicitud de información al Consejo General del Poder Judicial, debido a que los asuntos planteados no serían de su competencia, sino del Poder Judicial.

Por su parte, el secretario general del consejo comunicó que la información solicitada no se encuentra en su poder y que, en su caso, podría localizarse en el Tribunal Supremo.

El interesado, a la luz de lo informado, se dirigió en dos ocasiones a la oficina de atención al ciudadano y a profesionales de dicho tribunal, que no contestó congruentemente con lo que se solicitaba, los datos de naturaleza presupuestaria, sino que facilitó la siguiente comunicación estándar: «esta oficina dispone, para la realización de su cometido, única y exclusivamente del programa “Minerva”. Mediante el mismo solo es posible facilitar datos de la sala y sección donde han sido registrados los correspondientes recursos de casación, así como el número de los mismos».

Cuestionado por el órgano o unidad que pudiese facilitar al interesado la información que solicitaba, el Consejo General del Poder Judicial comunicó que dicha información no se encuentra a disposición del consejo y que tampoco se dispone de ella en el Tribunal Supremo, en el que no existe una unidad que disponga de la totalidad de la información que se ha solicitado sobre el detalle de los gastos del capítulo 2 del Presupuesto del Tribunal Supremo correspondientes a los ejercicios 2018 y 2019.

La información completa y la competencia para su gestión le corresponde al Ministerio de Justicia, en concreto a la Subdirección General de Programación y Gestión

Económica del Servicio Público de la Justicia, dependiente de la Dirección General para el Servicio Público de la Justicia.

Al ciudadano le costó más de un año, después de dirigirse a tres órganos y solicitar la mediación del Defensor del Pueblo, conocer qué órgano podría informarle, sin que finalmente obtuviese la información, por no hallarse esta disponible, sin necesidad de previa elaboración.

Demoras en la resolución de expedientes de responsabilidad patrimonial

Se ha comprobado que, en algún caso, la demora que acumula la resolución de un expediente de responsabilidad patrimonial por anormal funcionamiento de la Administración de Justicia, es notable. Por parte del Ministerio de Justicia se reconoce que consta su tramitación durante los años 2013-2015, pero no así su resolución, que aun estaría pendiente. Se está a la espera de la solicitud de información complementaria solicitada.

Demora en la recepción de certificados de actos de última voluntad

La Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública reconoce que existe un cierto retraso acumulado como consecuencia de la situación excepcional de la pandemia del coronavirus, a la que se han sumado problemas técnicos derivados de una nueva aplicación que habría impedido expedir los certificados de actos de última voluntad. Una vez corregidos estos problemas técnicos, se están expidiendo con la mayor agilidad posible para ponerse al día.

Pago de las tasas por medio de tarjetas virtuales

Algunos ciudadanos han planteado su deseo de efectuar el pago de las tasas por medio de tarjetas virtuales, sin que así sea necesario facilitar los datos de su propia tarjeta, lo que redundaría en una mayor seguridad, alegando que no les ha sido posible cuando lo han intentado a través de la Sede Electrónica del Ministerio de Justicia.

La División de Tecnologías y Servicios Públicos Digitales de la Subsecretaría de Justicia informó de que la Sede Electrónica del Ministerio de Justicia (<https://sede.mjusticia.gob.es/es>) utiliza la pasarela de pagos de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT). Esta plataforma se constituye como mecanismo técnico para facilitar la implantación del pago telemático en las aplicaciones que gestionan trámites que conlleven el pago de tasas en los organismos de la Administración General del Estado, y, por tanto, no solo del Ministerio de Justicia. Para la

realización del pago de tasas por los ciudadanos, el Ministerio de Justicia se atiene a los requisitos técnicos que establece la referida pasarela de pagos de la AEAT, de tal modo que, si hubiera cualquier tipo de restricción sobre las tarjetas admitidas, no sería por decisión del Ministerio de Justicia, sino por el criterio técnico de la entidad titular de la pasarela (esto es, la AEAT) al incorporarlo.

Se cursó una consulta técnica ante el servicio de soporte de dicha pasarela de pagos de la AEAT, en relación con la posibilidad del uso de tarjetas virtuales, informándose de que no existe ninguna limitación respecto a la naturaleza de las tarjetas utilizadas, sean estas físicas o virtuales. Por tanto, una eventual restricción de uso podría deberse a la propia entidad financiera del usuario y no a la plataforma de pagos de la AEAT.

No todas las entidades crediticias están adheridas al pago de tasas a través de la pasarela de pago de la AEAT, por lo que se podría deducir que la eventual restricción de uso con la que se han tropezado algunos ciudadanos podría deberse al uso de tarjetas de entidades financieras no adheridas.

Dificultades en la web para la obtención de nacionalidad española a personas de origen sefardí

Algunos ciudadanos se han quejado por la imposibilidad de aportar la documentación requerida a través de la página web habilitada para la obtención de nacionalidad española a personas de origen sefardí (<http://www.justicia.sefardies.notariado.org/liferay/web/sefardies/inicio>). Se trata de una página web cuyo titular no es el Ministerio de Justicia, sino el Consejo General del Notariado, ya que es un trámite a llevar a cabo ante los servicios notariales.

Planteadas las incidencias ante dicho consejo, este informó de que ya estaban solucionadas, una vez que las notarías encargadas del acta de notoriedad consiguieron habilitar la plataforma, los afectados pudieron incorporar la documentación pendiente y fijar la cita para la firma del acta.

1.3 REFORMAS

Supresión de las contenciones mecánicas en los centros de internamiento de menores infractores (CIMI)

Entre las propuestas para una mejor garantía de los derechos de los ciudadanos, hechas por el Defensor del Pueblo en el ámbito de la Administración de Justicia, puede destacarse la Recomendación para la derogación del artículo 55.2c) del Real Decreto

1774/2004, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 5/2000 de responsabilidad penal de los menores, que permitía la sujeción mecánica como medio de contención empleable en los centros de internamiento de menores infractores (CIMI) de todo el territorio nacional, y que fue aceptada por el Ministerio de Justicia.

Esta Recomendación obedece a la convicción del Defensor del Pueblo de que la sujeción mecánica puede —y debe— sustituirse por métodos alternativos, más respetuosos con la dignidad de las personas y más acordes con la función educativa que deben desempeñar los centros de internamiento de menores infractores.

La Recomendación fue finalmente incluida en la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia, que prohíbe la contención mecánica, consistente en la sujeción de una persona menor de edad o a una cama articulada o a un objeto fijo o anclado a las instalaciones o a objetos muebles.

Régimen disciplinario del ministerio fiscal

El Defensor del Pueblo formuló una Recomendación para la reforma legal del régimen disciplinario del ministerio fiscal con respecto a las conductas inadecuadas de los fiscales en su tratamiento a las víctimas de los delitos, en especial a las víctimas de violencia de género, que puedan generar una doble victimización.

Una persona interesada en este asunto —víctima de violencia de género— se quejó por el trato recibido del fiscal durante el procedimiento por maltrato, en el que finalmente fue condenado su exmarido. La Unidad de Apoyo de la Fiscalía General del Estado confirmó la existencia de guías de buenas prácticas y de protocolos aplicables a los fiscales, en los que se orienta sobre cómo debe ser el trato y la relación con las víctimas para evitar una victimización secundaria. Sin embargo, son solo orientaciones y no contemplan sanciones por incumplimientos. El Defensor del Pueblo recomendó que estos criterios y orientaciones debían ser introducidos en el estatuto orgánico del ministerio fiscal, adaptándolo así a la legislación sobre protección de las víctimas de delitos, que fue aprobada mucho después que el estatuto citado.

Reforma de la Ley de asistencia jurídica gratuita

Algunas quejas permiten que en el Defensor del Pueblo se puedan detectar incongruencias del ordenamiento jurídico, como la apreciada en el artículo 36.3 de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita, por el que se establece lo siguiente: «Cuando la sentencia que ponga fin al proceso no contenga expreso pronunciamiento en costas, venciendo en el pleito el beneficiario de la justicia gratuita,

deberá este pagar las costas causadas en su defensa, siempre que no excedan de la tercera parte de lo que en él haya obtenido. Si excedieren se reducirán a lo que importe dicha tercera parte, atendiéndose a prorrata sus diversas partidas».

La aplicación de tal precepto exige la concurrencia de unos requisitos, a saber:

- Ser beneficiario de justicia gratuita.
- Sentencia sin expresa condena en costas.
- Vencedor el beneficiario de justicia gratuita.
- Obtener un beneficio económico, independientemente de cuánto sea.
- El único límite es que las costas no pueden superar el tercio del provecho económico obtenido.

En consecuencia, la redacción de ese artículo puede dar lugar a que, a una persona que tuviera reconocido el derecho a la asistencia jurídica gratuita, si su pretensión fuera la prestación del ingreso mínimo vital y ganara el juicio sin expresa condena en costas en la sentencia, se le exigiera el pago de los honorarios del abogado de oficio, con el límite del 33,33 % del ingreso mínimo vital, que en el año 2021 era de 461,50 euros/mes por un año.

Por ello, el Defensor del Pueblo recomendó al Ministerio de Justicia llevar a cabo, en el ámbito de iniciativa legislativa que corresponde a ese departamento ministerial, el estudio y análisis oportuno que permitan acometer la reforma del apartado 3 del artículo 36 de la citada Ley 1/1996, de asistencia jurídica gratuita, para delimitar su alcance, determinando a qué tipo de procedimientos y cuantías mínimas no les será de aplicación, evitando que se produzcan situaciones injustas como la expuesta.

La Recomendación ha sido aceptada y se ha informado de que la reforma de la mencionada Ley 1/1996, se estaba abordando, mediante un grupo de trabajo constituido a tal efecto durante 2021, en la Secretaría General para la Innovación y Calidad del Servicio Público de Justicia.

1.4 INSTANCIA DE ACTUACIONES ANTE EL MINISTERIO FISCAL

Presunta agresión sexual a un interno del Hospital Psiquiátrico de Conxo (Santiago de Compostela)

Como consecuencia de la visita realizada por el Defensor del Pueblo, en su calidad de Mecanismo Nacional de Prevención (MNP), al Hospital Psiquiátrico de Conxo (Santiago de Compostela), se realizaron varias entrevistas con personas enfermas ingresadas. En el curso de una de ellas, la persona entrevistada manifestó ante el director del MNP y la técnica externa psicóloga actuante, haber sido agredido sexualmente por un trabajador vinculado al centro. El paciente, además de parecer estar muy afectado emocionalmente,

habría acudido a consulta médica para ser tratado de dolores y otras cuestiones relacionadas con la agresión presuntamente sufrida.

Todo ello fue referido detalladamente por el director del MNP al jefe de servicio del hospital en la entrevista mantenida al finalizar la visita.

El artículo 25, apartado 1, de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, dispone que: «cuando el Defensor del Pueblo, en razón del ejercicio de las funciones propias de su cargo, tenga conocimiento de una conducta o hechos presumiblemente delictivos lo pondrá de inmediato en conocimiento de la Fiscalía General del Estado». En aplicación de este artículo, se dio traslado de la diligencia realizada por el director del MNP, así como del informe de la psicóloga (técnica externa al servicio del Defensor del Pueblo) que realizó la entrevista y de la denuncia del jefe del servicio de psiquiatría del Área Sanitaria de Santiago de Compostela y Barbanza, dirigida a la Fiscalía de Área de Santiago de Compostela.

Personación del fiscal en ejecución contencioso-administrativa

Unos comparecientes expusieron que por la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Primera de la Audiencia Nacional, se dictó una sentencia, en junio de 2007, que, transcurridos muchos años, no se había aún ejecutado. El Defensor del Pueblo se dirigió a la Fiscalía General del Estado, iniciativa que condujo a la decisión del ministerio fiscal de personarse en la ejecución. Ha de resaltarse este hecho de que una iniciativa del Defensor del Pueblo, con motivo de la tramitación de una queja por dilaciones en la ejecución, condujo a que el ministerio fiscal se personase en la ejecución. Ello no fue explícitamente pedido por esta institución, pero fue resultado procesal de su iniciativa, teniendo en cuenta el interés general del asunto del que se trataba (contaminación de la marisma de Huelva).

1.5 ABOGADOS

Insostenibilidad de la pretensión en la asistencia jurídica gratuita

Hay muchos ciudadanos que consideran que su problema no ha sido suficientemente estudiado cuando se les deniega su petición de reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita por insostenibilidad de la pretensión.

Sobre esta cuestión se ha pronunciado el Tribunal Constitucional, que ha considerado que la denegación del beneficio de asistencia jurídica gratuita por insostenibilidad de la pretensión del interesado tiende, ante todo, a asegurar que el esfuerzo social, colectivo y solidario que requiere el disfrute de tal beneficio por parte de

los ciudadanos más desfavorecidos económicamente no vaya a parar a la defensa de pretensiones que no resulten merecedoras de ser sufragadas con dinero público. Se perseguiría, además, la finalidad de evitar el ejercicio abusivo o temerario del derecho de acceso a la jurisdicción en defensa de pretensiones manifiestamente abocadas al fracaso, designio este que se encuentra entre los que legítimamente puede perseguir el legislador a la hora de limitar el libre ejercicio del derecho de acceso a los órganos jurisdiccionales.

No obstante, en 2021, el Defensor del Pueblo ha recomendado al Colegio de Abogados de Madrid extremar el rigor en los dictámenes de valoración de sostenibilidad de la pretensión para evitar, en la medida de lo posible y en lo sucesivo, que los justiciables sin recursos se vean privados de la asistencia técnica jurídica que el ordenamiento jurídico reconoce, así ha ocurrido en un caso, en el que el interesado concernido, tras haberle denegado la asistencia jurídica gratuita por insostenibilidad de la pretensión, actuó por sí mismo, sin la asistencia técnica que solicitó, y obtuvo el reconocimiento de su pretensión por el órgano jurisdiccional competente.

Acceso a la documentación procesal

Se reciben quejas porque el abogado o el procurador no dan traslado de las notificaciones recibidas al cliente que las solicita.

Ha de recordarse que la Carta de Derechos de los Ciudadanos ante la Justicia, de 16 de abril de 2002, establece que el ciudadano tiene derecho a conocer el contenido y estado de los procesos en los que tenga interés legítimo, de acuerdo con lo dispuesto en las leyes procesales. Los letrados y demás personal que trabaja en la oficina judicial (es decir, en el juzgado o tribunal en su vertiente de oficina administrativa) tienen el deber de facilitar a los interesados «cuanta información soliciten sobre el estado de las actuaciones judiciales, que podrán examinar y conocer, salvo que sean o hubieren sido declaradas reservadas conforme a la ley» (artículo 140.1 de la Ley de Enjuiciamiento Civil).

A veces, surgen problemas con la grabación del juicio, dado su soporte electrónico, lo que genera incidencias con el servicio informático que demora, o dificulta, la obtención de la copia solicitada.

Confidencialidad de las comunicaciones entre abogado y cliente durante su permanencia en los calabozos

Pese a la disponibilidad de locutorios para que la asistencia letrada se desarrolle con las debidas garantías de intimidad y confidencialidad, en ocasiones, los letrados asisten a

los defendidos en la denominada «zona de precalabozos», donde coinciden con la llegada de personas privadas de libertad, así como con otras que van a ser trasladadas a los distintos juzgados de la sede o a la práctica de diligencias forenses. En otras ocasiones están presentes agentes de policía durante el interrogatorio, a una distancia en la que no resulta posible la confidencialidad.

A juicio de esta institución, dicha práctica compromete la intimidad y confidencialidad en la asistencia letrada de las personas privadas de libertad, además de no respetar las medidas de protección necesarias para garantizar la seguridad sanitaria en el contexto de la covid-19, que ha persistido durante todo el año 2021.

Colegiación en línea

Día a día el uso de las nuevas tecnologías va ocupando más ámbitos, entre ellos la relación y la comunicación con las Administraciones Públicas, mediante procedimientos electrónicos.

El artículo 10 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales, en redacción dada por la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicio y su ejercicio, regula la ventanilla única y la contempla con el objeto, entre otros, de posibilitar la presentación de toda la documentación y solicitudes necesarias, incluyendo la colegiación —apartado 1.b).

El Colegio de Abogados de Madrid, de conformidad con la previsión legal reseñada, posibilita la colegiación telemática a través del acceso a su página web (icam.es), accediendo a la ventana «el colegio» y, dentro de esta, a la «ventanilla única/colegiación». Sin embargo, lo que dicha web permite es cumplimentar por ordenador un formulario para crear un PDF que, una vez impreso, se debe firmar y presentar de manera presencial o enviarlo, junto con el resto de documentación requerida, en el servicio atención al colegiado.

En consecuencia, no se permite la tramitación del procedimiento de colegiación por vía electrónica desde su inicio hasta su final, faltando el elemento imprescindible de poder presentar por vía electrónica la solicitud.

En el pie de la página web se informa lo siguiente: «Aviso: El colegio pondrá a disposición del ciudadano el servicio de presentación telemática de solicitudes de colegiación, firmadas con el DNI Electrónico, tan pronto el Ministerio de Educación y Ciencia y el Ministerio de Justicia emitan certificados electrónicos de titulaciones universitarias y de antecedentes penales, respectivamente, haciendo innecesaria la presentación física de esos documentos».

Dado que estos dos ministerios ya permiten obtener esos documentos de forma electrónica, la cuestión está pendiente de que el Colegio de Abogados de Madrid conteste si en la actualidad existe impedimento alguno para implementar una tramitación telemática de solicitudes real y efectiva.

Asistencia jurídica gratuita a las ONG en defensa de derechos ambientales

Desde el año 2016, el Defensor del Pueblo conoce el problema en relación con la denegación del reconocimiento de la asistencia jurídica gratuita a las asociaciones de defensa medioambiental.

En 2019, el Defensor del Pueblo formuló al Ministerio de Justicia una Recomendación para crear un grupo de trabajo entre el propio Ministerio de Justicia y el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, en el que se valore la aplicación de la normativa vigente en materia de acceso a la justicia gratuita, para analizar las dificultades que plantea dicho acceso para las asociaciones de defensa medioambiental y proponer una búsqueda de soluciones. Teniendo en cuenta el problema que se suscitaba por las posibles interpretaciones contrarias que se puedan hacer al espíritu de 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 en materia de medio ambiente, que transpone el Convenio de Aarhus, y del propio convenio en sí, pues a la hora de otorgar el beneficio de justicia gratuita, además de los tres requisitos recogidos en la citada Ley 27/2006 (protección del medio ambiente, una antigüedad de dos años y ámbito territorial afectado) se exige en ocasiones a las ONG ambientales estar constituidas como asociaciones de utilidad pública, de acuerdo con lo establecido en la Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita.

Se suspendieron las actuaciones durante un tiempo prudencial, hasta que se hiciera efectiva la constitución del citado grupo de trabajo y el comienzo de su andadura. En el año 2021 se ha tenido conocimiento de que el Comité de Cumplimiento del Convenio de Aarhus, sobre acceso a la información, participación del público en la toma de decisiones y acceso a la justicia en materia de medio ambiente, dio la razón a una asociación española y formuló una serie de recomendaciones al Estado español en el sentido de que adoptara las medidas oportunas para cumplir lo establecido en el convenio, «para garantizar que los obstáculos restantes para la plena implementación del artículo 9, párrafos 4 y 5, de la Convención con respecto a la asistencia jurídica» para las organizaciones no gubernamentales fueran removidos.

El Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico ha informado de que se ha celebrado la 7ª Reunión de las Partes del Convenio de Aarhus, en Ginebra, en octubre de 2021, en el que precisamente se ha tratado esta cuestión, consecuencia de la

queja presentada por esa asociación española de defensa medioambiental, en la que se adoptó la Decisión VII/8p, en la que, en uno de sus apartados, se pronuncia sobre el derecho a la asistencia jurídica gratuita en beneficio de las ONG ambientales.

El citado departamento ministerial ha informado sobre la jurisprudencia del Tribunal Supremo que interpreta esta cuestión jurídica. A este respecto, el Tribunal Supremo ha reconocido en jurisprudencia consolidada, a través de dos sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 16 de enero de 2018 y de 13 de marzo de 2019, que las ONG en las que concurren los requisitos establecidos en el artículo 23 de la mencionada Ley 27/2006, tienen reconocido el derecho a la asistencia jurídica gratuita sin necesidad de que en ellas concurren los requisitos señalados en el artículo 2 de la Ley 1/1996 de asistencia jurídica gratuita.

Por tanto, desde el ministerio se ha informado al Comité de Cumplimiento de que por parte del Estado español no resultaría necesario acometer ninguna reforma legislativa, por lo que no se ha dado seguimiento a la constitución del grupo de trabajo entre el Ministerio de Justicia y el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, recomendado por el Defensor del Pueblo.

No obstante, a la vista de que en reiteradas ocasiones las comisiones de asistencia jurídica gratuita, órganos administrativos dependientes del Ministerio de Justicia encargados de analizar si corresponde o no la concesión de la asistencia jurídica gratuita, han venido denegando la justicia gratuita a las ONG a las que les correspondería, el Defensor del Pueblo ha dirigido comunicación al Ministerio de Justicia, para que la jurisprudencia relevante señalada anteriormente sea puesta en conocimiento de las comisiones de asistencia jurídica gratuita y estas denegaciones no se repitan.

1.6 REGISTRO CIVIL

1.6.1 Entrada en vigor de la Ley del Registro Civil

En el año 2021 ha entrado en vigor la Ley 20/2011, de 21 de julio, del Registro Civil, transcurridos diez años desde su publicación. El Defensor del Pueblo había reclamado, a través de anteriores informes, que se materializara su entrada en vigor inicialmente fijada en tres años y prorrogada sucesivamente, por considerar que la ampliación de ese plazo provocaba perjuicios en la prestación del servicio público.

La ley mencionada prevé una organización distinta del registro civil, según la cual la gestión se llevará a cabo por las denominadas oficinas generales, oficina central y oficinas consulares. Para llevar a cabo esta organización, se establece un régimen transitorio del personal al servicio de la Administración de Justicia destinado en el

registro civil. También se establece un régimen transitorio de los registros civiles exclusivos y de los encargados del Registro Civil Central.

La complejidad del cambio de un sistema a otro es evidente y se desconoce el tiempo que será necesario para su total implantación. Mientras tanto, la deficiente gestión del registro civil continúa siendo un motivo constante de queja, fundamentalmente por falta de personal suficiente para acometer esa tarea pública.

En los informes de 2019 y 2020 ya se daba cuenta de la precariedad de la situación de los registros civiles municipales. La pandemia provocó un empeoramiento en la prestación del servicio registral, que ya presentaba grandes deficiencias con anterioridad. A lo largo del año 2021, los registros han realizado enormes esfuerzos para hacer frente a los retrasos existentes en la práctica totalidad del trabajo asignado, pero las dificultades para reforzar el personal, como se verá a continuación, impiden que el usuario reciba una atención digna.

1.6.2 Sistema de cita

Por otra parte, la implantación del sistema de cita para realizar los diversos trámites que, aparentemente, supone un avance en la calidad de la atención, no ha mejorado el servicio al no ir acompañada de un refuerzo en el personal. Es cierto que la obtención de la cita ha acabado con las esperas en las puertas de las dependencias registrales, pero las demoras en la atención son las mismas o incluso superiores, dada la enorme dificultad para conseguir la cita a través de las aplicaciones correspondientes y la negativa de algunos de los registros a otorgarla en aquellos supuestos en los que el interesado acude directamente al registro.

En este punto, se debe recordar que la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, determina que las personas físicas pueden elegir en todo momento si se comunican con las Administraciones Públicas para el ejercicio de sus derechos u obligaciones a través de medios electrónicos o no, salvo que se encuentren en alguno de los supuestos que la propia ley determina como obligatorios. El Defensor del Pueblo considera esencial que se habilite un sistema eficaz para que el registro civil sea accesible a los ciudadanos, y no resulta aceptable que la respuesta, ya sea por vía telefónica o presencial, sea que se tenga que consultar una y otra vez la página web para obtener cita.

Desde los registros civiles se confirmó que las citas que se programan son a todas luces insuficientes para hacer frente a la demanda, pero no es posible incrementar la agenda debido a la falta de personal. Pese a lo expuesto, los registros que no contaban con el sistema de citas telemáticas han reclamado su implantación por entender que podía ser de ayuda, sobre todo porque tampoco cuentan con líneas de

teléfono suficientes para atender la demanda, y ello provoca numerosas disfuncionalidades a la hora de atender a los usuarios.

Tras la implantación del sistema de citas, se detectó en algunos casos que se había llevado a cabo un abuso para la obtención de citas, por parte de empresas, que posteriormente se ponían a la venta. Con el fin de atajar estas actuaciones, la Comunidad de Madrid ha comunicado que se ha incorporado una nueva funcionalidad que no permite que se puedan pedir varias citas al mismo tiempo. Para evitar suplantaciones y fraudes, se han elaborado aplicaciones informáticas que, en ocasiones, pueden provocar perjuicios al administrado, como ha ocurrido en la Comunidad Valenciana, cuya aplicación impedía que un extranjero identificado con su pasaporte pudiera obtener una cita, dado que la aplicación exige el número de identificación de extranjero (NIE). Tras la Recomendación formulada por esta institución de que el NIE acredite la residencia o la estancia en España y no la identidad, se comunicó que se facilitarían citas en el propio registro con la exhibición del pasaporte y que se evaluaría la posibilidad de modificar la aplicación.

1.6.3 Carencias de personal

La falta de medios personales se ha puesto de manifiesto en los informes que los letrados de la Administración de Justicia de distintos registros municipales han remitido a esta institución. Estos letrados, que están al frente de los registros, en algunos casos han calificado la situación de los registros como insostenible o cercana al colapso.

La situación de tensión por la falta de personal en el Registro Civil de Valdepeñas (Ciudad Real) llevó a la junta de personal de la Administración de Justicia de Ciudad Real a presentar una denuncia a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, que motivó que se incorporara un funcionario de refuerzo por un período de seis meses y que la inspección formulara una propuesta al Ministerio de Justicia para que se procediera a realizar una evaluación específica de los riesgos psicosociales con el fin de establecer medidas preventivas. En definitiva, se reconoció el incumplimiento por parte de la Administración de la obligatoriedad de realizar un plan de riesgos laborales para evaluar, entre otros, los factores psicosociales asociados a la situación límite que viven los trabajadores por la falta de medios materiales y humanos.

Desde esta institución se han remitido distintas Recomendaciones en apoyo de las medidas de refuerzo solicitadas por distintos registros civiles. Tras las intervenciones del Defensor del Pueblo se ha podido conocer que se habían aprobado algunos refuerzos, como ha ocurrido en el Registro Civil de Orihuela (Alicante) y el de Córdoba, o mejoras, como la implantación de la cita telefónica en el de Jerez de la Frontera (Cádiz). Sin embargo, las respuestas remitidas por la Comunidad de Madrid no permiten suponer

que se vaya a reforzar el personal en los registros civiles municipales de dicha comunidad, a pesar de la precaria situación en la que se encuentran. La demanda de refuerzo por parte del Defensor del Pueblo a la Consejería de Justicia, Interior y Víctimas para que se ampliara la plantilla del registro, se sustituyeran las bajas o se contratara temporalmente a personal, no ha tenido éxito.

En uno de los informes recibidos, la consejería manifestaba que el refuerzo urgente reclamado por esta institución está condicionado a la aprobación de un plan de refuerzo por parte de la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia, que además apruebe las prolongaciones de jornada. El nombramiento de funcionarios interinos fuera de plantilla requiere la aprobación del órgano competente de la propia Comunidad de Madrid, sin que, al parecer, se haya efectuado una propuesta formal para utilizar esta alternativa con el fin de mejorar algunos de los registros más colapsados.

En el marco de la investigación de carácter general iniciada como consecuencia de la recepción de quejas sobre el deficiente funcionamiento del Registro Civil Único de Madrid, sin concluir aún, llama la atención que la Consejería de Justicia, Interior y Víctimas de esa comunidad considere que el número de trabajadores que tiene la plantilla es adecuado y suficiente, cuando la plantilla se aprobó en el año 2003 y el número de habitantes de la capital ha sufrido un incremento notable en este tiempo. Por otro lado, el informe recibido señalaba en aquel momento que había 49 puestos de trabajo sin cubrir del total de la plantilla. Otro caso es el del Registro Civil de Gandía (Valencia), en el que no se cubrió la vacante de una funcionaria que había pedido la excedencia.

El Defensor del Pueblo considera que la transformación operada por la Ley 20/2011 va a conllevar una mejora en relación con la anterior situación, en la que la cobertura de los puestos de trabajo estaba sometida a una extrema burocratización. No obstante, existen muchas incógnitas sobre el futuro en lo que se refiere a la atención registral al usuario, dado que es imprescindible una mayor implicación de la Administración para gestionar con eficacia este servicio. Hay que recordar que la función del registro civil no puede ser sustituida y que la mayoría de las tareas que realiza a instancias del ciudadano son obligatorias para él. La Administración ahora tiene la oportunidad de demostrar que su objetivo es que los usuarios reciban una atención de calidad y para ello puede establecer un sistema flexible de incorporación de personal que evite la frustración que tiene el administrado cuando necesita utilizar los servicios del registro civil y la impotencia de los propios funcionarios que lo atienden.

1.6.4 Gestión de las solicitudes para adquirir la nacionalidad española por residencia

La demora en la resolución de estas solicitudes ha sido objeto de atención en los informes anuales desde hace años, dada la constante recepción de quejas. Una vez más, en el presente informe es obligatorio hacer referencia a esta cuestión, ya que, pese a las medidas adoptadas por parte de la Administración, las dilaciones continúan.

En los informes anuales correspondientes a los años 2019 y 2020 se ha reflejado de manera detallada la preocupación que estas demoras suscitaban al Defensor del Pueblo y el alcance de las actuaciones realizadas, así como las Recomendaciones formuladas con el propósito de contribuir a la mejora en la gestión de estas solicitudes.

La página web del Ministerio de Justicia denominada coloquialmente «cómo va lo mío» es utilizada de manera habitual por los solicitantes, pero estos mostraron su preocupación por que en ella no se actualiza la situación de los expedientes, de manera que desconocían si la documentación aportada en cumplimiento de los requerimientos de la Administración había sido incorporada a ellos.

Por lo que se refiere a la gestión de estas solicitudes, la Administración ha venido utilizando la implantación de planes de choque para hacer frente a las demoras existentes desde hace largos años. El último de estos planes de choque se ha desarrollado a partir de marzo de 2021. Sin embargo, es evidente que esta medida no es suficiente para revertir los retrasos y, además, no todos los años dicha herramienta está disponible. Como ejemplo de ello cabe mencionar que los expedientes de nacionalidad por residencia pendientes de resolver a fecha de 31 de agosto de 2020 alcanzaban la cifra de 271.563 y a fecha de 30 de septiembre de 2021 el número era de 257.380. Por ello, en el presente informe esta institución debe reclamar una vez más una financiación económica suficiente para abordar de manera eficaz estas demoras y cumplir con la normativa que establece el plazo de un año para la resolución de los expedientes de nacionalidad por residencia.

1.6.5 Jura de la nacionalidad

Tal y como se señaló en informes anteriores, el procedimiento para la adquisición de la nacionalidad por residencia consta de tres trámites, según lo establecido en la normativa.

Como se ha expuesto de manera detallada en informes anteriores, tras la concesión de la nacionalidad, el ciudadano debe realizar el trámite de jura de la nacionalidad y la adquisición debe inscribirse en el registro civil. Estos dos últimos trámites que son imprescindibles para la adquisición de la nacionalidad, y que se debían realizar de manera obligatoria en los registros civiles municipales, han venido provocando un bloqueo en estos registros, que han tenido que afrontar dicha tarea sin medios personales suficientes.

Son numerosas las quejas recibidas en las que se denuncia la demora en las citas otorgadas por el registro civil correspondiente para realizar el trámite de jura o la imposibilidad de concertar dicha cita.

En ocasiones, la fecha asignada, excede de las legítimas expectativas de los ciudadanos, pero el retraso no puede considerarse en la mayoría de los casos injustificado ni arbitrario por parte de los registros civiles, dado el alto volumen de trabajo y rendimiento que presentan, motivado en parte por el aumento considerable de concesiones de nacionalidad tras los planes de choque adoptados por parte del Ministerio de Justicia.

Desde esta institución se han iniciado directamente actuaciones con los letrados de la Administración de Justicia que asumen el papel esencial de encargados de los registros, y a través de ellos se ha tenido conocimiento de la complicada situación en la que se encuentran muchos registros civiles.

Con la finalidad de descongestionar los registros civiles, esta institución recomendó que se valorase la posibilidad de realizar el trámite de jura ante notario. Dicha alternativa se había utilizado con anterioridad. La Administración, que no era favorable inicialmente a adoptar esta medida, ha modificado su criterio, a través de la Instrucción de 16 de septiembre de 2021, de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública (*Boletín Oficial del Estado* de 23 de septiembre de 2021). En consecuencia, el solicitante ya puede utilizar esta vía para el trámite de jura de la nacionalidad.

Durante el ejercicio 2021, también se recomendó que se permitiera la realización de dicho trámite en cualquier registro civil cuando la solicitud presentada fuera telemática, dado que ya no existe vinculación con el registro civil del domicilio. En concreto, se recomendó que se modificara el Real Decreto 1004/2015, de 6 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regula el procedimiento para la adquisición de la nacionalidad española por residencia.

Dicha modificación también podría solucionar el problema que tuvieron algunos ciudadanos que no pudieron regresar a España para realizar el trámite de jura que tenían programado debido a la pandemia de covid-19. La Recomendación formulada para que en estos supuestos se pudiera realizar el trámite de jura en el registro civil consular correspondiente no fue aceptada inicialmente, si bien posteriormente la Administración rectificó y resulta posible desde la citada instrucción.

1.6.6 Registro Civil Central

De las quejas recibidas en esta institución sobre el Registro Civil Central, se ha podido constatar la demora habida en la emisión de certificados solicitados tanto a través de la

página web como por correo postal, así como la demora en la asignación de citas para su obtención de manera presencial.

Se calcula que cada mes se registran unas 18.000 solicitudes de certificado vía internet, y se reciben otras 6.000 por correo postal.

Se han incoado actuaciones por las demoras de más de un mes en la expedición de los certificados literales de nacimiento requeridos por los interesados. Informó la magistrada juez encargada del Registro Civil Central que, a la cantidad de solicitudes recibidas, se unía como causa de la demora en su expedición las herramientas obsoletas y la escasez del personal, resultando imprescindible la necesidad de digitalización de los certificados y el refuerzo del personal.

En el año 2020, el Defensor del Pueblo formuló una Recomendación a la Secretaría de Estado de Justicia, a fin de que se dotara al Registro Civil Central de los medios necesarios para prestar un servicio de calidad, ágil y eficiente, abordando con carácter urgente la digitalización del registro civil, habilitando las partidas presupuestarias correspondientes, y avanzando en las aplicaciones que permitan la certificación deslocalizada por parte de los registros civiles municipales.

A lo largo del año 2021, el Defensor del Pueblo ha efectuado un seguimiento de la Recomendación formulada, comprobando que continúan los trabajos de optimización de las aplicaciones informáticas. Por su parte, una nueva aplicación implantará el nuevo modelo registral derivado de la Ley 20/2011, de 21 de julio, del Registro Civil, que sustituirá progresivamente un sistema por otro, hasta su definitiva implantación en un plazo aproximado de tres años.

1.6.7 Otras cuestiones de nacionalidad

Saharais

El Defensor del Pueblo ha recomendado la modificación del artículo 22.1 del Código Civil, con la finalidad de incluir al colectivo saharauí entre los beneficiarios del plazo reducido de dos años para la adquisición de la nacionalidad por residencia. Hay que recordar que el plazo general para adquirir la nacionalidad por residencia es de diez años. El plazo reducido de acceso lo tienen en la actualidad los nacionales iberoamericanos, de Andorra, Filipinas, Guinea Ecuatorial, Portugal y sefardíes, y tiene su fundamento en los lazos históricos entre España y dichos países o pueblos. Es obvio que ese lazo histórico con los ciudadanos saharauíes existe y que, además, es mucho más reciente. Sin embargo, la Recomendación no ha sido aceptada. Una vez más, se ha de reclamar la necesidad de modificar el artículo 22 en el sentido propuesto, con el fin de

que los ciudadanos saharauis puedan beneficiarse del plazo privilegiado de acceso a la nacionalidad española por residencia.

Sefardíes

Además de los expedientes de nacionalidad por residencia, aún existe un importante número de solicitudes sin resolver formuladas por parte de ciudadanos de origen sefardí que se acogieron a la Ley 12/2015, de 24 de junio, en materia de concesión de la nacionalidad española a los sefardíes originarios de España.

A lo largo del año 2021, los solicitantes acogidos a esta norma han manifestado su temor porque se había difundido que la Administración había cambiado el criterio anterior a la hora de resolver este tipo de expedientes de nacionalidad y estaba denegando numerosas solicitudes. Al parecer, dicho cambio de criterio se atribuía a la existencia de una alerta policial remitida al Ministerio de Justicia, sobre la existencia de un posible fraude en la documentación entregada en algunas de las solicitudes de nacionalidad española por parte de quienes dicen ser descendientes de sefardíes. El ministerio comunicó que no existe ningún cambio de criterio. Sin embargo, es probable que tras la alerta se estuviera estudiando con más rigor la documentación que se presenta.

Desde el año 2016, hasta julio de 2021, se ha concedido el 90,5 % de las solicitudes resueltas por la mencionada Ley 12/2015: más de 36.000 resoluciones de concesión frente a algo más de 3.000 resoluciones denegatorias. En estos casos, cada solicitante que ve desestimada su pretensión de adquirir la nacionalidad recibe una resolución motivada e individualizada, en la que se le explican, de manera pormenorizada, las razones por las que se entiende que no ha acreditado la concurrencia de los requisitos que exige la ley y los recursos que cabe interponer. Páginas más arriba de este informe se ha señalado otro problema, ya solucionado, que se han encontrado las personas de origen sefardí en el trámite de petición de la nacionalidad: el acceso a la web creada ex profeso (véase el epígrafe 1.2.2. Cuestiones administrativas de la Justicia).

Otros asuntos

Se recibieron varias reclamaciones de ciudadanos que denunciaban que se les había efectuado requerimiento, por parte de la Administración, a fin de que abonaran la diferencia del pago de las tasas desde el momento que cursaron la solicitud de nacionalidad española hasta la actualidad.

Consideraban una falta de respeto que, además de llevar casi cinco años con la tramitación de su solicitud de la nacionalidad, se le reclamaba el pago de la diferencia cuantitativa de las tasas cuando la demora había sido exclusivamente por causas imputables a la Administración. No se ha recibido contestación requerida de la Administración al efecto.

Como ya se ha dejado constancia en años anteriores, continúan llegando escritos de ciudadanos en los que se deja constancia del incumplimiento del deber de custodia de los expedientes de nacionalidad española por parte de la Administración.

Con frecuencia se extravía parte de la documentación o el expediente completo. Las consecuencias del funcionamiento de la Administración en estos casos las está asumiendo el ciudadano, que ve muy demorado el reconocimiento y ejercicio de sus derechos. En este sentido, se han formulado las oportunas Sugerencias, a fin de que se proceda a la reconstrucción de los expedientes y se resuelvan con la mayor brevedad posible.

Asimismo, se han recibido muchas reclamaciones de ciudadanos que, a pesar de haber aportado la documentación requerida en la tramitación de sus expedientes de nacionalidad española, han visto como se procedía a su archivo, sin recibir notificación alguna que justificara el motivo de este. En este sentido, se han realizado diferentes Sugerencias, a fin de que se revoquen dichas resoluciones.

Se recibió reclamación en esta institución de una ciudadana a la que se le había denegado su solicitud de nacionalidad española por residencia, alegando que no había quedado acreditado el requisito de integración en la sociedad española mediante la superación de la prueba de conocimiento de los valores históricos, constitucionales y socioculturales de España (CCSE). Se adjuntaba copia de la prueba que la declaraba «apta», que fue debidamente aportada para el estudio de su expediente, y copia del recurso que había interpuesto contra dicha resolución. El Defensor del Pueblo formuló una Sugerencia, a fin de que se revisara la documentación obrante en dicho expediente y, de quedar sin fundamento el motivo alegado por la Administración, se dictara resolución de concesión de la nacionalidad a la mayor brevedad posible. A fecha de redacción de este informe no se había recibido contestación.

1.6.8 Otras cuestiones registrales de interés

Resolución de recursos

Un área del Ministerio de Justicia necesitada de refuerzo urgente es la dedicada a resolver los recursos que se presentan ante la Dirección General de Seguridad y Fe Pública sobre distintas cuestiones, como por ejemplo, resoluciones que acuerdan

denegar la nacionalidad, denegar la autorización para contraer matrimonio, denegar la inscripción matrimonial, etcétera. La falta de personal suficiente para resolver estos recursos provoca demoras de hasta tres años. En el año 2021 fueron estimados un total de 1.369 recursos frente a denegaciones de nacionalidad.

Las demoras en la resolución de recursos provocan importantes perjuicios a los administrados, particularmente cuando se trata de temas relevantes o que afectan a menores. En este punto, el Defensor del Pueblo ha formulado Sugerencias y Recomendaciones para agilizar los recursos cuando de la documentación remitida por el ciudadano se detectan errores materiales en la decisión adoptada por el órgano resolutorio u otro tipo de irregularidades. Así, se han formulado Sugerencias cuando la decisión del registro carece de soporte legal, como puede ser condicionar la jura e inscripción de la nacionalidad de un menor de edad al conocimiento del español de sus padres.

Recomendaciones sobre apellidos extranjeros

El artículo 28.2 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, dispone que este podrá sugerir a la Administración la modificación de una norma si estima que su cumplimiento riguroso puede provocar situaciones injustas o perjudiciales. La institución estimó que esto ocurría cuando en la inscripción de nacimiento no se consignaba la variante de género, a pesar de que el apellido sí lo contempla en la particularidad morfológica de su lengua.

La Administración alegaba que prevalecía el principio de homopatrimonia, por lo que al segundo hijo y sucesivos se les imponía el mismo apellido que al primero, pese a que el sexo fuera distinto. Dicho principio prevalecía sobre el precepto normativo (artículo 200 del Reglamento del Registro Civil) que dispone que en la inscripción de nacimiento constará la forma masculina o femenina del apellido de origen extranjero cuando en el país de procedencia se admite la variante.

El Defensor del Pueblo recomendó que se elaborara una instrucción para garantizar la aplicación de la normativa cuando alguno de los apellidos tenga variantes de género, considerando el perjuicio que se deriva de imponer a un menor la forma de apellido que no corresponda a su sexo. La Recomendación fue aceptada y se dictó una resolución-circular para la aplicación de este criterio.

Dicha Recomendación se elaboró como consecuencia de la queja recibida de una mujer nacional de Bielorrusia, cuyos apellidos aceptan variante masculina y femenina, añadiendo en este último caso el fonema «a» al apellido. La negativa del Registro Civil de Parla (Madrid) a contemplar dicha variante, al tratarse de hermano y hermana, suponía un problema para la hija cuando fuese a su país con la versión masculina de su

apellido. No obstante, el ministerio fiscal se había pronunciado en sentido favorable a la petición de los padres.

Sin embargo, la Recomendación formulada para que se modifique la Instrucción de 24 de febrero de 2010, de la Dirección General de los Registros y del Notariado (actualmente Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública), sobre reconocimiento de los apellidos inscritos en los registros civiles de otros países miembros de la Unión Europea, a fin de flexibilizar la excepción de orden público, en cuanto a la obligación de imponer en todo caso dos apellidos, con el objeto de hacer posible la aplicación directa de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 14 de octubre de 2008, no ha sido aceptada.

Interés legítimo para obtener un certificado de defunción

Un ciudadano se dirigió al Registro Civil de Santander solicitando el certificado de defunción de su bisabuelo, a fin de completar el árbol genealógico familiar que venía elaborando. El encargado del citado registro resolvió la improcedencia de la expedición del certificado por no estar relacionada con la prueba administrativa o judicial del estado civil, considerando que su emisión supondría desnaturalizar la función del registro y alterar el normal desenvolvimiento del trabajo registral.

A la vista de ello, se remitió una Sugerencia a la Secretaría de Estado de Justicia, a fin de que se impartan instrucciones al Registro Civil de Santander para que se emita la certificación solicitada por el interesado, salvo que la petición se encuentre entre los supuestos de publicidad restringida a los que hace referencia el artículo 21 del Reglamento del Registro Civil.

El informe recibido establecía que: «si bien el interés en conocer los asientos se presume en quien solicita la información, la Instrucción, de 9 de enero de 1987, de la Dirección General de los Registros y del Notariado estableció el criterio de que el interés que legitima para obtener certificaciones ha de estar relacionado directamente con la prueba del estado civil de las personas o del contenido del registro —por ello, en los formularios de solicitud se incluye una casilla con la finalidad a la que va destinada la certificación— y, tratándose de certificaciones literales de nacimiento, se especifica que solo se expedirán para aquellos asuntos en los que sea necesario probar la filiación (artículo 30 del Reglamento del Registro Civil). Si el interés se refiere a cuestiones distintas, el encargado puede y debe denegar la certificación en el ejercicio de su función de calificación y es en esta razón en la que, al parecer, el Registro Civil de Santander ha basado su decisión».

El Defensor del Pueblo no comparte el criterio de dicho departamento, por lo que ha querido dejar constancia en este informe anual.

Matrimonio en una confesión religiosa

Se recibió queja del letrado de dos parejas de la confesión religiosa de los Testigos Cristianos de Jehová, exponiendo sendas quejas respecto de los registros civiles de Linares (Jaén) y Álava. Ambos solicitaron, conforme establece la normativa vigente, expediente previo de capacidad matrimonial, a los efectos de acreditar el cumplimiento de los requisitos de capacidad de los contrayentes y la inexistencia de impedimentos. También aportaron de manera voluntaria un certificado expedido por la confesión religiosa donde se indicaba quién sería el ministro de culto que officiaría la boda, así como las posibles ubicaciones en las que podría celebrarse, lo que incluía dos alternativas.

El juez encargado del Registro Civil de Linares dictó auto acordando que los contrayentes tenían capacidad para contraer matrimonio en forma religiosa ante el ministro de culto de la Iglesia Cristiana de Testigos de Jehová y señalaba como lugar de culto la primera de las dos alternativas apuntadas. El auto indicaba textualmente: «la declaración de capacidad matrimonial acordada se realiza solo y exclusivamente para contraer matrimonio en el lugar de culto indicado».

La boda se celebró en la segunda de las ubicaciones propuestas por los contrayentes (no en la primera), lo que motivó la denegación de la inscripción matrimonial en aplicación del auto que obligaba a contraer matrimonio en un lugar de culto concreto.

En el curso de la instrucción del expediente de capacidad matrimonial, la jueza encargada del Registro Civil de Vitoria-Gasteiz dictó providencia por la que se requería «certificado del lugar de celebración del matrimonio lugar de culto de Testigos de Jehová».

La Orden JUS/577/2016, de 19 de abril, sobre «inscripción en el registro civil de matrimonios celebrados en forma religiosa y aprobación del modelo de certificado de capacidad matrimonial y de celebración de matrimonio religioso», en ningún caso incluye la obligatoriedad de indicar el lugar de celebración del matrimonio ni se hace referencia alguna a que el certificado de capacidad establezca límites territoriales para su celebración.

El artículo 60.2 del Código Civil dispone, asimismo, los requisitos para el reconocimiento de los efectos civiles del matrimonio, entre los cuales no se encuentra ni la obligación de fijar el lugar de culto ni el límite territorial.

Por ello, se recomendó a la Secretaría de Estado de Justicia que se modifique la mencionada Orden JUS/577/2016, con la finalidad de aclarar que para obtener el certificado de capacidad matrimonial no es exigible que los contrayentes fijen un lugar de culto concreto para celebrar el matrimonio, y que este puede realizarse en cualquier zona

del territorio nacional, con independencia del registro que haya emitido la certificación de capacidad.

Certificado de nacimiento venezolano

No siempre resulta fácil la obtención de determinada documentación cuando procede de ciertos países, como en un caso de una ciudadana nacida en Venezuela, donde la oficina que emite los certificados está cerrada.

Por ello, se solicitó a la Secretaría de Estado de Justicia que, estando el certificado de nacimiento legalizado según los convenios internacionales de aplicación, habiendo perdido su vigencia y resultando imposible la obtención de un nuevo certificado, y teniendo en cuenta lo establecido en la Instrucción conjunta de la Comisaría General de Extranjería y Fronteras y la Dirección General de Migraciones, de 15 de marzo de 2019 (en la que se admite, para los nacionales de Venezuela, la tramitación de autorizaciones de residencia con pasaportes caducados) se decidió aplicar de forma análoga esta posibilidad al certificado de nacimiento de la promotora, dándose validez, por tanto, al aportado inicialmente junto con la solicitud.

Aceptada la propuesta del Defensor del Pueblo, se ha continuado con la tramitación del expediente de solicitud de la nacionalidad española incoado por la interesada.

2 CENTROS PENITENCIARIOS

Consideraciones generales

La Constitución, en el artículo 25.2 segundo inciso, dice que el condenado a pena de prisión gozará de los derechos fundamentales, a excepción de los que se vean expresamente limitados por el contenido del fallo condenatorio, el sentido de la pena y la ley penitenciaria. Esta es la referencia fundamental del Defensor del Pueblo a la hora de actuar en el ámbito penitenciario.

Al finalizar el año 2021, 55.315 personas se hallaban privadas de libertad en los 97 centros penitenciarios existentes, competencia desde octubre de 2021 de tres administraciones diferentes: el Ministerio del Interior, la Generalitat de Cataluña y el Gobierno Vasco. De ellas, 51.353 eran hombres y 3.962 mujeres. Los presos preventivos eran 8.830 (8.312 hombres y 518 mujeres) y los penados 46.485 (43.041 hombres y 3.444 mujeres). Los centros penitenciarios con mayor número de presos eran Antoni Asunción, en Valencia (1.981), Puerto III, en Cádiz (1.302) y Albolote, en Granada (1.271).

Si se comparan los datos oficiales citados, de fecha de 24 de diciembre de 2021, con los del comienzo del año (8 de enero de 2021), se produce un incremento desde las 55.234 a las 55.315 (0,14 %, 81 personas más en cifras absolutas). En hombres ha pasado de 51.231 a 51.353 (0,23 %) y en mujeres de 4.003 a 3.962 (-1,02 %). La cifra más alta del año se alcanzó el 2 de julio (56.184) y la más baja el 5 de febrero (55.152).

El descenso de la población penitenciaria de la primavera de 2020 (coherente con lo sostenido por el Defensor del Pueblo y organismos internacionales para preservar la salud en el contexto de la pandemia) se ha consolidado en 2021: no se ha vuelto a la cifra de internos del 13 de marzo de 2020, que era de 59.175.

Una reducción de casi 4.000 personas en la población penitenciaria constituye, como decía la institución en el informe anual 2020, una oportunidad para reforzar el tratamiento penitenciario de quienes se hallan privados de libertad en los centros penitenciarios, y de satisfacer, para una población sensiblemente más reducida, los objetivos que la Constitución establece para las penas privativas de libertad: la reeducación y la reinserción social.

El Defensor del Pueblo atiende las quejas de las personas privadas de libertad en los más variados aspectos de su vida en las prisiones: sanidad, comunicaciones, traslados, clasificación, posibles abusos de los funcionarios y un largo etcétera. La cárcel

es un microcosmos de «vida comunitaria» en el que toda clase de sucesos pueden dar lugar a una queja a la institución.

En este ejercicio se debe reiterar la valoración positiva que debe hacerse del abordaje de la pandemia por coronavirus en el ámbito penitenciario. La extrema preocupación existente en la primavera de 2020 ha quedado disipada por los resultados alcanzados, que demuestran el compromiso de funcionarios e internos para combatir con eficacia la amenaza a la salud, que ha causado un daño proporcionalmente mucho mayor en otros contextos residenciales.

Sigue siendo necesario resolver resueltamente los problemas de la sanidad penitenciaria a los que se aluden en este informe y que son perfectamente conocidos desde hace mucho tiempo. La asunción por las comunidades autónomas de las competencias sanitarias pendientes de transferir desde 2003 por disposición legal o decisiones presupuestarias debe conducir a que las plazas de funcionario sean suficientemente atractivas para los médicos y demás personal sanitario que quieran prestar servicio en las prisiones, desde las perspectivas retributiva y de promoción profesional.

El trabajo cotidiano del Defensor del Pueblo en este campo se complementa con su labor como Mecanismo Nacional de Prevención (MNP). Con ello, se trata de mejorar la vida en las prisiones desde dos perspectivas diferentes, pero complementarias: la atención a la queja y la prevención de malos tratos. Compartir la información y visitar prisiones con equipos conjuntos configuran una metodología eficaz con la que la institución del Defensor del Pueblo presta un servicio mejor a los ciudadanos y al Estado. Los contenidos del trabajo del MNP tienen un capítulo propio en el presente informe, además de un informe específico, que se presenta y edita independientemente.

2.1 FALLECIMIENTOS

La relación de sujeción especial existente entre las personas privadas de libertad y la Administración penitenciaria deriva en la exigencia de que esta última se yerga en garante principal de la vida de aquellas.

Por ello, tiene una especial importancia analizar la evolución del número de fallecimientos, causas que los motivaron y lugares donde se produjeron, debiendo poner el foco especialmente en la prevención del suicidio y de las conductas autolesivas. También hay que tener en cuenta que, aún en 2021, la situación de pandemia sanitaria ha seguido siendo el marco fundamental en el que se desenvuelve la vida diaria de las prisiones y, por tanto, un factor a valorar en la interpretación de estos datos.

En noviembre de 2021 se elaboró el *Informe epidemiológico sobre mortalidad en instituciones penitenciarias*, por parte del Área de Salud Pública, dependiente de la Subdirección General de Sanidad Penitenciaria, que corresponde al ejercicio 2020 y cuya información –que se relata a continuación– es la más actualizada a la que ha tenido acceso esta institución.

En dicho informe se especifica que en el año 2020 se produjeron 204 fallecimientos, lo que se tradujo en una tasa de mortalidad de 4,20 % por cada 1.000 internos, siendo esta tasa la más alta en toda la década de 2010 a 2020. Se puede observar que se ha producido un aumento de muertes respecto al ejercicio de 2019, en el que se contabilizaron 194 (y una tasa del 3,83 %).

En cuanto a los datos de mortalidad por sexo, se produjeron 195 fallecimientos de hombres y 9 de mujeres, siendo las tasas de mortalidad de 4,34 % y 2,49 % por cada 1.000 internos, respectivamente. Estos datos deben interpretarse teniendo en cuenta que la proporción de mujeres en prisión respecto de hombres es muy inferior, pues, si bien la media de la población penitenciaria en el año 2020 fue de 48.540 personas, únicamente 3.616 eran mujeres. La edad media de las personas fallecidas es de 46, igual que ocurrió en 2019, y el 50 % se encontraba en el intervalo de edad comprendido entre los 39 y los 48 años.

En cuanto al lugar de fallecimiento, 153 muertes se produjeron en el centro penitenciario, 49 en el hospital y 2 en el traslado al hospital. En cuanto a las causas, 105 fallecimientos se produjeron por causas naturales, 89 por causas violentas y 10 de ellos por causas indeterminadas.

En las muertes por causas naturales —las de mayor incidencia, con una tasa de 2,16 % por cada 1.000 internos—, destacan los fallecimientos relacionados con problemas circulatorios, episodios isquémicos y cardiopatías. De los fallecidos, 102 eran hombres y 3 eran mujeres.

Dentro de las muertes por causas violentas, el desglose es: 51 por suicidio, 30 por abuso de drogas, 6 por accidentes y 2 por agresión. En cuanto a las muertes por abuso de drogas, se ha producido una marcada disminución con respecto a los dos años anteriores (61 muertes en 2018 y 37 en 2019). Ello puede deberse, en parte, a la promoción por parte de la Subdirección General de Sanidad Penitenciaria de ciertas actuaciones en materia de drogodependencias, como pueden ser: el control de entrada de sustancias psicoactivas al interior de los centros penitenciarios, la formación y cualificación de los profesionales sanitarios en drogodependencias o la puesta en marcha de campañas específicas destinadas a concienciar tanto a las personas privadas de libertad como a sus familiares y allegados acerca de los peligros que entraña el consumo de estupefacientes y sustancias psicoactivas.

En relación con la distribución del número de suicidios (51), teniendo en cuenta el sexo, 3 eran mujeres y 48 eran hombres. Su tasa específica es de 1,05 % por cada 1.000 internos, ligeramente superior a la de 2019. Tanto el total de suicidios como su tasa de incidencia constituyen las cifras más altas desde 2016. El método de suicidio fue el ahorcamiento en 47 casos, la autolesión en 3 y la ingesta masiva de sustancias psicoactivas en un caso. Del total de fallecimientos, 2 lo fueron por agresión, siendo ambos varones y falleciendo uno por asfixia por estrangulación y otro por traumatismo craneoencefálico. En relación con las muertes accidentales, se produjeron 6, siendo todos ellos varones. De todas ellas, 4 lo fueron por atragantamiento, uno por traumatismo craneoencefálico y otro por politraumatismo tras precipitación durante un intento de evasión.

Igualmente, hay que mencionar los 10 fallecimientos que tuvieron lugar por causas indeterminadas, uno de ellos por no haberse podido esclarecer de manera concluyente la causa de la muerte, y 9 porque la Administración penitenciaria no pudo disponer de los informes de autopsia y/o el dictamen o análisis de tóxicos por no haberle sido facilitado por la autoridad judicial.

En lo que respecta a los datos de personas fallecidas en situación de permiso o en libertad condicional, puede especificarse lo siguiente. Se ha producido un descenso de las muertes en permiso con respecto al año 2019. En 2020, 23 personas fallecieron mientras disfrutaban de un permiso de salida (en 2019 murieron 33), siendo 20 varones y 3 mujeres, si bien estas cifras pueden no ser comparables a las de años anteriores, al estar relacionadas con la suspensión de los permisos durante los momentos más críticos de la pandemia por covid-19.

En situación de libertad condicional se produjeron 86 fallecimientos (13 menos que en el año 2019), siendo la tasa de incidencia por 1.000 liberados de 16 %. Como novedad en este sentido, desde junio de 2020 ya no se establece diferenciación entre aquellas personas que se encuentran sometidas al régimen jurídico del Código Penal de 2010 (libertad condicional) y aquellas sometidas al Código Penal de 2015 (suspensión de la ejecución de la pena y libertad condicional), sino que la cuantificación se realiza de manera conjunta, por lo que a partir de ahora no será posible hacer un desglose de esos datos.

En cuanto al número total de fallecidos por centros penitenciarios —por cualquier causa— destacan A Lama, en Pontevedra (11 fallecidos), Algeciras, en Cádiz (10 fallecidos), Sevilla II (8 fallecidos), Madrid IV (7 fallecidos) y Madrid VII (7 fallecidos, de los cuales 3 fueron por suicidio).

Especial atención al suicidio en prisión

Con respecto a los fallecimientos por suicidio en establecimientos penitenciarios, debe reiterarse por parte del Defensor del Pueblo su preocupación acerca del aumento exponencial de los casos, pues en 2019 fueron 43 muertes por este motivo, mientras que en 2020 fueron 51. Este notable incremento exige tratar el tema con una especial atención.

Si bien la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias señala que la población penitenciaria concentra muchos de los factores de riesgo que la Organización Mundial de la Salud (OMS) relaciona directamente con el suicidio —tales como la ruptura de las relaciones personales y el aislamiento social, el desarraigo y la desvinculación familiar y laboral, los problemas jurídico-penales, el nivel socioeconómico medio-bajo o bajo, el padecimiento de enfermedades o trastornos mentales o el abuso de sustancias estupefacientes y psicoactivas—, lo cierto es que es imprescindible la creación de dinámicas y estrategias que traten de paliar esta situación.

Íntimamente ligado a lo anterior, la Administración penitenciaria informó, en el año 2020, de que estaba procediendo a una revisión de la Instrucción 5/2014, que regula el Programa marco de prevención de suicidios, la cual estaría acompañada de un manual de intervención psicológica que permitiera ser una guía para abordar de manera más completa las deficiencias detectadas hasta ahora.

En el año 2021, sin embargo, la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias ha expuesto que, tras la valoración de dicha instrucción por parte de un grupo de trabajo especializado, no procede realizar su modificación, por no considerarlo necesario. Se ha manifestado que dicha instrucción es el resultado de un programa marco muy exhaustivo y realista, que ya expone claramente las directrices a seguir en esta materia.

Igualmente, y pese a que la Administración afirma seguir en la búsqueda de herramientas de detección de simulación de conductas autolesivas —vinculadas a tentativas de suicidio a través del área de programas específicos de tratamiento integrada por cinco personas—, aún no se han plasmado en el ámbito penitenciario español.

No obstante lo anterior, esa Administración manifiesta que lo que sí ha considerado conveniente es informar a los centros penitenciarios de manera periódica de aquellos factores que son más relevantes y que se observan con mayor frecuencia en los estudios realizados sobre suicidios, así como aquellas estrategias y mecanismos a seguir para tratar de mitigarlos.

Entre las indicaciones a implementar por parte de los establecimientos, destacan: la creación en los centros de un equipo multidisciplinar dedicado al estudio de todos los

casos; la profundización en el seguimiento de aquellos internos o internas que son dados de baja en el programa de prevención de suicidios, y el despacho, por parte de los equipos directivos de las prisiones, de los casos de autolesiones o su mayor implicación e intervención para tratar de realizar un especial seguimiento de aquellas personas privadas de libertad que se encuentren en situaciones de aislamiento o de aplicación de limitaciones regimentales.

La Secretaría General de Instituciones Penitenciarias también recibe la información que recogen las distintas áreas implicadas en esta cuestión (sanidad, tratamiento o inspección) y analiza, a través de una comisión especializada, qué actuaciones concretas se pueden implementar en los centros para mejorar en la consecución de los objetivos fundamentales del programa de prevención de suicidios.

Las medidas mencionadas con anterioridad son valoradas como positivas por parte de esta institución, si bien es necesario que las recomendaciones que, en determinados casos, ha realizado la Administración penitenciaria de manera concreta a ciertos centros —con ocasión de episodios de suicidio o intentos de suicidio—, se extrapolen al resto de los establecimientos para posibilitar un mayor alcance.

Entre las exigencias que el Defensor del Pueblo considera que deben ser de aplicación a todos los centros, se encuentra la necesidad de que las conductas que parezcan meras inadaptaciones regimentales sean supervisadas y revisadas, en profundidad, desde un punto de vista del tratamiento penitenciario y del tratamiento médico, para poder conocer su origen y establecer un diagnóstico, toda vez que puedan existir patologías psiquiátricas latentes. En la elaboración de dicho diagnóstico tendrá un papel fundamental el personal médico y los psicólogos y penitenciarios.

Para ello, debe ser requisito indispensable que las entrevistas realizadas por los distintos profesionales en la materia sean extensas y profundicen en las patologías que pueda sufrir la persona privada de libertad. Especialmente importantes y delicadas son las entrevistas realizadas al ingreso de una persona en el centro penitenciario, pues los momentos iniciales de cumplimiento de condena suelen ser los de más difícil abordaje y, desde un punto de vista psicológico, los que pueden dar lugar a más intentos de suicidio por el desconocimiento del medio, la incertidumbre jurídica o la reciente ruptura de los lazos familiares y sociales.

2.2 MALOS TRATOS

El respeto de la integridad física y moral es un derecho fundamental reconocido en el artículo 15 de la Constitución para todas las personas, incluidas aquellas que se encuentran privadas de libertad, lo cual supone que no puedan ser sometidas a torturas ni a penas o a tratos inhumanos o degradantes. Por otro lado, el artículo 24.2 de la

Constitución reconoce el derecho a la presunción de inocencia, siendo ello aplicable a los funcionarios que desempeñan su actividad en centros penitenciarios. La equilibrada conjugación de ambos derechos fundamentales ha de ser la piedra angular del sistema penitenciario de todo estado social y democrático de derecho.

En relación con este asunto, las quejas que se reciben, acerca de incidentes que tienen lugar en los centros penitenciarios, ponen de manifiesto que aún queda mucho camino que recorrer y muchas cuestiones que mejorar en el trato concedido a las personas privadas de libertad.

Conseguir desarrollar un nuevo enfoque para evaluar los riesgos derivados de la actividad penitenciaria es un desafío que debe ser abordado por la Administración penitenciaria como uno de los grandes retos pendientes que existen en la actualidad, tal y como ha puesto de manifiesto también el Comité Europeo para la Prevención de la Tortura (CPT), dependiente del Consejo de Europa, con ocasión de la visita girada a varios centros penitenciarios españoles en el año 2020, tras recibir algunas denuncias por presuntos malos tratos infligidos por determinados funcionarios.

Sistemas de videovigilancia en prisión

En el informe correspondiente a 2020, el Defensor del Pueblo manifestó su pretensión de seguir solicitando información a la Administración penitenciaria acerca de la regulación de la captación, conservación y puesta a disposición de las grabaciones del sistema de videovigilancia, cuya finalidad fuese alcanzar un buen sistema de videograbación, tanto desde la perspectiva de la protección de datos, como desde la perspectiva de la defensa de los derechos fundamentales. Con frecuencia, se producen incidentes en lugares en los que hay una absoluta ausencia de cualquier sistema de supervisión, resultando su prueba muy difícil para la persona privada de libertad.

Ya en el año 2019, la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias manifestó ser consciente de este hecho, así como de la necesidad de adaptar las instrucciones existentes a la normativa en materia de protección de datos, para lo cual afirmaban estar trabajando en una nueva instrucción.

Se indicó que dicha regulación recogería la intención de que los sistemas de videovigilancia abarcaran todas las zonas y dependencias comunes, con carácter general. Con carácter excepcional, recogería también el hecho de que determinadas dependencias pudieran contar con sistemas de grabación de imagen e incluso de sonido (como las celdas de sujeción mecánica y observación o las dependencias que puedan ser destinadas a la realización de cacheos), que posibilitaran la supervisión de lo que en ellas acaeciera.

La última información recibida en 2021 por esta institución acerca de este extremo parece indicar que aún continúan los esfuerzos de la Administración destinados a la elaboración de dicha instrucción y su protocolo, sin que se haya precisado una fecha para tener redactados los textos definitivos.

Aplicación de medios coercitivos y la elaboración de partes de lesiones

Si bien la Orden de Servicios de «Deber legal de parte de lesiones», de la Dirección General de Ejecución Penal y Reinserción Social, recoge el deber de los servicios médicos de los centros penitenciarios de remitir los partes de lesiones a las autoridades judiciales competentes, no es menos importante que dichos partes sean elaborados, exclusivamente, por el personal médico, evitando que esta actividad pueda ser llevada a cabo por facultativos del cuerpo de enfermeros u otros expertos en materia sanitaria.

En este sentido, la Administración penitenciaria ha defendido que existe cierta difusión en las atribuciones y funciones que corresponden a cada uno de los profesionales sanitarios, por lo que puede ocurrir que esos partes de lesiones no sean siempre cumplimentados por personal estrictamente médico, apoyando esta afirmación en la necesidad de que exista una colaboración interdisciplinar entre profesionales de la salud para otorgar una atención sanitaria integral a la persona privada de libertad.

Esta institución se reitera en el criterio anteriormente mencionado. Es decir, tanto la elaboración de los partes de lesiones como, a su vez, la valoración de la posibilidad de aplicación de medios coercitivos y limitaciones regimentales, son competencias que pertenecen, en exclusiva, al personal médico de los centros penitenciarios, siendo necesario que se atribuya al personal de enfermería —y al resto de sanitarios— únicamente aquellas competencias profesionales que por ley tiene asignadas.

Igual relevancia tiene —y así se ha defendido, y se reitera en anteriores informes— que los facultativos de los equipos sanitarios de los centros penitenciarios cumplimenten con exactitud y rigor todos los extremos de los informes médicos o partes de lesiones que elaboran con motivo de la aplicación de los medios coercitivos o de las limitaciones regimentales que reconoce el Real Decreto 190/1996, de 9 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento Penitenciario, adecuándose a las previsiones recogidas en el *Estudio sobre los partes de lesiones de las personas privadas de libertad*, elaborado en su momento por el Defensor del Pueblo.

Identificación y formación de los funcionarios

Entre las obligaciones que tiene el funcionariado de prisiones —dirigidas a garantizar la defensa de los derechos de los internos—, se encuentra la de desempeñar sus

actividades con la debida acreditación de su identidad, pues en ocasiones las personas privadas de libertad denuncian malos tratos inadecuados por parte del personal, y su posterior identificación resultan de gran dificultad al no portar tarjeta ni documento que permita reconocerles.

En relación con lo anterior, aunque deben valorarse positivamente por parte del Defensor del Pueblo las indicaciones que, de manera concreta e individual, dirige la Administración penitenciaria a los centros para incidir en la importancia de que el personal cumpla con dicha obligación, aún no se tiene constancia de si se han producido avances en el grupo de trabajo que se constituyó con la finalidad de definir un nuevo medio de identificación de los funcionarios que fuera más operativo y eficaz que el de la mera tarjeta identificativa.

Por otro lado, y a fin de disminuir los incidentes que se producen en el ámbito penitenciario, esta institución se congratula de que la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias persista en su empeño por conseguir que los funcionarios que prestan sus servicios en establecimientos penitenciarios y centros de inserción social reciban formación constante y actualizada, destinada al conocimiento de técnicas de desescalada que les permitan obtener —y profundizar en— mecanismos para afrontar situaciones de crisis o de especial conflictividad que puedan acontecer en las prisiones, tratando de minimizar los riesgos existentes tanto para internos e internas como para ellos mismos.

En este sentido, sería conveniente retomar —en la medida en que la situación sanitaria lo permita— la realización del curso de «Prevención y respuesta ante situaciones conflictivas» y el de «Habilidades sociales, interacción personal y resolución pacífica de conflictos», cuyas acciones formativas, según se indica, no se realizaron en 2020, debido al nivel de contagios por covid-19. Se desconoce, sin embargo, el número de cursos ofertados y efectivamente desarrollados durante el año 2021.

Conviene recordar que la cuestión de los malos tratos en todo tipo de lugar de privación de libertad forma parte del trabajo del Defensor del Pueblo como Mecanismo Nacional de Prevención (MNP). En el presente informe se incluye un capítulo específico del MNP.

2.3 DERECHOS DE LOS INTERNOS

Si bien las personas privadas de libertad sufren una limitación de su facultad esencial de autonomía, es importante recordar que, simultáneamente, son titulares de un amplio elenco de derechos cuya protección debe ser el principio fundamental por el que han de regirse las Administraciones Públicas. De ahí la importancia de dotar al ejercicio de esos

derechos de un marco de garantías adecuado y suficiente que permita su efectivo desarrollo en condiciones similares a las personas que se encuentran en libertad.

Comunicaciones

El derecho de los internos a comunicar periódicamente con familiares, amigos y otras personas e instituciones —que aparece regulado en el artículo 4 del Reglamento Penitenciario y desarrollado en los artículos 41 y siguientes—, tiene una especial importancia en la consecución de uno de los principios inspiradores de las penas privativas de libertad, esto es que el interno siga siendo considerado parte de la sociedad y mantenga, por tanto, los contactos con ella. Sobre todo en un contexto sanitario como el vivido con la pandemia de covid-19, donde se ha puesto de manifiesto la importancia que tiene el mantenimiento de los lazos y conexiones familiares y sociales.

Con la finalidad de fomentar el respeto de este derecho, el Defensor del Pueblo valora positivamente que se dictara la Orden de Servicio 5/2020, de 4 de diciembre, de la Dirección General de Ejecución Penal y Reinserción Social, mediante la cual se regulan las videollamadas y otros servicios telefónicos en los centros penitenciarios, y que ha sido ejecutada durante el año 2021.

Entre las medidas recogidas en dicha orden, se aboga por la instalación de teléfonos de videollamada —que ya venían usándose desde el inicio de la pandemia—; se reconoce la posibilidad de los internos de realizar llamadas a cobro revertido —lo cual es especialmente importante en casos de personas con escasez de medios económicos—, y se permite la utilización de buzones de voz por parte de aquellas personas que deseen dejar mensajes a familiares o allegados que se encuentren en establecimientos penitenciarios. Todo ello favorece un intercambio de información mucho más fluido entre las personas privadas de libertad y sus familiares y allegados, y permite disminuir la brecha tecnológica existente en el ámbito penitenciario.

Si la situación sanitaria ha supuesto un gran reto para toda la sociedad en general, que ha visto cómo algunas de sus libertades han sido —en mayor o menor medida— restringidas, lo cierto es que este contexto de limitación de ciertos derechos es aún más duro y estricto, si cabe, para las personas privadas de libertad.

En el ámbito de las comunicaciones, la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias también informó, en el mes de marzo, de la iniciación de los trámites legislativos oportunos para la modificación del Reglamento Penitenciario, cuya finalidad fundamental sería la de incorporar la utilización de las nuevas tecnologías de la comunicación —que se encuentran al alcance de toda la sociedad— al contexto penitenciario, para promover el vínculo social y el consecuente arraigo.

En relación con esta modificación, no se ha precisado la fecha exacta para su aprobación, publicación y entrada en vigor. La institución espera que su finalización se concrete lo antes posible.

Ha de mencionarse también la información recibida de la Secretaría de Medidas Penales, Reinserción y Atención a la Víctima, de la Generalitat de Cataluña, acerca de la elaboración de una normativa que regule las comunicaciones, incluidas las videollamadas, si bien aún no se han obtenido datos acerca del contenido, alcance y fecha en que podría estar aprobada.

Por otro lado, y en relación con las condiciones en las que deben desarrollarse las comunicaciones que tienen lugar entre las personas privadas de libertad y sus familiares, allegados u otros profesionales e instituciones, no hay que olvidar que las dependencias en que se celebran han de cumplir unos requisitos mínimos de tranquilidad, confortabilidad e higiene que permitan garantizar el respeto por la dignidad de cuantos participan en ellas. Celebrar una comunicación en un clima de respeto, comodidad y seguridad son aspectos por los que esta institución aboga y de los que es conocedora la Administración penitenciaria.

Comunicaciones entre personas privadas de libertad y el Defensor del Pueblo

El derecho de las personas privadas de libertad a dirigir peticiones y quejas y a comunicarse con el Defensor del Pueblo está reconocido en el artículo 4 del Reglamento Penitenciario de 1996 y desarrollado en el artículo 49 del mismo cuerpo normativo. Igualmente, el artículo 19.2 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, recoge la obligación de colaboración de todas las Administraciones Públicas con el defensor del pueblo, con su adjunto o persona en quien él delegue.

En este sentido, es necesario recordar una incidencia acaecida en el mes de julio de 2021, en la que una asesora del Defensor del Pueblo en funciones de guardia tuvo ciertas dificultades para contactar telefónicamente con un interno del Centro Penitenciario Murcia II-Campos del Río, tras una llamada infructuosa que dicho interno había dirigido a esta institución.

Por ello se inició una investigación, a raíz de la cual la Administración penitenciaria manifestó la inexistencia de indicaciones concretas y unificadas en los centros penitenciarios acerca de los pasos a seguir en una situación tan excepcional como es la recepción por parte de los internos de llamadas procedentes del exterior. El artículo 47 del Reglamento Penitenciario, en su apartado 5, establece que no se permiten llamadas del exterior a las personas privadas de libertad, salvo en casos excepcionales que deben ser determinados por la dirección del centro.

A la vista de las circunstancias —y en consonancia con la misma propuesta que realizaba la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias—, esta institución recomendó a la Administración establecer un protocolo o procedimiento de actuación común a todos los centros penitenciarios que garantice la posibilidad de comunicación telefónica inmediata entre esta institución y las personas privadas de libertad, una vez acreditada de forma fehaciente la identidad de quien efectúa la llamada. Se ha quedado a la espera de que dicha Recomendación sea aceptada o no.

Mujeres en prisión

Habida cuenta de las peculiaridades que presenta la ejecución penal femenina, debe prestarse especial atención a la adopción de medidas que estén directamente dirigidas a dar respuesta a las necesidades específicas de las mujeres presas.

Los obstáculos primordiales que pueden hallarse en el cumplimiento de las penas privativas de libertad por parte de la población femenina proceden del menor peso cuantitativo de las mujeres en prisión y de que las infraestructuras penitenciarias hayan sido originariamente ideadas y creadas para hombres.

Todo ello ha dado lugar a la persistencia de un evidente trato desigual que habitualmente ha recaído —y aún hoy recae— sobre las mujeres, teniendo como causa principal el desconocimiento de las necesidades e inquietudes que ellas presentan de forma específica.

A modo de ejemplo, y como forma de ilustrar esta situación, cabe mencionar que, en la actualidad, en España únicamente existen cuatro centros penitenciarios destinados en exclusiva a albergar a población penitenciaria femenina (el de Brieva, en Ávila, el de Madrid I, el de Alcalá de Guadaíra, en Sevilla, y el Centro Penitenciario de Mujeres de Barcelona).

De esta forma, en muchas ocasiones, las mujeres se ven abocadas a vivir en módulos o en departamentos ubicados en establecimientos penitenciarios que, arquitectónicamente, están pensados para hombres, si lo que desean es poder mantener sus vínculos sociales y evitar el desarraigo familiar y laboral que supondría cumplir condena lejos de su hogar.

Estas inquietudes son trasladadas, con frecuencia, en forma de queja a esta institución y sobre ellas se debe poner el foco para un mejor conocimiento de esta realidad, con el objetivo de eliminar las inercias que perpetúan estas situaciones de desigualdad.

En relación también con los derechos de las mujeres en prisión, hay que mencionar la Orden de Servicio 6/2021, de 22 de junio, de la Dirección General de

Ejecución Penal y Reinserción Social, que recoge «los fundamentos para la implementación de la perspectiva de género en la ejecución penitenciaria».

Entre las medidas recogidas, se encuentran: la utilización de un lenguaje inclusivo y sin marcaje de género en impresos, documentos o normas penitenciarias; la detección de situaciones de desigualdad en las que se encuentren las internas y la realización de actuaciones que traten de paliarlas durante todo su itinerario penitenciario; la promoción de la eliminación de los roles de género tradicionalmente atribuidos; la realización de talleres de sensibilización en igualdad de oportunidades y violencia de género; el aseguramiento del acceso de la mujer a los programas de tratamiento que requiera; la potenciación de la creación de departamentos mixtos, o la creación de protocolos sanitarios que aborden sus patrones específicos de salud.

Estas son acciones que el Defensor del Pueblo valora como positivas en la medida en que recogen la idea fundamental de luchar contra la desigualdad que sufren las mujeres en general, y las mujeres presas en particular, dotándolas al mismo tiempo de recursos suficientes que permitan la disminución de las situaciones de vulnerabilidad en las que la gran mayoría se encuentran.

Con todo, desde esta institución se debe incidir en que su cumplimiento y puesta en práctica sean realmente efectivos, por lo que su evaluación continua —a través de los equipos multidisciplinares creados a tales efectos— y el seguimiento periódico de su ejecución —por parte del recientemente creado Departamento de Igualdad de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias— deben ser los objetivos fundamentales a perseguir por la Administración.

Cumplimiento de condena en primer grado

El hecho de que una persona se encuentre cumpliendo una pena privativa de libertad en un régimen de vida de primer grado —regulado en los artículos 89 y siguientes del Reglamento Penitenciario— no es óbice para que sus derechos sean defendidos por parte de aquellas instituciones respecto de las cuales mantiene una relación de especial sujeción, en igualdad de condiciones que quienes cumplen condena en otros regímenes menos restrictivos.

Es decir, este régimen de vida tiene implícitas una serie de características y peculiaridades que ya lo hacen especialmente gravoso, a consecuencia de lo cual se exige que su aplicación sea convenientemente controlada y limitada, y exclusivamente empleada por el tiempo necesario para que desaparezcan las causas que lo motivaron.

A pesar de ello, la Orden de Servicio 6/2016, de 10 de agosto, de la Dirección General de Ejecución Penal y Reinserción Social, recogía una serie de medidas de

seguridad aplicables particularmente para el control de los internos incluidos en el Fichero de Internos de Especial Seguimiento (FIES) en el grupo 1, «Control Directo», que se encontraran en departamentos de régimen especial. Se trata de unas medidas que no estaban específicamente previstas ni en el reglamento ni en la Ley Orgánica General Penitenciaria. Entre ellas se encontraban la utilización rutinaria de esposas en todo tipo de desplazamiento o salida de la celda del interno o la imposición sistemática de su salida en solitario al patio.

Dichas exigencias excedían, por tanto, el marco normativo establecido para el cumplimiento de penas privativas de libertad, incluso para aquellas personas con un perfil más conflictivo, todo lo cual entraba en colisión directa, tanto con el principio de jerarquía normativa como con el de seguridad jurídica.

Ante tal situación, la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias se hizo eco de las constantes quejas manifestadas ante el Defensor del Pueblo y ante la jurisdicción de vigilancia penitenciaria, y trató de delimitar y acotar los términos en los que procedía la aplicación de la orden mediante un escrito aclaratorio dirigido a las direcciones de todos los centros penitenciarios.

Finalmente, la orden 6/2016 se ha derogado a través de la Orden de Servicio 2/2020, de 20 de mayo, de la Dirección General de Ejecución Penal y Reinserción Social, reconociendo que la actuación en materia de aplicación de los medios coercitivos debe regirse por lo dispuesto en los artículos 45 de la Ley Orgánica General Penitenciaria y 72 del Reglamento Penitenciario, bajo los principios de necesidad, subsidiariedad, proporcionalidad y adecuación.

Es deber de esta institución recordar que la Administración penitenciaria ha de erigirse en garante principal de los derechos de las personas privadas de libertad, evitando limitaciones o restricciones que vayan más allá de las estrictamente necesarias para que el cumplimiento de su condena se realice en un contexto de justicia normativa.

Garantías en el procedimiento administrativo disciplinario

Si bien se puede afirmar la necesidad de que la Administración penitenciaria sea titular de la potestad sancionadora para la protección y defensa de determinados bienes jurídicos, no es menos cierto que dicho régimen disciplinario debe estar acompañado, en todo caso, de un conjunto de garantías que eviten la arbitrariedad en la imposición de sanciones o la vulneración de los derechos más elementales de las personas privadas de libertad, en tanto estas se encuentran en una situación de inferioridad y subordinación con respecto al poder público.

Cabe mencionar la Recomendación realizada por esta institución con ocasión de un supuesto en el que se denegó a un interno el visionado de cámaras como medio de prueba en las alegaciones formuladas en la tramitación de un procedimiento sancionador. Para la desestimación de la práctica de la prueba se expuso que esta era innecesaria, principalmente por haber sido presenciados los hechos por siete funcionarios, afirmando que su parte o atestado gozaba de presunción de veracidad.

El anterior extremo fue reconocido por esta institución, si bien se matizó que dicha presunción no es *iuris et de iure*, sino *iuris tantum*. Es decir, la presunción de veracidad admite prueba en contrario, para lo cual debe garantizarse el derecho a la práctica de toda prueba —por ejemplo, el visionado de las cámaras— que permita enervar aquella.

De este modo, la Recomendación formulada iba dirigida, por una parte, a que se garantice el derecho de los internos a la prueba durante la instrucción del procedimiento sancionador, pero también a que se aprecie de oficio la nulidad de aquellas sanciones en cuya instrucción ese derecho haya sido vulnerado. Esta Recomendación ha sido aceptada y se incluirá en la futura instrucción sobre videovigilancia.

Aplicación de limitaciones regimentales

Las limitaciones reguladas en el artículo 75 del Reglamento Penitenciario son aquellas medidas que pueden ser adoptadas por un centro penitenciario con la finalidad de acotar la situación regimental de las personas privadas de libertad.

La amplitud con la que esta figura está regulada en la normativa penitenciaria — que no define los casos exactos en los que es posible su aplicación— hace que, en cierta medida, se justifique su utilización de manera extensa, a pesar de que debiera tener, en cualquier caso, carácter excepcional.

En este sentido, no es infrecuente la aplicación de esas limitaciones de manera simultánea a la iniciación de un procedimiento sancionador, de forma que, en determinadas ocasiones, la delimitación temporal de una y otra figura es, cuanto menos, una tarea difícil y delicada, a la que, sin embargo, la Administración debe prestar especial atención.

La jurisdicción de vigilancia penitenciaria ya se pronunció acerca de esta problemática, manifestando que estas limitaciones no pueden aplicarse como formas encubiertas de sanción, para lo cual debe acudir a los mecanismos del régimen disciplinario estipulado en los artículos 231 y siguientes del Reglamento Penitenciario.

El Defensor del Pueblo se une a lo anteriormente expuesto y ya recomendó a la Administración que se extremaran las cautelas por parte de los funcionarios cuando se procediera a aplicar las limitaciones regimentales, al objeto de que sean medidas

exclusivamente encaminadas a garantizar el buen orden y la seguridad del establecimiento penitenciario —o la propia del interno—, y, en ningún caso, a constituirse como sanción encubierta.

Traslados y conducciones de personas privadas de libertad

Evitar el desarraigo y la desvinculación social y familiar de las personas privadas de libertad es uno (entre otros también atendibles, vinculados al tratamiento individualizado) de los principios inspiradores que deben regir la ejecución penal y penitenciaria, para cuya finalidad se creó, entre otras, la figura del traslado a distinto centro penitenciario.

Con relación a cómo pueden mejorarse las condiciones para que los internos puedan ejercer su derecho a solicitar un traslado a un determinado establecimiento y cómo defender sus legítimos intereses en este sentido, es necesario recordar que la Administración penitenciaria debe abogar por la transparencia y la claridad al publicar tanto los datos de ocupación de cada centro como los motivos por los cuales se estiman o se desestiman las peticiones de traslado.

Más allá de aquellos fundamentos que están puramente relacionados con la seguridad o el tratamiento individualizado del interno —que también deben quedar claramente expuestos en las resoluciones de traslado—, es preciso garantizar que las personas privadas de libertad son conocedoras —con carácter previo a su petición— de la capacidad y ocupación de los centros penitenciarios atendiendo a los criterios básicos que la legislación penitenciaria establece en cuanto a sexo, régimen de vida o clasificación, entre otros.

Sería un avance en el respeto de sus intereses legítimos, que los internos tengan la posibilidad de conocer si el centro donde solicitan su traslado cuenta con plazas libres en sus categorías básicas. Así se podrían evitar las denegaciones genéricas a las peticiones de traslado basadas en la falta de plazas libres. De esta manera se ha hecho saber a la Administración.

Finalmente, hay que mencionar que si los traslados son una pieza esencial en la reinserción social de las personas privadas de libertad, no lo son menos las conducciones, en tanto constituyen su materialización y puesta en práctica. En este sentido, debe destacarse la importancia de que las conducciones se realicen en condiciones que respeten la dignidad y derechos de los internos, y de evitar los retrasos en su ejecución, que se han producido en ciertas ocasiones, con motivo de las restricciones a la movilidad ocasionadas por la pandemia de covid-19.

Personas con enfermedad mental en prisión

En los últimos tiempos se ha puesto de manifiesto la necesidad acuciante de que el sistema de salud a nivel nacional conceda a la salud mental y a los trastornos relacionados con ella la importancia que requieren. Se trata de dar a esta problemática la cobertura sanitaria y económica suficiente para que las dolencias derivadas de ella sean atendidas en igualdad de condiciones que otras patologías.

Esta realidad es extrapolable al ámbito penitenciario, donde proliferan los casos de personas que padecen enfermedades o trastornos mentales que dificultan en gran medida su proceso de adaptación a un mundo hostil como es la prisión, así como su evolución a nivel personal y social.

Con frecuencia, la principal dificultad que presenta brindar una adecuada atención a estas personas, dentro de un establecimiento penitenciario, es la derivada de la ausencia de un diagnóstico claro y preciso sobre su enfermedad, dando lugar a que sean consideradas como simples inadaptados, al ser protagonistas de diversos incidentes regimentales —derivados de esa dificultad para la habituación a la vida penitenciaria—, y que les procuran otras tantas sanciones disciplinarias.

Esta institución ha de resaltar la importancia de que la Administración penitenciaria busque alternativas a la aplicación de la potestad sancionadora sobre estas personas, tratando de encontrar medidas que se consideren menos gravosas y que den una verdadera respuesta a su situación.

Otra de las carencias de que adolece el sistema penitenciario español, en relación con los internos que padecen enfermedades mentales, es la escasez de centros o establecimientos que estén específicamente ideados y creados para dar respuesta a sus concretas necesidades, lo que hace que queden en una situación que acrecienta su vulnerabilidad. Incluso, se dan casos de personas que han sido absueltas por ser inimputables a consecuencia de su enfermedad —pues su alteración psíquica les impide conocer la ilicitud de sus acciones o actuar conforme a dicha comprensión— y que, sin embargo, deben permanecer físicamente en un centro penitenciario de carácter ordinario, ante la falta de otros recursos y medios.

Actualmente, en el panorama penitenciario del ámbito competencial del Ministerio del Interior, se encuentran únicamente dos hospitales psiquiátricos penitenciarios, el de Sevilla y el de Fontcalent, en Alicante, con las dificultades que eso puede conllevar para las familias que pretendan desplazarse para comunicar con sus allegados internos en esos centros.

Las personas privadas de libertad con enfermedad mental que, bien por el tipo de pena privativa de libertad en cumplimiento o bien por sus características personales y

sociales, no pueden ser destinados a alguno de estos dos hospitales, se ven abocados a ocupar centros no especializados en el tratamiento de sus patologías.

Atendiendo a lo anterior, esta institución aboga por la creación de alternativas arquitectónicas y regimentales que sirvan para atender adecuadamente las exigencias derivadas del tratamiento individualizado de las personas con enfermedad mental. También para que se aúnen los esfuerzos para conseguir que el proceso de evaluación de una persona con estas características sea lo más eficiente posible.

Para ello, sin duda habrá que contar con el trabajo conjunto tanto de los profesionales de la Administración penitenciaria como de aquellos que desempeñan su función en recursos institucionales externos.

Recientemente, esta institución ha tenido ocasión de conocer el proyecto que está desarrollando la Sociedad de Infraestructuras y Equipamientos Penitenciarios y de la Seguridad del Estado (SIEPSE), en relación con la creación de un Hospital Psiquiátrico en Siete Aguas (Valencia), cuya finalidad es servir como alternativa a las infraestructuras del Hospital Psiquiátrico de Fontcalent.

Con capacidad para acoger a 500 personas y con una extensión de unos 70.000 metros cuadrados, está concebido como un lugar que facilitaría la convivencia de personas con enfermedades mentales, al crear una división modular que permitiría su tratamiento diferenciado en función de su perfil. Igualmente, se promovería la proximidad y vinculación de los internos con sus familias, facilitando pabellones destinados a su alojamiento dentro del propio recinto y lugares comunes que permitan recrear la vida en libertad.

Aunque se trata de una propuesta positiva, durante el proceso de creación y desarrollo del anteproyecto, la Administración deberá analizar en profundidad las carencias y deficiencias de que adolecen los modelos psiquiátricos de los que ya disponemos, para proponer mejoras que permitan la creación de un proyecto, que atienda de forma integral las necesidades de las personas con enfermedad mental y que consiga una mejor asistencia integral.

Internos sometidos al régimen penitenciario militar

Para el cumplimiento de penas privativas de libertad impuestas por delitos militares o impuestas a militares por delitos comunes —siempre y cuando no hayan perdido su condición de militar—, se dispone de los establecimientos penitenciarios militares. En la actualidad, solo existe uno en España que tenga dicha consideración, que está ubicado en Alcalá de Henares (Madrid). A este centro le es de aplicación lo dispuesto en el Real

Decreto 112/2017, de 17 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento Penitenciario Militar, y, de manera supletoria, lo recogido en el Reglamento Penitenciario.

Con ocasión de las quejas recibidas por esta institución en relación con el procedimiento que habitualmente se utiliza por parte de este exclusivo establecimiento para la progresión de los internos a tercer grado de tratamiento penitenciario, se ha obtenido la siguiente información por parte de la Subsecretaría de Defensa.

Se afirma que las penas privativas de libertad que se cumplen en estos centros tienen por finalidad la reeducación y reinserción social de las personas sobre las que recaen, tal y como recoge el artículo 25.2 de la Constitución española, y como ocurre en los centros penitenciarios dependientes del Ministerio del Interior.

Con dicho fin, tal y como recoge el Reglamento Penitenciario Militar anteriormente mencionado, se regulan los diferentes grados de tratamiento. Para poder acceder al tercer grado deben concurrir requisitos de carácter objetivo y otros de carácter subjetivo en las personas privadas de libertad que están siendo objeto de estudio.

Entre los requisitos objetivos exigidos, el artículo 34.2 de dicho reglamento dispone la necesidad de que se haya extinguido una cuarta parte de la condena o condenas que se encuentran en cumplimiento, salvo que concurren otras variables — como la buena conducta, actividad delictiva, primariedad delictiva—, cualificadas de manera especialmente favorable en el interesado. Además, respecto de aquellos que mantengan su condición de militar, también serán variables a tener en cuenta la integridad, la responsabilidad, la ejemplaridad y la honradez.

En resumen, es objeto de valoración la evolución que el interno tiene en su tratamiento personal, para lo cual es necesario conocer de manera global su conducta, tarea que llevan a cabo —según afirma esa subsecretaría— tanto el equipo de observación, en un primer momento, como la junta de tratamiento, con posterioridad.

Se niega así, por parte de esa Administración, que la progresión a tercer grado obedezca a un proceso rígido y automatizado aplicable por igual a todos los supuestos —y sin tener en cuenta las distintas realidades de cada persona—, sino que atiende más bien a la valoración de criterios de carácter penal pero también sociológicos, tras la observación directa del penado durante el tiempo que se estime adecuado y conveniente.

Esa subsecretaría arroja algunos datos que, afirma, ilustran la situación. Expone que, en los años 2020 y 2021, el 73 % de los internos accedieron al tercer grado de tratamiento una vez cumplida la mitad de la condena o condenas en cumplimiento y antes de las dos terceras partes, mientras que el 26,92 % lo hizo tras haber superado esta última fase.

Es criterio del Defensor del Pueblo que las progresiones de grado aplicables en desarrollo tanto de la normativa común como de la normativa militar, sigan pautas y criterios de carácter objetivo, pero que también recojan aquellas variables que tienen un carácter más personal, familiar y laboral, pues esto resulta imprescindible en la consecución de los fines que toda pena privativa de libertad debe buscar. Resulta insoslayable atender a criterios que permitan cumplir con el principio de individualización científica de la pena, sobre cuya promoción esta institución seguirá insistiendo.

2.4 SITUACIÓN DE LOS FUNCIONARIOS

Es necesario reconocer que la labor que realiza el funcionariado de prisiones es fundamental en la consecución de los objetivos que las penas privativas de libertad pretenden alcanzar. La reeducación y la reinserción social deben ser los principios a perseguir por parte de todos los servidores públicos, para cuyo fin será necesario que estos desempeñen sus funciones en un clima de motivación e incentivación suficientes. En la ejecución de sus competencias y atribuciones, se encuentran diversos problemas que pueden afectar a esa motivación.

Asuntos como la seguridad personal y la contención de la conflictividad y de las agresiones en los centros; la promoción profesional y la formación continua; la reclasificación de los grupos de funcionarios; el envejecimiento del personal; la adaptación del uniforme a la singularidad de las actividades que deben realizar; el aumento de la plantilla; la prevención de riesgos laborales, y las cuestiones de carácter retributivo, han sido siempre las principales reivindicaciones que han preocupado a los funcionarios y las funcionarias.

Las quejas recibidas recientemente en esta institución procedentes de organizaciones sindicales y del funcionariado están estrechamente relacionadas con los problemas indicados, a los cuales se les suma la demanda de mejores condiciones higiénicas en los lugares de trabajo o el aumento de la sensación de discriminación al ver cómo otros grupos profesionales dependientes de la misma Secretaría de Estado de Seguridad han tenido incrementos salariales que los funcionarios de prisiones no.

Por parte del Defensor del Pueblo, se viene solicitando periódicamente información acerca de las diversas consideraciones expuestas con anterioridad, si bien se trata de demandas con las que coincidía la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, según informó.

A consecuencia de ello, en marzo de 2021, la Administración señaló que se habían iniciado una serie de reuniones y negociaciones con las distintas organizaciones sindicales que tienen representación en la mesa delegada de negociación, con el objetivo de alcanzar un consenso en la redacción de un proyecto de ley de «Cuerpos

penitenciarios» o, de manera más amplia, de «Cuerpos integrados en la Función Pública Penitenciaria». La finalidad de este acuerdo sería la de llegar a un consenso sobre la forma de sustituir las vigentes leyes de funcionariado, que se consideran ya obsoletas para un contexto como el actual.

Dentro de la comisión creada a tales efectos, afirman que se están estudiando temas diversos que han sido objeto constante de demanda por parte de los servidores públicos, tales como las diferentes tareas a desempeñar por los funcionarios de instituciones penitenciarias, o los elementos que afectan —o limitan— la promoción interna del personal o las especialidades existentes dentro del Cuerpo Superior de Técnicos.

Igualmente, y no menos importante, manifiestan que están estudiando mecanismos o estrategias que consigan una dignificación de la imagen pública que actualmente tienen los funcionarios de prisiones, permitiéndoles obtener un mayor y más amplio reconocimiento social en las labores que realizan.

En julio de 2021, se informó por parte de la Administración penitenciaria de que la mesa delegada de negociación —en la que tenían presencia tanto la propia Administración como las organizaciones sindicales— ya había elaborado un borrador que se había remitido a las instancias pertinentes para su revisión y estudio.

Finalmente, la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias manifestó que, sin perjuicio de lo anterior, era necesario y preceptivo disponer del criterio del Ministerio de Hacienda y Función Pública al respecto, por ser este departamento el competente para tramitar un texto legal que regule aspectos básicos de la Función Pública. Esta institución se encuentra a la espera de conocer el resultado de dichas actuaciones.

2.5 SANIDAD PENITENCIARIA

Garantizar el derecho a la salud de las personas privadas de libertad es una de las principales obligaciones de la Administración penitenciaria. El Defensor del Pueblo siempre ha defendido que las prestaciones sanitarias recibidas por los internos han de ser equivalentes a las que recibirían si se hallasen en libertad o, dicho de otra manera, equivalentes a las que reciben el conjunto de los ciudadanos.

Dos problemas fundamentales han debido ser abordados en este ejercicio: combatir la epidemia causada por el virus covid-19 (y sus sucesivas variantes) en el ámbito penitenciario y abordar la crónica insuficiencia de médicos y demás personal sanitario.

Impacto de la covid-19 en prisión

Tanto en el informe *Actuaciones ante la pandemia de covid-19*, publicado en diciembre de 2020, como en el informe anual correspondiente a 2020, el Defensor del Pueblo ha puesto de relieve que la pandemia ha podido ser contenida en el interior de las cárceles, debido al esfuerzo del personal sanitario, del conjunto de los funcionarios y de los mismos internos.

A lo largo de 2021 se han continuado compulsando las actuaciones en este ámbito. Como es sabido, la pandemia evoluciona continuamente. Las sucesivas variantes del virus covid-19 han ido exigiendo nuevas respuestas en el ámbito penitenciario, la tensión entre las medidas restrictivas y el ejercicio de los derechos que no se pierden por la privación de libertad exige soluciones distintas en cada momento. La reinfección de personas ya vacunadas con la pauta completa —una de las características de la variante ómicron— ha complicado más, si cabe, el abordaje de este problema de salud pública en el contexto de la vida institucionalizada y cerrada.

La vacunación de la población penitenciaria contra la covid-19 se organizó entre la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias y las comunidades y ciudades autónomas, a través de la Ponencia de Programa y Registro de Vacunaciones del Ministerio de Sanidad. La logística de la vacunación, aprobada por los componentes de esta ponencia y por la Comisión de Salud Pública, se muestra en el documento «Estrategia de vacunación frente a covid-19 en España», que en su actualización del 20 de abril de 2021, señala lo siguiente: «La población penitenciaria agrupa a personas de todas las edades y con condiciones de riesgo. Por razones de factibilidad y de acceso a los centros en los que se encuentran y, atendiendo al mayor riesgo de exposición y al principio de necesidad y de protección frente a la vulnerabilidad, se recomienda agrupar y simplificar las actividades de vacunación en esta población, atendiendo a las circunstancias de cada centro. Se iniciará la vacunación de este colectivo en el momento que se considere más adecuado, pero coincidiendo, siempre que sea posible, con el grupo 8 y atendiendo a las características de la población de cada centro penitenciario. Se utilizará la vacuna más conveniente».

A la altura del mes de junio, estaba vacunada la gran mayoría de la población penitenciaria. Avanzado el ejercicio 2021, en un contexto de mejoría de la pandemia conforme avanzaba el proceso de vacunación, una ciudadana se quejaba de que no se habían levantado determinadas restricciones en el Centro Penitenciario de Teixeiro (A Coruña). Iniciadas actuaciones, se informaba al Defensor del Pueblo de que, tras bajar la incidencia acumulada en la provincia de A Coruña, en el centro penitenciario, se había retomado de forma progresiva la celebración de comunicaciones especiales; y se habían adoptado una serie de medidas respecto a su aforo y guardando en todo momento las correspondientes medidas de seguridad entre los comunicantes.

No obstante, y debido a las oscilaciones de la pandemia, la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias indicó al Defensor del Pueblo que las medidas seguían en continua revisión.

En un determinado momento, los centros penitenciarios solicitaban al personal de entidades externas, que accedieran a las prisiones, información sobre su estado vacunal, debido al riesgo que supone su acceso tanto para quienes se hallaban en la prisión como para quienes accedían a ella.

Avanzada la llamada «desescalada» (tras el estado de alarma que finalizó el 9 de mayo de 2021), y el proceso de vacunación en el ámbito penitenciario, y con motivo de una queja relativa al Centro Penitenciario de Estremera (Madrid VII), se informaba al Defensor del Pueblo de que las medidas restrictivas se iban revisando con periodicidad semanal.

Con motivo de una queja, en la que se manifestaba que en un centro a los internos que tenían comunicaciones vis a vis se aislaba posteriormente, durante un período mínimo de diez días, en una celda, la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias puso de relieve —criterio que comparte el Defensor del Pueblo— que han de prevalecer el derecho a la vida y el derecho a la salud sobre otros derechos de los internos y que, por ello, la medida de la que se quejaba el compareciente afectaba en aquel momento a todos los centros penitenciarios.

En términos generales, las medidas restrictivas adoptadas se fueron poniendo en conocimiento de los juzgados de vigilancia penitenciaria competentes en cada caso (bien los juzgados competentes sobre el respectivo centro penitenciario, bien el Juzgado Central de Vigilancia Penitenciaria), para el control judicial de las medidas, que se iban adaptando a la evolución de las circunstancias, pudiendo ser las restricciones de las comunicaciones mayores o menores, desde ninguna hasta su práctica normalización. La comunicación por locutorios, las íntimas, las familiares, las conducciones entre centros o el uso de los espacios comunes, han sufrido avances y retrocesos, como es lógico en una pandemia que ha mejorado y empeorado a lo largo del año, y de manera específica en cada una de las prisiones.

Dado que no podía exigirse a familiares y allegados que presentasen una PCR cada vez que acudiesen a comunicar con los internos, o cada vez que volviesen al centro penitenciario tras un permiso, se estableció para los internos en estos casos un período preventivo de observación sanitaria para descartar posibles contagios y, en caso de que se hubiesen producido, reducir el contacto con otros internos y la consiguiente propagación de la epidemia.

El período preventivo consistía en una separación en un módulo específico, o en una parte de un módulo, de varios días (entre ocho y diez), durante el que se llevaba a

cabo control médico (toma de temperatura, consultas, pruebas...). Durante este tiempo es necesario el uso de la mascarilla si se sale de la celda o del módulo, el mantenimiento de la distancia de seguridad, el uso individual de la celda (permaneciendo las colindantes vacías), medidas de higienización y limpieza, restricción de uso de espacios cerrados, prohibición de actividades grupales o prevalencia de las videollamadas para las comunicaciones externas con familiares y allegados.

El Defensor del Pueblo valora positivamente el uso de la videollamada en estas difíciles circunstancias, de modo análogo a lo que viene sucediendo para paliar el aislamiento que puede provocar el coronavirus en el conjunto de la sociedad.

El seguimiento de la situación de la epidemia en los centros penitenciarios, tanto del ámbito de competencia de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias como de la Generalitat de Cataluña, ha permitido constatar la eficacia de las medidas adoptadas en los respectivos ámbitos.

Así, por ejemplo, en el ámbito de competencia de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, con datos acumulados de finales de septiembre de 2021, si bien el número de empleados públicos penitenciarios que se habían visto afectados por la covid-19 ascendía a 2.150, se habían recuperado 2.111, permanecían activos 34 casos, y habían de lamentarse 5 fallecimientos. En lo que se refiere a los internos, con datos en este caso a 30 de junio, en el primer trimestre del año se habían dado 1.177 casos y habían de lamentarse 7 fallecimientos. En el segundo trimestre, se habían dado 188 casos y ningún fallecimiento.

Por lo que se refiere a la Generalitat de Cataluña, en septiembre de 2021, comunicaba al Defensor del Pueblo los datos que siguen. Empleados públicos penitenciarios contagiados desde el inicio de la pandemia hasta el 19 de mayo de 2021: 533 positivos de alta; 37 positivos activos; 25 sospechosos, y ningún fallecimiento. Internos: 854 positivos de alta; 12 positivos activos; 11 sospechosos, y un fallecimiento.

Estos datos están lógicamente desactualizados, debido a la extrema contagiosidad de la variante ómicron, que viene afectando a toda la ciudadanía desde diciembre de 2021. En todo caso, permite constatar que los centros penitenciarios no han supuesto un ámbito de incidencia de la pandemia particularmente preocupante, como se temía en marzo y abril de 2020.

Insuficiencia de personal sanitario

El problema de la insuficiencia de médicos y demás personal sanitario en el ámbito penitenciario es recurrente y bien conocido. La especial importancia de la salud ha quedado realzada desde 2020 por la crisis de la covid-19. Ha de recordarse, una vez

más, que debe solucionarse cuanto antes el problema de la falta de médicos y resto del personal sanitario en las prisiones. La vulnerabilidad de los presos lo es también en cuanto a la atención a la salud, por la prevalencia de personas de diversas dolencias, especialmente las de tipo psiquiátrico. Debe ser, por tanto, sostenido el compromiso de los poderes públicos, y no solo del ámbito penitenciario. El abordaje de problemas estructurales (como que las retribuciones sean menores que en el conjunto de la sanidad pública, lo que hace poco atractivas las plazas, o que no se hayan llevado a cabo las transferencias previstas desde 2003) excede de las competencias propias del Ministerio del Interior.

Testimonio de las dificultades que padece la Administración penitenciaria para cubrir estas plazas es la información remitida este ejercicio (en marzo de 2021) por la Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior, a propósito de una queja procedente del Centro Penitenciario de Mansilla de las Mulas (León), que merece la pena reproducir literalmente en este informe: Dado que en los últimos tiempos los procesos selectivos que se llevan a cabo están resultando prácticamente desiertos, la aludida secretaría general continúa sin poder comprometer una cantidad de efectivos médicos de próxima incorporación en la sanidad penitenciaria. Durante el pasado verano fue autorizada la contratación de 40 nuevos médicos interinos, a los que no se les exigía estar en posesión de la titulación de especialistas en medicina familiar comunitaria, ni en medicina interna. Tal circunstancia ha propiciado la incorporación de dichos efectivos. No obstante, algunos de estos médicos interinos ya han causado baja voluntaria. Actualmente la Subdirección General de Recursos Humanos de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias ha solicitado de nuevo al Ministerio de Política Territorial y Función Pública la autorización para contratar a otros 40 interinos en las mismas condiciones que el grupo anterior (sin titulación de especialidad MIR). Como consecuencia de este proceso selectivo de interinos, que terminó el pasado 28 de diciembre, la Administración penitenciaria cuenta con 25 médicos, de los que uno ha sido asignado al Centro Penitenciario de León. La oferta de empleo público aprobada en el pasado mes de octubre vuelve a ofrecer 40 plazas de médicos y 50 plazas de enfermeros, de las que la señalada secretaría general espera poder contar con algunas, a fin de incorporar nuevos efectivos. No obstante, a día de hoy no resulta posible precisar cuál será el número resultante de nuevas incorporaciones en la sanidad penitenciaria.

Se constatan realidades como que los procesos selectivos resultan prácticamente desiertos, debido, sin duda, a que las retribuciones que se ofrecen no son competitivas. Por tanto, incluso con la mejor planificación no puede preverse el número de incorporaciones efectivas que podrían producirse. Hay que recurrir a interinos sin titulación MIR.

Como se informó por la Administración penitenciaria con motivo de una queja procedente del Centro Penitenciario de Daroca (Zaragoza), la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud, que en su disposición adicional sexta establecía la transferencia de la sanidad penitenciaria a los sistemas de salud de las comunidades autónomas, lleva muchos años siendo incumplida. Dicha Administración manifestaba que son «los más interesados ya que es conocida por esa institución la situación de los facultativos en los centros penitenciarios y la dificultad para poder cubrir sus puestos de trabajo».

Por el momento, y debido al hecho objetivo de que no se produce la asunción autonómica de competencias sanitarias, parece necesario seguir avanzando en medidas de cooperación entre instituciones, como es el caso del convenio de colaboración en materia de interoperabilidad de la historia clínica digital y telemedicina entre los centros penitenciarios ubicados en Aragón y la comunidad autónoma a la que se refiere en el mencionado expediente relativo a Daroca.

Finalmente, cabe mencionar una queja recibida relativa a los centros penitenciarios de Cáceres y Badajoz. Se alude a la pérdida de personal sanitario en esos dos centros penitenciarios, debido a bajas por jubilación o traslados a otros centros, sin que se hubieran cubierto las vacantes. En el Centro Penitenciario de Cáceres debería haber cinco plazas ocupadas por personal de medicina, y había uno a media jornada, y cuatro de psicología, y había dos. En el de Badajoz, debería haber ocho plazas ocupadas por personal de medicina, y había cinco, y ocho plazas de personal de enfermería, y había seis ocupadas. Se indicaba en la queja que si bien, inicialmente, se estableció que la atención especializada se prestara por las comunidades autónomas a través de convenios con el Ministerio del Interior y que la atención primaria correspondía al ministerio, la práctica demostró la ineficacia del sistema, por lo que la arriba mencionada Ley 16/2003 resolvió que todas las competencias sanitarias se debían transferir, en el año 2004, a las comunidades autónomas. La asistencia especializada, se añadía, se presta generalmente en el exterior, frente a la previsión legal de hacerlo en el interior de las prisiones. Ello determina una mayor dificultad para el acceso a los especialistas, tanto por lo complicado de organizar salidas, como por la pérdida de citas médicas constantes ante la falta de conducciones policiales.

Lo fundamental en defensa de los derechos humanos no es quién tenga la competencia, sino cómo la ejerza. En consecuencia, desde la perspectiva del Defensor del Pueblo, las políticas pueden incidir o bien en mejorar los presupuestos para abordar la situación actual sin cambios a corto plazo en el marco competencial, en un régimen de cooperación entre instituciones, o bien que las comunidades autónomas asuman definitivamente las competencias de sanidad penitenciaria, hace tantos años previstas.

3 CIUDADANÍA Y SEGURIDAD PÚBLICA

Consideraciones generales

La comparecencia en Ginebra de la institución del Defensor del Pueblo, el 10 de diciembre de 2019, con motivo del Examen Periódico Universal de España ante Naciones Unidas, constituyó una oportunidad de ofrecer la posición de la institución en dos cuestiones de importancia: la Ley Orgánica de seguridad ciudadana y los crímenes no resueltos de la organización terrorista ETA.

Es oportuno traer a colación esta referencia porque, por una parte, en el ejercicio 2021 ha continuado pendiente la revisión parlamentaria de dicha ley orgánica, reiteradamente aplazada y, además, el Parlamento Europeo, a través de la Comisión de Peticiones, ha visitado Madrid para abordar el segundo problema citado, el de los crímenes no resueltos.

En los informes anuales, desde 2015 hasta la actualidad, el Defensor del Pueblo ha criticado algunos aspectos de esta ley orgánica y ha defendido su reforma. Estas posiciones, publicadas en los correspondientes informes anuales, pueden ser útiles para el legislador. Además, tras la comparecencia de Ginebra, varios países han asumido las tesis del Defensor del Pueblo y recomendado a España el cambio normativo. La institución, por otra parte, sostuvo una posición crítica sobre la idoneidad de la Ley Orgánica de seguridad ciudadana para situaciones como un estado de alarma. Como se dijo en el informe anual 2020, las reflexiones de la institución debieran incorporarse a la reiteradamente aplazada reforma de esa ley.

En lo que se refiere a la visita a España de la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo, en noviembre de 2021, el Defensor del Pueblo aboga por dar satisfacción al derecho a la verdad y a la justicia de las víctimas con las medidas más eficaces que puedan conducir a ello.

Bajo el epígrafe «ciudadanía y seguridad pública» se engloban actuaciones del Defensor del Pueblo en materia de derechos y libertades públicas, relacionadas generalmente con competencias del Ministerio del Interior y de otras Administraciones Públicas competentes en asuntos de interior. Es de destacar la posición central de la Ley de seguridad ciudadana citada que, a su vez, está vinculada a cuestiones tan importantes como los derechos fundamentales de reunión y manifestación, o al conjunto de las relaciones policía-ciudadanos en la calle. La actuación de la Policía, los malos tratos si fuere el caso, los derechos del detenido, los supuestos en los que puede ser identificado un ciudadano en la vía pública o la inviolabilidad del domicilio, son asuntos

capitales en un Estado democrático de derecho. Garantizar el respeto de todas las libertades exige una actitud vigilante, desde la consideración de que incluso en las democracias más consolidadas y en los Estados más avanzados del mundo son siempre posibles las quiebras y retrocesos.

También son importantes, y han sido objeto de consideración, cuestiones como la documentación (DNI especialmente) o el procedimiento sancionador de tráfico. Sobre este último siguen siendo abundantes las quejas.

Una consideración final sobre el régimen electoral. No corresponde al Defensor del Pueblo proponer, dentro del marco constitucional, una u otra fórmula para garantizar de la mejor manera el principio de representación. Pero sí debe alertar de la necesidad de garantizar el voto de los ciudadanos españoles residentes en el extranjero, de implantar más resueltamente las nuevas tecnologías en el procedimiento electoral y de adecuarlo a situaciones tan excepcionales como las sufridas durante los estados de alarma de 2020 y 2021, durante los cuales se celebraron varias elecciones a parlamentos autonómicos, en las que juntas electorales y jueces debieron suplir las insuficiencias de la legislación electoral, que no pudo prever los efectos de una pandemia sobre el derecho fundamental a la participación política.

3.1 VÍCTIMAS DEL TERRORISMO

El Defensor del Pueblo defiende los derechos de las víctimas del terrorismo en España, en el conjunto de la Unión Europea y en todos los ámbitos internacionales. En su labor de defensa de los derechos fundamentales de los ciudadanos y de manera particular, en ese contexto de las víctimas del terrorismo y de sus familiares, contribuye a preservar la memoria y la dignidad de todas ellas.

Los derechos a la verdad y a la justicia de las víctimas de ETA no están completamente satisfechos, pues hay centenares de asesinatos sin resolver de la mencionada organización terrorista.

La Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo realizó una visita a Madrid, entre el 3 y el 5 de noviembre de 2021, para mantener entrevistas con jueces, fiscales, expertos de la seguridad del Estado y víctimas, tras la petición presentada por la Asociación Dignidad y Justicia, en la que denunciaba el incumplimiento de España de su deber de llevar a cabo «una investigación oficial, eficaz e independiente» de los 379 asesinatos de ETA sin resolver.

En la petición formulada ante la mencionada comisión parlamentaria, la asociación citada solicitó una investigación al respecto, así como recomendaciones para evitar la impunidad y, consiguientemente, obtener justicia.

El Defensor del Pueblo compareció ante la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo y expuso que, a juicio de la institución, el problema de los crímenes no resueltos exige soluciones desde dos perspectivas: la Justicia (juzgar) y la verdad (conocer). Los poderes públicos debieran ofrecer a las familias toda la información disponible y seguir trabajando (en estrecha cooperación con las asociaciones) para aclarar todos los crímenes no resueltos. Y el Derecho penal, y el sistema judicial, facilitar los enjuiciamientos, optando por las soluciones interpretativas más conformes con el derecho a la justicia, como sería el caso de la autoría mediata de los delitos de terrorismo por dominio de la organización en la que se ejerció jefatura o liderazgo.

En este contexto, vuelven a cobrar actualidad las conclusiones que se contenían en el estudio que el Defensor del Pueblo presentó a las Cortes Generales, el 23 de diciembre de 2016, sobre cuestiones como la de los crímenes no resueltos y su tratamiento jurídico-penal, la cooperación internacional, la educación de los jóvenes, la presencia de las víctimas en los foros políticos y académicos internacionales o la necesidad de construir un relato verdadero.

Debe destacarse en este informe 2021, el dolor y humillación que supone particularmente para las víctimas la realización de actos públicos de homenaje (con diversas denominaciones y modalidades, pero que sustancialmente suponen apoyo y reconocimiento) a terroristas. Con independencia del reproche moral que merecen estos actos, es manifiesto que son contrarios a lo dispuesto en el artículo 61.3 de la Ley 29/2011, de 22 de septiembre, de Reconocimiento y Protección Integral a las Víctimas del Terrorismo: las Administraciones Públicas «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».

3.2 ESTADOS DE ALARMA, RÉGIMEN SANCIONADOR Y CONSECUENCIAS DE LAS DECLARACIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD

El libre ejercicio de los derechos fundamentales y libertades públicas en el año 2021 ha estado presidido por la declaración, por segunda vez con ámbito nacional durante la epidemia del SARS-CoV-2, del conocido como segundo estado de alarma, dada la situación de emergencia de salud pública ocasionada por la covid-19.

Las medidas precisas para reducir la tasa de contagio en la población y, por lo tanto, reducir la transmisión del virus han ido dirigidas a evitar la agrupación de personas sin relación de convivencia y mantener el distanciamiento entre ellas, así como reducir la movilidad de las poblaciones. Ello ha implicado limitar y restringir nuevamente el derecho

fundamental de libertad de circulación y de reunión de personas en lugares públicos y privados.

El Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, declaró el estado de alarma en todo el territorio nacional, con una duración inicial hasta el 9 de noviembre de 2020. Concedida la prórroga por el Congreso de los Diputados, en su sesión del 29 de octubre de 2020, por Real Decreto 956/2020, de 3 de noviembre, se prorrogó el estado de alarma hasta el 9 de mayo de 2021.

La extensión del estado de alarma por un período de seis meses de una vez (que contrastaba con las prórrogas cada quince días del primer estado de alarma) ha generado la recepción de numerosas quejas en las que se expresaban opiniones ciudadanas contrarias a una medida tan extensa en el tiempo como la adoptada. En las quejas citadas se criticaba la modalidad y frecuencia del control parlamentario de la prórroga.

Como es sabido, en el segundo estado de alarma la autoridad competente era el Gobierno de la Nación, pero se contemplaba que las autoridades competentes delegadas eran los presidentes de comunidades y ciudades de la comunidad autónoma o ciudad con estatuto de autonomía, que quedaban habilitadas para dictar, por delegación del Gobierno de la Nación, las órdenes, resoluciones y disposiciones para la aplicación de las limitaciones de los derechos previstos en la norma de alarma.

Por tanto, en este caso, la responsabilidad durante la vigencia del segundo estado de alarma, a diferencia de lo ocurrido durante la vigencia del primero, ha sido asumida por las diferentes comunidades autónomas, quienes han estado habilitadas para establecer las modulaciones de los derechos afectados y las encargadas de diseñar el acomodo preciso en su específico ámbito territorial respecto de la limitación a la libertad de circulación de las personas, principalmente en horario nocturno, la permanencia en espacios públicos y privados y la entrada y salida de determinados territorios.

Este diseño competencial ha generado una casuística de diecisiete reglamentaciones autonómicas que, aunque con aspectos coincidentes o comunes, han implicado la aplicación en los diversos ámbitos territoriales específicos de unas limitaciones o restricciones de diferente intensidad.

Al igual que sucedió durante la vigencia del primer estado de alarma, en caso de desatender las limitaciones impuestas respecto de la libertad de circulación, la legislación aplicable ha venido constituida, de manera prioritaria aunque no exclusiva, por la Ley Orgánica de protección de la seguridad ciudadana, en la que dentro del tipo infractor del artículo 36.6 —«La desobediencia o la resistencia a la autoridad o a sus agentes en el

ejercicio de sus funciones»—, se han sancionado las conductas contrarias a lo dispuesto en el mencionado Real Decreto 926.

Además, durante la prolongada vigencia de este segundo estado de alarma, las autoridades competentes delegadas, esto es, las comunidades autónomas, fueron emanando diversa normativa que, en aplicación de la legislación sanitaria constituida por la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública y la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, daba amparo normativo a las medidas preventivas y limitativas de salud pública impuestas por razón sanitaria para la contención de la covid-19.

Con fecha 14 de julio de 2021, el Tribunal Constitucional dictó la Sentencia 148/2021, que declaraba la inconstitucionalidad de los apartados 1, 3 y 5 del artículo 7 del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por la covid-19.

Con posterioridad a la tramitación de numerosas quejas con motivo de la imposición de sanciones durante la vigencia del primer estado de alarma, con fundamento legal en la Ley Orgánica de protección de la seguridad ciudadana, el Defensor del Pueblo ha tramitado también numerosas quejas de ciudadanos que han sido sancionados al ejercer el derecho a la libertad de circulación y que una vez conocido el fallo del Tribunal Constitucional estimaban tener derecho a la devolución de la sanción abonada.

Por lo que afecta al conocido como segundo estado de alarma, la Sentencia del Tribunal Constitucional 183/2021, de 27 de octubre, dictada en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2, declara inconstitucionales la prórroga de seis meses y la delegación de competencias en las comunidades autónomas durante este segundo estado de alarma.

Como se puso de relieve en el informe correspondiente al año 2020, el recurso a la Ley Orgánica de seguridad ciudadana como herramienta sancionadora, en defecto de una previsión normativa específica en esta materia en el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, del estado de alarma («La desobediencia o la resistencia a la autoridad o a sus agentes en el ejercicio de sus funciones»), generó la recepción de numerosas quejas, tanto por las diferentes situaciones que afectaban a la libertad de circulación de los ciudadanos, como por la muy variada tipología de conductas que podían entenderse permitidas o restringidas, teniendo en cuenta el empleo por esta norma de conceptos jurídicos indeterminados, tales como la situación de necesidad o la fuerza mayor, cuya interpretación quedaba al libre arbitrio de la autoridad en cada momento.

Prueba de ello han sido la imposición de sanciones por el ejercicio de la libertad de circulación a personas que, incluso acreditando la necesidad o la fuerza mayor que concurría en sus desplazamientos, han sido sancionadas. También se han producido otros supuestos, como denuncias formuladas por la Policía local de diversos municipios a determinados ciudadanos que trataban de realizar unas compras para adquirir productos específicos para la dieta de un familiar discapacitado; visitas a padres ancianos, o sanciones por movilidad a personas con discapacidad intelectual, pese a que la norma preveía la legalidad de los desplazamientos efectuados para la adquisición de alimentos, productos farmacéuticos y de primera necesidad y la asistencia y cuidado a mayores, menores, dependientes, personas con discapacidad o personas especialmente vulnerables.

La Administración ha mantenido en todo momento la vigencia y legalidad de los expedientes iniciados y tramitados por incumplimiento de las restricciones impuestas, fundamentalmente a la libertad de circulación, durante la vigencia del estado de alarma al amparo de la Ley Orgánica de protección de la seguridad ciudadana. Algunos ciudadanos cuestionaron la posible prescripción de las infracciones, dado que muchas denuncias se produjeron poco después de la fecha de la declaración del estado de alarma —14 de marzo de 2020—, y los acuerdos de iniciación de los expedientes se realizaron en muchos casos más de un año después, ya en 2021, siendo así que la infracción grave tipificada en el artículo 36.6 de dicha ley prescribe al año de su comisión.

El Ministerio de Política Territorial y Función Pública impartió criterios a las diferentes delegaciones y subdelegaciones del Gobierno respecto del cómputo del inicio de los plazos para la prescripción de las sanciones del estado de alarma, concluyendo que, pese a que el mencionado Real Decreto 463/2020 establecía la suspensión de plazos administrativos para la tramitación de los procedimientos de las entidades del sector público, esta suspensión no afectaba a los procedimientos y resoluciones cuando venían referidos a situaciones estrechamente vinculadas a los hechos justificativos del estado de alarma.

Por otro lado, y si bien se establecía la suspensión de plazos de prescripción y caducidad, lo que afectaba a la infracción del artículo 36.6 —norma, como se ha dicho, utilizada para la sanción de las conductas durante el estado de alarma—, sin embargo, el Real Decreto 537/2020, de 22 de mayo, por el que se prorrogó el primer estado de alarma, dispuso que «[C]on efectos desde el 4 de junio de 2020, se alzaré la suspensión de los plazos de prescripción y caducidad de derechos y acciones». Esto daba lugar a que aquellos procedimientos sancionadores tramitados por infracciones cometidas durante el estado de alarma desde su inicio —14 de marzo de 2020— hasta el 4 de junio de 2020 (cuando se alzó la suspensión de la prescripción), prescribirían el 4 de junio de

2021. Respecto de las infracciones cometidas durante el estado de alarma desde el 4 de junio de 2020 hasta las 00 horas del 21 de junio de 2020 (que es cuando acaba el primer estado de alarma), prescribirían el día en que se cumplía un año de su comisión.

Pese a todo este entramado normativo que permitía la continuación de la tramitación de numerosos expedientes sancionadores contra los ciudadanos que ejercieron la libertad de circulación suspendida, la Sentencia del Tribunal Constitucional en julio marca un momento de paralización en la actividad sancionadora de la Administración, una vez establecido que el derecho a la libertad de circulación había sido suspendido de manera indebida.

Por ello, a la vista de la Sentencia del Tribunal Constitucional, de fecha 14 de julio de 2021, citada, se hizo preciso por el Defensor del Pueblo formular una consulta a la Administración —la autoridad competente era el Ministerio del Interior, delegaciones y subdelegaciones del Gobierno, y las distintas comunidades autónomas con competencias en materia de seguridad ciudadana—, al objeto de que informaran sobre los criterios que se iban a seguir, respecto del ejercicio de la potestad sancionadora, una vez valoradas las consideraciones del tribunal a la hora de precisar el alcance de la declaración de inconstitucionalidad y de la modulación de sus efectos.

Una vez conocido el criterio de la Abogacía General del Estado, que estimó que son revisables todas las sanciones impuestas por los delegados y subdelegados del Gobierno al amparo del artículo 36.6 de la Ley Orgánica de protección de la seguridad ciudadana, por inobservancia de los apartados 1, 3 y 5 del artículo 7 del Real Decreto 463/2020, aunque se trate de actos firmes, se ha definido y organizado la actuación en orden al desarrollo de varios módulos, dentro de la aplicación informática que soporta la gestión de estos expedientes y facilitar así la revocación individualizada y masiva de expedientes y la elaboración de propuestas de pago masivas.

Este mismo proceder ha sido llevado a cabo igualmente por las administraciones autonómicas y por las locales, que habían impuesto sanciones durante la vigencia del primer estado de alarma, y que han iniciado los procedimientos pertinentes para gestionar la devolución de los ingresos percibidos.

3.3 LEY ORGÁNICA DE SEGURIDAD CIUDADANA

Como se mencionó ya en el anterior informe anual, el juicio de constitucionalidad por el que ha atravesado la Ley Orgánica de protección de la seguridad ciudadana, objeto de este epígrafe, tras el dictado de la Sentencia STC 172/2020, de 19 de noviembre de 2020, merece un comentario específico. El artículo 36.23 tipifica como infracción grave: «[E]l uso no autorizado de imágenes o datos personales o profesionales de autoridades o miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado que pueda poner en

peligro la seguridad personal o familiar de los agentes, de las instalaciones protegidas o en riesgo el éxito de una operación, con respeto al derecho fundamental a la información».

El Defensor del Pueblo formuló en el año 2015 a la Secretaría de Estado de Seguridad, una vez aprobada la citada ley, una serie de Recomendaciones, entre las que se encontraba, en relación con el precepto que se menciona, la de: «[E]laborar con carácter urgente instrucciones que garanticen la interpretación y aplicación del modo más favorable a la plena efectividad de la libertad de expresión, con respeto al derecho fundamental a la información, de la infracción grave establecida en el artículo 36.23 de la ley».

Aun cuando esta Recomendación se dio por «sustancialmente aceptada», el Tribunal Constitucional, en la Sentencia 172/2020, de 19 de noviembre de 2020, dictada en el Recurso de inconstitucionalidad 2896/2015, en relación con diversos preceptos de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, declara la inconstitucionalidad y nulidad del inciso «no autorizado» del artículo 36.23 Ley Orgánica de protección de la seguridad ciudadana, dado que sujeta a la obtención de autorización administrativa previa la actividad consistente en usar imágenes o datos de las autoridades o miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Por lo que, al resultar contrario a la interdicción de censura previa ex artículo 20.2 de la Constitución española, declara la inconstitucionalidad del inciso «no autorizado», y acuerda que el resto del precepto no incurre en ninguna de las inconstitucionalidades alegadas siempre que se entienda en el sentido indicado por el propio tribunal en la sentencia que se comenta.

Por este motivo, el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración ha sido objeto de algunas quejas, en la medida en que, incluso con posterioridad a la sentencia del Tribunal Constitucional, se ha sancionado por la previsión contenida en el artículo 36.23 de la Ley Orgánica de protección de la seguridad ciudadana. Teniendo en cuenta el contexto en el que las imágenes se han captado y difundido en las quejas tramitadas, se ha solicitado información a la Administración acerca de la valoración realizada a la hora de la incoación del procedimiento sancionador, así como si se ha realizado la debida ponderación de las circunstancias concurrentes, en consonancia con la sentencia del Tribunal Constitucional citada. Todo lo anterior ha llevado a la revocación, en algún caso, de la sanción impuesta basándose en el precepto indicado.

3.4 FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD Y DERECHOS CIUDADANOS

3.4.1 Actuación policial y uso de la fuerza

Se siguen recibiendo quejas en las que se debe valorar la corrección o incorrección de la actuación policial de aquellos que tienen el monopolio del uso de la fuerza, en las que la función de la institución es evaluar lo acontecido y contribuir a mejorar, en su caso, las prácticas policiales. El uso abusivo de la fuerza o la desproporción en los medios utilizados por los funcionarios policiales hacia los ciudadanos, durante una detención o cuando se produce una intervención policial en las grandes concentraciones de personas y manifestaciones en lugares de tránsito público, debe ser objeto de un juicio especialmente crítico por la institución.

La publicidad de la actuación policial, a través de la difusión de imágenes captadas y difundidas en redes sociales, sirve de soporte a quejas ciudadanas que cuestionan ciertas actitudes y comportamientos contrarios a los principios éticos orientadores de la conducta policial y a su obligación de mantener la seguridad pública con un respeto escrupuloso a la dignidad humana.

En las quejas por presuntos malos tratos policiales siguen existiendo ciertas reticencias de la Administración responsable a la debida investigación de los hechos y de las alegaciones de los ciudadanos. Ello va en contra de la obligación positiva de investigar de forma eficaz las alegaciones de malos tratos sufridos por parte de la policía o de otros servidores públicos.

Este tipo de actuaciones es objeto de especial seguimiento por la institución. En la tramitación de estas quejas, se traslada a la Administración responsable del cuerpo policial la necesidad de realizar una información reservada, en todo caso previa a la eventual decisión de incoación de un expediente disciplinario. Y ello pese a la previsión existente, por ejemplo, en la Ley Orgánica del Régimen disciplinario del Cuerpo Nacional de Policía, de que cuando se inicie un procedimiento penal contra un funcionario de este cuerpo, la prescripción de las infracciones disciplinarias que de los hechos pudieran derivarse quedará suspendida por la incoación de aquel procedimiento, aun cuando no se hubiera procedido disciplinariamente. En estos supuestos, el plazo vuelve a correr desde la fecha de la firmeza de la resolución judicial.

En los supuestos en los que existen alegaciones de presuntos malos tratos por la actuación de los agentes de algunas policías municipales, y de manera específica cuando existe una detención de un ciudadano, se suele poner de relieve la insuficiencia de medios tecnológicos en las dependencias de detención y custodia de detenidos y la falta de libro de registro o de hojas de custodia, donde se detallen las incidencias producidas en el período transcurrido entre la detención del ciudadano y su puesta a

disposición judicial o en libertad. Todo ello con la finalidad principal de garantizar los derechos del detenido y facilitar el control posterior de la actuación policial.

En estas hojas de custodia o libro registro de detenidos —lo que puede afirmarse, con carácter general, de todos los cuerpos policiales, de ámbito estatal, autonómico o local— se debe anotar cualquier incidencia relevante que se produzca (cacheo, desnudo integral, medicación, comidas, visitas, toma de declaración, asistencia letrada, entrega de efectos, entrada/salida de los calabozos, asistencia médica, traslado a un servicio médico, diligencias realizadas, etcétera), y qué funcionario policial es el responsable directo de la custodia en cada momento. Todo ello es una garantía de cara a una revisión de las actuaciones realizadas y de la posible depuración de responsabilidades en caso de existencia de denuncias por malos tratos policiales.

Por ello, en los casos de las quejas recibidas por este motivo, se ha sugerido a alguna Administración local la necesidad de establecer un libro de registro o unas hojas de custodia de detenidos en las dependencias de la Policía local, y la procedencia de instalar un sistema de videovigilancia en ellas y, en concreto, en la zona de custodia de detenidos, de acuerdo con el criterio establecido por el Defensor del Pueblo en su condición de Mecanismo Nacional de Prevención. Así se beneficia tanto a las personas que han podido sufrir esos comportamientos indebidos de la policía, como a los policías a quienes se puede acusar infundadamente de haber recurrido a los malos tratos.

Los fallecimientos de ciudadanos con motivo de una actuación policial o de aquellas personas que han sido objeto de detención policial preocupa de manera especial a la institución. En un supuesto ocurrido en la Comisaría del Cuerpo Nacional de Policía de Gandía (Valencia), un detenido fue ingresado en el calabozo, cuando entró en un sueño profundo con una ronquera inusual. Al ver los agentes que no recobraba la conciencia, fue trasladado al hospital donde pocos días después de la detención falleció. Según el resultado preliminar de la autopsia practicada, se debió a un «traumatismo craneoencefálico».

En este supuesto, si bien se incoó expediente de información reservada, este concluyó con el archivo de las actuaciones al no apreciarse ningún indicio de negligencia, mala praxis o incumplimiento de la normativa vigente. Existe una investigación judicial en tramitación por el fallecimiento a la espera de que se conozca el contenido del informe médico forense de la autopsia del fallecido.

Existen otros casos de supuesta mala praxis policial, como cuando el fallecimiento se produce por el uso de las armas reglamentarias por la policía, como las pistolas táser utilizadas por cada vez mayor número de cuerpos de la Policía local en España. En el caso de la Comunidad Valenciana, tras un desgraciado suceso en el que se produjo un fallecimiento como consecuencia del uso de esta pistola, la actuación del

Defensor del Pueblo ha ido dirigida a conocer el protocolo existente respecto del uso de este tipo de arma por los agentes de la Policía local, así como si se ha iniciado algún tipo de actuación de exigencia de responsabilidad disciplinaria respecto de los agentes que hicieron uso del arma reglamentaria en el supuesto concreto. En el ámbito de la Comunidad Autónoma Valenciana, la tenencia y uso de armas en los cuerpos de la Policía local se encuentra regulado por el Decreto 18/1995, de 24 de enero, del Gobierno Valenciano, regulador de los criterios de utilización del equipo de autodefensa y el armamento por las policías locales de la Comunidad Valenciana, entre los cuales se encuentran los descargadores eléctricos.

Al comprobarse que no se inició ninguna información reservada, el Defensor del Pueblo formuló una Sugerencia sobre la procedencia de realizar una información de estas características previa a la apertura del correspondiente expediente disciplinario, en caso de así resultar procedente, contra los funcionarios actuantes, sin perjuicio de suspender su tramitación, hasta que la sentencia recaída en el ámbito penal sea firme, tal como establece el artículo 8.3 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

En otras quejas, sí ha habido una respuesta inmediata de la Administración ante la necesidad de supervisar y revisar la legalidad de la actuación policial. Así, en lo ocurrido en la disolución de una congregación de jóvenes haciendo botellón en la ciudad de Granada por la policía municipal, en las que existió un uso desproporcionado de la fuerza y el uso inadecuado del arma reglamentaria. Al efectuar los agentes un disparo hacia personas que se retiraban sin enfrentarse a ellos, y tras destrozar el móvil a unos jóvenes que intentaban efectuar una grabación de la actuación policial, el ayuntamiento ordenó iniciar un expediente de información reservada para el esclarecimiento de los hechos y la determinación de las presuntas responsabilidades, al entender que los deberes básicos de los funcionarios de la Policía local se fundan en principios éticos y reglas de comportamiento, que constituyen un auténtico código de conducta de directa aplicación.

El uso de material antidisturbios por la policía y los sucesos ocurridos en la localidad de Linares (Jaén), en febrero de 2021, en los que se produjeron cargas policiales contra algunos ciudadanos en las que varias personas resultaron heridas por error en el uso de la munición por parte de la policía, motivó el replanteamiento de la necesidad de la regulación pormenorizada del uso del material por los agentes policiales, habida cuenta de las fatales consecuencias que un error en el uso de determinado tipo de munición puede causar en la vida e integridad física de los ciudadanos.

Pese a que el Defensor del Pueblo ya tramitó ante la Dirección General de la Policía, en el año 2012, una queja sobre el material antidisturbios, en la que el Defensor del Pueblo formuló una Recomendación, que no fue aceptada, con el fin de que se

procediera a la elaboración de una normativa que regulara la utilización de las armas destinadas a la impulsión y proyección de pelotas de caucho, se estimó procedente, a raíz de los mencionados sucesos ocurridos en Linares, reiterar el criterio del Defensor del Pueblo, formulando nuevamente una Recomendación sobre la elaboración de una normativa complementaria a la existente sobre utilización del material antidisturbios. En dicha normativa se deberían concretar de manera detallada los procedimientos de uso de los recursos antidisturbios en los dispositivos de orden público que requieran su utilización. También se deberían precisar aspectos hasta el momento no contemplados, como son los mecanismos de control internos necesarios que eviten la incorrecta asignación de munición o la falta de identificación, tanto del responsable del operativo policial, como del agente actuante en cada caso concreto que pueda suponer eludir las responsabilidades en caso de existir daños a la integridad física de los ciudadanos.

3.4.2 Trato incorrecto

La Secretaría de Estado de Seguridad, tras aceptar la Recomendación efectuada por el Defensor del Pueblo, dictó la Instrucción número 8/2019, de 22 de mayo, por la que se publica la *Guía de buenas prácticas en el procedimiento de quejas y sugerencias*, en las que se delimita con claridad lo que constituye una queja sobre insatisfacción del servicio público, de aquellas otras situaciones en las que los ciudadanos denuncien hechos que deban ser conocidos en exclusividad por las autoridades judiciales (delito) o administrativas (disciplinarias).

Pese a ello, se siguen formulando quejas por ciudadanos en las que, ante una denuncia por una presunta actuación irregular de un funcionario o agente policial susceptible de reproche disciplinario, se le da el tratamiento de queja previsto en 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. Incluso aunque los ciudadanos califiquen su petición de «escrito de queja», lo que suelen hacer es poner de relieve presuntas irregularidades que nada tienen que ver con la presentación de una queja para la mejora de la calidad de los servicios. En todas estas actuaciones se insiste en la necesidad de separar ambas actuaciones, redirigiendo la solicitud al procedimiento correcto y específico previsto para cada caso.

Hay casos en los que la formulación de la queja, pese a no advertir una irregularidad en el funcionamiento del servicio, sí conduce a apreciar que el trato dispensado por el agente que prestaba servicio en dependencias oficiales no fue el que se espera del cuerpo al que pertenece. Esto ha contribuido a que, en el supuesto planteado en alguna queja, tras su formulación, se procediera a amonestar verbalmente al agente para que en sucesivas ocasiones prestase especial atención al trato

proporcionado al ciudadano en aras de evitar que se produjesen incidentes como el ocurrido, los cuales dañaban la imagen del cuerpo.

No hay que olvidar que, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, constituyen principios básicos de actuación de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, entre otros, el de: «[O]bservar en todo momento un trato correcto y esmerado en sus relaciones con los ciudadanos, a quienes procurarán auxiliar y proteger, siempre que las circunstancias lo aconsejen o fueren requeridos para ello. En todas sus intervenciones, proporcionarán información cumplida, y tan amplia como sea posible, sobre las causas y finalidad de las mismas».

Existen casos en que la queja del ciudadano ante la denuncia sobre un posible trato incorrecto recibe una respuesta de la Administración que demuestra ser insuficiente, pese a que con carácter general, esta, informa en su respuesta de que se han realizado: «las gestiones oportunas para el esclarecimiento de las circunstancias que motivaron la queja», dado que la versión del ciudadano difiere significativamente de la aportada por los agentes intervinientes, lo que conduce a estimar correcta la actuación policial dentro del marco jurídico establecido. En la tramitación de este tipo de quejas se insiste en la necesidad de una indagación apropiada de la versión de las partes implicadas, así como sobre la necesidad de recabar la opinión de testigos, si los hubiere, o de las imágenes captadas por cámaras de vigilancia, en caso de existir.

Todo ello es acorde con lo establecido en la mencionada *Guía de buenas prácticas en el procedimiento de quejas y sugerencias*, de la secretaría de Estado de Seguridad, en la que se prevé que la carta de contestación al ciudadano que pone fin al procedimiento de queja ha de ser «respetuosa, estructurada y coherente», debe hacer referencia a todos los asuntos o episodios que mencione el ciudadano y debe contener las acciones indagatorias realizadas para aclarar los hechos que motivaron la queja, su resultado y, en su caso, las medidas adoptadas. De no seguirse escrupulosamente las indicaciones contenidas en la citada guía, se puede colegir que en la carta de contestación al ciudadano no se logra el propósito de transmisión de la información precisa tal y como es requerido en la normativa.

3.4.3 Detenidos

La Instrucción 4/2018, de la Secretaría de Estado de Seguridad, por la que se aprueba la actualización del «Protocolo de actuación en las áreas de custodia de detenidos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado», tiene por finalidad establecer las normas de actuación del personal encargado de la custodia de detenidos en los centros de

detención de las direcciones generales de la Policía y de la Guardia Civil. Se trata de garantizar los derechos de los detenidos y de su seguridad y de la del personal policial.

En ella se regulan aspectos esenciales que afectan a las condiciones de la detención de los ciudadanos, tales como los requisitos de las instalaciones y las instrucciones a cumplimentar en los ingresos, estancias y salidas de los calabozos. El Defensor del Pueblo vigila, a través de las quejas tramitadas, que se respetan los derechos reconocidos en el citado protocolo a las personas detenidas. Un caso concreto es el investigado respecto de la falta de condiciones y seguridad en la zona de calabozos de la Comisaría de Policía de Fuengirola (Málaga). La celda inicialmente destinada a detenidos incomunicados es utilizada para depositar determinados objetos intervenidos tras las actuaciones policiales, lo que provoca aglomeración en las restantes celdas disponibles. En la queja tramitada por este motivo se puso asimismo de relieve que las cámaras de vídeo no habían sido instaladas siguiendo las prescripciones técnicas, lo que provocó la rotura de una de ellas por parte de los detenidos, que utilizaron los restos como objeto punzante.

Respecto del cumplimiento estricto de los requisitos formales que deben seguirse, de acuerdo con este protocolo, cuando existe una detención, pese a las previsiones existentes no es infrecuente, por ejemplo, que los agentes de custodia no dejen constancia de todas las vicisitudes en el libro de registro-custodia de detenidos, ni de los medios de videovigilancia ni de la forma de comunicarse con el personal de custodia.

En este tipo de actuaciones se ha recomendado que se den instrucciones precisas para que si se produce alguna entrevista sin asistencia letrada se consigne expresamente su objeto, finalidad y duración en la ficha custodia correspondiente y que se haga constar en el atestado policial, así como que se dicten instrucciones para que quede perfectamente determinado en las mencionadas fichas de custodia tanto el objeto y finalidad de la salida como su duración, incluso en aquellos casos en los que no haya habido ingreso en calabozos.

De hecho, existen casos en los que, tras una detención en la vía pública, puede conducirse al detenido a un centro médico para su reconocimiento, antes de ser llevado a una comisaría e ingresado en calabozos, lo que tiene que reflejarse igualmente en la hoja de custodia y, sin embargo, según se ha podido comprobar en la tramitación de las quejas, hay hojas de custodia en blanco, debido a que el detenido permanece en despachos de la policía judicial declarando en presencia de su letrado y, posteriormente, es puesto en libertad, lo que da lugar a su falta de cumplimentación adecuada.

La Secretaría de Estado de Seguridad ha comunicado que la Recomendación formulada sobre estos aspectos será tenida en cuenta durante los trabajos de revisión normativa de las instrucciones que regulan los procedimientos de detención, custodia y

práctica de cacheos integrales, que se van llevar a cabo con la finalidad de elaborar un procedimiento que integre todos estos aspectos.

Detención de menores

La detención de los menores está sometida a ciertas cautelas, entre ellas que su custodia se ha de ajustar a lo que establece la normativa específica, en particular lo dispuesto en la Instrucción 1/2017, de la Secretaría de Estado de Seguridad, que prevé que la custodia de los detenidos menores de edad se realizará en dependencias adecuadas y separadas del resto de detenidos. El Defensor del Pueblo, en las quejas en las que existe un menor detenido, realiza un análisis más escrupuloso, si cabe, de la cumplimentación de todos los requisitos que le afectan durante el tiempo de estancia en los centros de detención. Y de manera específica, el hecho de que el menor sea informado, de forma inmediata y en un lenguaje claro, comprensible y adecuado a su edad, estado y circunstancias personales, de los hechos que se le imputan, de las razones de su detención y de los derechos que le asisten, habida cuenta de su mayor vulnerabilidad.

Medidas de prevención ante la pandemia

Las especiales circunstancias sanitarias y los rebrotes de la pandemia provocada por la covid-19, que se han seguido produciendo en todo el territorio nacional, han condicionado las actuaciones llevadas a cabo fundamentalmente respecto de los centros de detención, al objeto de conocer con qué medidas cuentan las diferentes Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado para evitar posibles contagios. En concreto, tanto en actuaciones de oficio como en las quejas recibidas se supervisa si en los calabozos de los cuerpos policiales se cuentan con medidas de protección, como mascarillas, guantes y gel hidroalcohólico, para su uso, tanto para funcionarios como para las personas detenidas. También si en dichas dependencias se toma la temperatura a las personas que, diariamente, ingresan en los calabozos, la frecuencia de la desinfección de los calabozos y de las colchonetas, así como de los vehículos de traslado de personas privadas de libertad, y las medidas de protección que se llevan a cabo para garantizar la seguridad sanitaria en el caso de que la asistencia letrada se realice presencialmente.

Todo ello tras haber formulado el Defensor del Pueblo, en diciembre de 2020, diferentes Recomendaciones sobre las medidas que adoptar para evitar los contagios por covid-19 en las dependencias de privación de libertad de los cuerpos policiales, que fueron aceptadas por sus responsables, tanto a nivel estatal como autonómico o local.

3.4.4 Otros derechos del ciudadano

Identificación de ciudadanos en la vía pública

La identificación de los ciudadanos que faculta la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, a los agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado se contempla con el fin del cumplimiento de sus funciones de indagación y prevención delictiva, así como para la sanción de infracciones penales y administrativas. Sin embargo, la norma restringe esta facultad de identificación a unos supuestos tasados, como que existan indicios de que han podido participar en la comisión de una infracción o cuando, en atención a las circunstancias concurrentes, se considere razonablemente necesario que acrediten su identidad para prevenir la comisión de un delito.

Las situaciones en las que los requerimientos de identificación que realizan los agentes policiales generan quejas son numerosas, bien porque puede entrañar para el ciudadano una sospecha sobre su comportamiento o actitud no fundada en ningún tipo de actuación antijurídica o, en su caso, porque existe una retención para identificación con desplazamiento a dependencias policiales, que aunque no es considerada técnicamente una detención, implica una puesta a disposición policial que no siempre se realiza de acuerdo a los requerimientos que para este tipo de identificaciones que exige la ley.

Este es el supuesto típico que se plantea con ocasión de la solicitud de identificación de jóvenes en la vía pública, que están consumiendo alcohol. Es el supuesto de una retención para identificación ocurrida en un parque en Madrid, en el que un ciudadano estaba consumiendo alcohol junto a otros jóvenes y que, al no ser posible su identificación en el lugar, fue conducido a la comisaría, donde se practicaron las actuaciones de identificación por espacio de dos horas. Si bien las actuaciones que se realizaron para conseguir su identificación constan debidamente inscritas en el libro de identificados, tal y como exige el artículo 16 de la Ley de protección de la seguridad ciudadana, al encontrarse el joven en detención en el calabozo por espacio de una hora, consideró que dicha situación se correspondía más con una detención ilegal, por lo que se han comprobado las condiciones en las que fue llevada a cabo.

En otro supuesto se planteó la identificación de unos ciudadanos que fueron retenidos en la vía pública mientras ejercían su derecho de reunión, previamente comunicada a la autoridad gubernativa, convocatoria de la que la delegación del Gobierno tomó conocimiento, de acuerdo con lo previsto en la Ley Orgánica del derecho de reunión. Pese a que la reunión transcurrió con absoluta normalidad, sin incidente alguno, tanto en el tráfico rodado como en el tránsito de peatones, algunos de los asistentes fueron seguidos y retenidos por varios agentes de la policía que habían

vigilado el desarrollo de la reunión, siendo identificados sin que hubiera motivo alguno para ello.

Pese a que la Dirección General de la Policía ha argumentado que la identificación se produjo para «detectar la presencia de algunas personas, aprovechando la cobertura que el anonimato grupal ofrece», que «pudieran generar disturbios en el desarrollo de la concentración» y «también, para detectar la presencia próxima de personas o grupos que pudieran alterar el normal desarrollo de la concentración o atentar contra los concentrados por ser de ideologías contrarias», en este supuesto se ha estimado procedente efectuar un Recordatorio del deber legal de la policía de requerir la identificación de las personas solo dentro de los supuestos a que se refiere el artículo 16.1 de la mencionada Ley de protección de la seguridad ciudadana.

Citaciones

La necesidad de comparecer en las dependencias policiales comporta una citación del ciudadano, que se debería realizar de forma diferente a la telefónica. Ya se ha mencionado con anterioridad el criterio del Defensor del Pueblo de que, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley de Enjuiciamiento Criminal, los funcionarios de la policía judicial están obligados a observar estrictamente las formalidades legales en cuantas diligencias practiquen, por lo que parece lógico interpretar que a las citaciones policiales les serían de aplicación las normas que esa ley establece para las citaciones en general, en el ámbito de los procedimientos penales.

La Dirección General de la Policía comunicó en su momento que se habían dictado las pertinentes instrucciones para que las citaciones para comparecer en dependencias policiales se hicieran por cualquier medio que permitiera dejar constancia de haberse efectuado, lo que excluye con claridad las citaciones efectuadas por teléfono, al no quedar acreditada la condición de parte de la persona que efectúa la llamada. A mayor abundamiento, y en caso de realizarse por escrito, bien mediante correo electrónico o carta, el empleo de la fórmula genérica de que el ciudadano es citado para un «asunto de su interés», impide que el ciudadano acuda a las dependencias policiales acompañado de su abogado de libre designación, de así desearlo, en caso de estar investigado en alguna causa judicial.

Con motivo de una queja tramitada por esta forma de proceder en las citaciones policiales, se ha formulado una Recomendación para dictar instrucciones para que en las citaciones policiales a las personas que deben de comparecer en dependencias policiales en calidad de investigadas, se les informe que el objeto de su comparecencia es por una investigación policial y que, si así lo estiman oportuno, comparezcan acompañadas de abogado.

Inviolabilidad del domicilio

El artículo 18.2 de la Constitución dispone que: «[E]l domicilio es inviolable. Ninguna entrada o registro podrá hacerse en él sin consentimiento del titular o resolución judicial, salvo en caso de flagrante delito». Durante el año 2021, y ante las estrictas condiciones y limitaciones impuestas en las reuniones privadas en los domicilios, el Defensor del Pueblo inició una actuación de oficio, al tener conocimiento de que, en algunas ocasiones, la Policía Nacional entraba en pisos turísticos sin orden judicial, en el contexto de fiestas y reuniones privadas que se organizaban, desconociendo las limitaciones existentes por razones sanitarias. La institución solicitó información sobre la existencia de las razones para la entrada en los diferentes domicilios sin autorización judicial, especificando qué delito flagrante se estaba cometiendo y sugiriendo, en caso de comprobarse la ilegalidad de dicha entrada, la necesidad de incoar un expediente disciplinario contra los funcionarios que hubieran podido incurrir en una falta disciplinaria.

Documento Nacional de Identidad

La acreditación de la identidad de los ciudadanos españoles que se realiza mediante el Documento Nacional de Identidad (DNI), configurado como un derecho y una obligación, conlleva la necesidad administrativa de articular un complejo procedimiento que precisa de medios personales y materiales que sirvan de soporte para las diferentes oficinas de expedición repartidas por todo el territorio nacional. En los trámites por los que de forma periódica todos los ciudadanos españoles deben pasar, se presentan muchas incidencias que implican en ocasiones desatenciones, anomalías o irregularidades que generan de forma sistemática la recepción de quejas. Desde los problemas que genera la expedición de este documento a menores, hijos de padres extranjeros, que poseen la nacionalidad española por simple presunción, a la imposibilidad de expedir el DNI en los consulados españoles en el extranjero, a diferencia del pasaporte, dado que ha de renovarse obligatoriamente en el territorio nacional en alguna de las oficinas de expedición de la Policía Nacional, no siendo posible su expedición en las representaciones diplomáticas o consulares españolas en el extranjero.

Es frecuente también el planteamiento del problema de la renovación del documento a personas de avanzada edad, enfermas o afectadas por un grado de discapacidad o movilidad que les impide el desplazamiento a una oficina de expedición, o los derivados de las necesidades de la población rural, que se intenta solventar mediante los equipos móviles de expedición. Según la normativa en vigor, la expedición del DNI permanente se realiza cuando el titular haya cumplido los setenta años y de forma excepcional se podrá otorgar validez distinta y permanente a personas mayores de treinta años que acrediten la condición de gran inválido.

Esta previsión normativa no solo debería poner en correspondencia la previsión del DNI permanente con la condición laboral que afecta a un trabajador, como es la de gran inválido, sino con otro tipo de personas con discapacidad (limitaciones física o intelectual) que justificarían la expedición del documento personal, en los casos de discapacidad muy grave, también con carácter permanente, sin tener en cuenta su situación laboral. Ante este tipo de situaciones y con ocasión de la tramitación de una queja, la Dirección General de la Policía informó de que se había remitido una circular a todas las oficinas de expedición en el año 2016, en la que se indicaba, que los organismos competentes de las comunidades autónomas tienen entre sus competencias las de emitir, si así lo demanda el interesado, informes que expresen el grado de discapacidad y porcentaje, así como si la persona afectada por esa discapacidad necesita la asistencia de otra persona para los actos más esenciales de la vida.

Uso fraudulento de la identidad de los ciudadanos

La sustracción de la documentación personal y el uso fraudulento de la identidad de los ciudadanos, como se ha dejado patente en otros informes anteriores del Defensor del Pueblo, provoca numerosos perjuicios al ciudadano que es víctima de este tipo de hechos delictivos, una serie de problemas de índole práctica a los que deben hacer frente las autoridades policiales y judiciales. Una queja tramitada por este motivo, derivada de la sustracción a una ciudadana de su documentación y la comisión de estafas por internet con su identidad, dio lugar a la tramitación de procedimientos judiciales ante un total de 11 juzgados de distintas localidades de España.

Teniendo en cuenta que el Defensor del Pueblo ya realizó una actuación en 2018 ante la Fiscalía General del Estado y el Ministerio del Interior, en los casos de sustracción del DNI y posterior usurpación de identidad para la comisión de estafas y otros delitos informáticos, se ha hecho necesario nuevamente instar la colaboración de ambas instancias, para una mejora de la coordinación entre la actividad policial y la judicial que redunde en beneficio de los ciudadanos afectados.

Información policial a familiares de personas fallecidas

La falta de información recibida de las autoridades policiales con motivo del fallecimiento de un familiar es objeto de queja recurrente ante el Defensor del Pueblo. En una queja planteada, el fallecido portaba toda su documentación personal, su DNI e incluso un testamento vital, sin que las autoridades hicieran uso de esos datos para avisar a sus familiares y que estos pudieran proceder a respetar sus últimas voluntades. Se realizó el enterramiento del fallecido por orden del juzgado sin que su familia pudiera ni siquiera estar presente. Cuando se tuvo conocimiento de la formulación de la queja ante el

Defensor del Pueblo, la Unidad de Régimen Disciplinario de la Policía Nacional llevó a cabo las actuaciones oportunas para la incoación de un expediente disciplinario, siendo finalmente sancionado el agente involucrado con una sanción de suspensión firme de funciones, como autor de una falta disciplinaria de carácter grave.

3.5 MEMORIA HISTÓRICA

La Ley de la Memoria Histórica (Ley 52/2007, de 26 diciembre) establece una serie de medidas a favor de los que padecieron persecución o violencia durante la Guerra Civil y la Dictadura, en concreto, para la localización e identificación de las víctimas.

La búsqueda y localización de los terrenos en los que se ubican posibles fosas con restos de víctimas requiere una actividad de colaboración por parte de las Administraciones Públicas con los particulares afectados. Para ello, tanto los familiares directos como las asociaciones de víctimas, principalmente, cuentan con las subvenciones para sufragar los gastos que se derivan.

Las Administraciones Públicas han de elaborar y poner a disposición de todos los interesados, dentro de su respectivo ámbito territorial, mapas en los que consten los terrenos en que se localicen los restos de las personas, incluyendo toda la información complementaria disponible. En dicho proceso, que en ocasiones se dilata más allá de lo deseado, se plantean quejas, debido al retraso en la incorporación de una determinada fosa al mapa de la Administración Pública de que se trate, una vez formalizada la solicitud y aportada toda la documentación pertinente.

En otras ocasiones, existen actuaciones de policía mortuoria que se remontan a un tiempo atrás en el que el proceder habitual consistía en la acumulación de restos en osarios, una vez transcurrido cierto tiempo, dado que las actuaciones de los organismos encargados de los enterramientos en ese momento no iban dirigidas a la conservación de estos restos. Ello implica una gran dificultad de identificación actual.

Así, en una queja tramitada relativa al Cementerio de la Almudena en Madrid, se puso de relieve que el traslado de los restos cadavéricos al osario, al tratarse de un traslado masivo, dada la antigüedad de dicho traslado, impide en la actualidad la localización de los restos de la víctima por sus familiares al perderse la trazabilidad de los restos individualizados de los fallecidos, por lo que incluso tampoco se puede concluir que dichos restos óseos procedan de víctimas de la Guerra Civil.

3.6 TRÁFICO

El impacto de la pandemia de covid-19 en las Administraciones Públicas que gestionan la materia de tráfico ha continuado durante el año 2021.

En la organización de las pruebas teóricas y de aptitud para la obtención del permiso de conducción se han producido disfunciones que provocan listas de espera para poder examinarse. Este problema se añade al existente desde hace años de déficit de examinadores. La programación inicialmente prevista por las jefaturas provinciales de tráfico se ha visto constantemente alterada, durante este año, por solicitudes de anulación de convocatoria debido al gran número de contagios entre los convocados a las pruebas. En el informe anual 2020, el Defensor del Pueblo elogió la actuación de la Dirección General de Tráfico en la implantación de los protocolos sanitarios para la celebración de las pruebas. Sin duda, ese centro directivo reaccionó con eficacia y rapidez a una situación que desbordó a todas las Administraciones Públicas. Durante el año 2021, los citados protocolos se han continuado aplicando y han sufrido algunas modificaciones condicionadas a la evolución de la pandemia. El elevadísimo número de contagios en cada ola epidémica dificulta enormemente una planificación adecuada.

En algunas grandes ciudades, las consecuencias de la pandemia también han tenido sus efectos en la reducción de las plazas de estacionamiento de vehículos. La instalación de terrazas y veladores en la vía pública para favorecer la continuidad de la actividad del sector hostelero, han disminuido de forma sustancial las plazas de estacionamiento de vehículos, desde siempre muy codiciadas por los conductores.

Se han recibido quejas de ciudadanos madrileños molestos por no disponer de suficientes plazas de estacionamiento para residente (zona verde) para sus vehículos. Para solucionar este problema, el Ayuntamiento de Madrid se ha visto obligado a reconvertir plazas de estacionamiento de zona azul en zona verde, para poder compensar a los residentes. Dicha reconversión ha mermado, lógicamente, las plazas de estacionamiento azules.

3.6.1 Procedimiento sancionador

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha destacado en muchas de sus resoluciones la intensidad garantista del procedimiento sancionador en materia de tráfico. Sin embargo, el gran volumen de expedientes sancionadores tramitados cada año por las administraciones entorpece el cumplimiento de esa exigencia constitucional.

Las dificultades de acceso de los denunciados al contenido del expediente sancionador continúan siendo objeto de numerosas reclamaciones recibidas en la institución. Para los ciudadanos que disponen de certificado digital no resulta un

problema dicho trámite, pero para los que carecen de él resulta más complicado, reduciéndose las opciones, en la mayoría de los casos, a la posibilidad de acudir presencialmente a las dependencias de la Administración.

A través de la tramitación de un expediente con el Ayuntamiento de Salamanca, se tuvo conocimiento de que esa entidad local había implantado un sistema que permitía a los interesados acceder a los datos de la denuncia, plano de situación de la infracción y demás documentación del expediente sancionador (como, por ejemplo, los certificados de verificación del correcto funcionamiento de los cinemómetros). Además de otras funcionalidades, el sistema permite al interesado, mediante un código incluido en la notificación, solicitar la prueba, garantizando una mayor protección de los derechos de los ciudadanos que no guarden relación con los hechos denunciados y que pudieran figurar en las fotografías circulando por la vía pública. A estos efectos, ante la solicitud de prueba, un funcionario municipal efectúa un examen previo de la misma antes de enviarla al interesado. De esta forma, y con todas las garantías legales, el Ayuntamiento de Salamanca pone a disposición de los titulares de los expedientes la documentación que consta en el expediente sancionador, evitando desplazamientos innecesarios.

Durante el año 2021, al igual que los años anteriores, se han detectado irregularidades en la tramitación de denuncias de tráfico. En ocasiones, se producen por errores como el de anotar, por parte del agente denunciante, la matrícula del vehículo infractor con una alteración en algún dígito de la matrícula, lo que tiene como consecuencia que se incoa el expediente sancionador a un ciudadano que nada tiene que ver con los hechos denunciados. En otros casos, se han imputado infracciones a titulares de vehículos que estaban dados de baja con anterioridad a la infracción, o se ha procedido al inicio de la vía ejecutiva para el cobro de la sanción, embargando un importe que previamente ya había sido abonado por el ciudadano.

Un caso singular es el de un ciudadano al que se le incoaron expedientes sancionadores de tráfico mientras se encontraba interno en un centro penitenciario. El interno se dirigió al Defensor del Pueblo, mostrando su preocupación y asombro, y acreditando con certificaciones del director del centro que en los momentos concretos en los que se produjeron las presuntas infracciones se encontraba en el Centro Penitenciario de Tenerife II.

En todos estos casos, los interesados habían comunicado en fase de alegaciones y/o recurso estas circunstancias, pero la Administración competente, sin comprobar mínimamente lo alegado por los comparecientes, había dictado resoluciones genéricas, que podrían ser válidas para cualquier expediente.

El Defensor del Pueblo inició actuaciones con las administraciones afectadas, comprobándose las irregularidades puestas de manifiesto por los comparecientes en los

escritos de queja presentados. Se finalizaron las actuaciones de esta institución cuando dichas administraciones revocaron de oficio las resoluciones dictadas.

Es imperiosa la necesidad de que las administraciones con competencias en materia de tráfico tramiten los expedientes sancionadores con diligencia, analizando rigurosamente las alegaciones y recursos presentados. Si los ciudadanos optan por presentar alegaciones y descartar el procedimiento abreviado es, precisamente, porque consideran que hay un error de apreciación por parte del agente y/o instructor, por lo que esas alegaciones no pueden ser ignoradas.

Son muchos los ciudadanos que, convencidos de que tienen razón en sus argumentos planteados en el procedimiento sancionador, se dirigen a la institución para comunicar su decepción con la actuación de la Administración y manifiestan que desisten de plantear recurso contencioso-administrativo, porque consideran que la cuantía de la sanción no es muy elevada y no les compensa acudir a la vía judicial. Casi con toda seguridad, esa percepción ciudadana cambiaría si las resoluciones dictadas analizaran de forma precisa todas las alegaciones presentadas por los titulares de los expedientes, aunque eso no signifique necesariamente que el acuerdo finalmente adoptado fuera diferente. La Administración Pública debe actuar con objetividad, eficacia y diligencia.

3.6.2 Otras cuestiones de tráfico

Accesibilidad de los servicios de la Administración electrónica y atención al público

La aprobación de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, conllevó un profundo cambio de modelo en la forma y contenido de las relaciones de la Administración con los ciudadanos y las empresas. Este cambio, que en origen se preveía progresivo en el tiempo, ha sufrido un innegable impulso acelerador con la covid-19, que ha afectado negativamente a un segmento de población que, fundamentalmente por su edad y vulnerabilidad, carece de habilidades digitales. El colectivo de personas mayores se ha visto obligado a adaptarse a un cambio tecnológico en un momento vital en que sus capacidades se ven limitadas.

Según datos del Instituto Nacional de Estadística, a fecha de 1 de enero de 2021, la población mayor de 64 años era de 9,38 millones de personas. El desarrollo de una Administración Pública electrónica no puede desatender a un colectivo que representa el 19,77 % de la población. Es preciso arbitrar soluciones que garanticen la accesibilidad de toda la ciudadanía.

En uno de los casos detectados, una señora de avanzada edad había solicitado telefónicamente una cita para realizar un trámite presencial en una jefatura provincial y la

persona que le atendió le informó de que no se le podía facilitar porque no disponía de correo electrónico donde mandarle su confirmación, obligándola a acudir presencialmente a la jefatura con la única finalidad de obtener cita para otro día. Si la ciudadana no solicitó inicialmente cita por la web, porque no disponía de ordenador ni de ninguna otra herramienta tecnológica, no parece razonable que se le exija tener un correo electrónico en la solicitud telefónica.

La Administración debe estar al servicio del ciudadano, facilitándole los trámites, y la brecha digital social existente no solo se solventará manteniendo el sistema de atención presencial, sino también reduciendo los desplazamientos de las personas mayores, máxime si sufren problemas de movilidad, dando un servicio lo más personalizado posible. La transformación digital del sector público debe ser inclusiva, ofreciendo un servicio que responda a las necesidades de toda la ciudadanía, con especial atención a los colectivos más vulnerables, como personas mayores y personas con discapacidad. Las dificultades tecnológicas de los ciudadanos en la interacción con la Administración Pública electrónica no pueden ser, en modo alguno, limitativas del ejercicio de sus derechos.

Cita previa

El funcionamiento del sistema de cita previa para la atención presencial en las jefaturas provinciales de tráfico ha continuado siendo, durante el año 2021, un motivo de queja muy reiterado. La Dirección General de Tráfico implementó, a finales del año 2020, una serie de medidas encaminadas a solucionar el problema. Sin embargo, a fecha de cierre del presente informe, estas disfunciones continúan lejos de solucionarse.

El elevado volumen de quejas recibidas afecta a muchas jefaturas provinciales, siendo de destacar la Jefatura Provincial de Tráfico de Madrid, la de las Islas Baleares (así como la oficina de tráfico de Ibiza), y todas las jefaturas de tráfico en las comunidades autónomas de Cataluña y Valencia. En la desesperación para conseguir cita, son muchos los ciudadanos que se desplazan a otras jefaturas diferentes a la de su lugar de residencia (en algunos casos a cientos de kilómetros) para realizar el trámite que necesitan.

En el caso de la Jefatura Provincial de Tráfico de Barcelona, se tiene conocimiento de que es la jefatura de toda España que más citas presenciales diarias pone a disposición de la ciudadanía. Por ejemplo, durante el mes de octubre de 2021, se ofrecieron en total, y para todas las categorías, más de 500 citas diarias, así como 90 citas diarias en la sede de Sabadell. A tenor de las quejas que se reciben, no parece ser suficiente.

Asimismo, los ciudadanos han manifestado su preocupación por algunos casos de mercantilización de un servicio que es esencialmente gratuito. Se han comunicado casos de venta de cita previa en internet por 59 euros, que a su vez fue puesto en conocimiento de la Dirección General de Tráfico. Otras quejas hacían referencia a la presunta privatización del servicio por parte de los gestores administrativos. A esta conclusión llegaban quienes llevaban meses intentando obtener una cita previa en la jefatura y cuando acudían a un gestor administrativo, el trámite se realizaba de forma rápida, a cambio de un precio que, en algunos casos, consideraban excesivo.

Nada impide que los gestores administrativos realicen un servicio de estas características, pero es inaceptable que el ciudadano, ante la imposibilidad de realizar el trámite por sí mismo como consecuencia de un deficiente funcionamiento del servicio, se vea obligado a contratar a un gestor administrativo. El Defensor del Pueblo se dirigió a la Dirección General de Tráfico para solicitar información sobre si el convenio suscrito con el Consejo General de Gestores Administrativos contemplaba precios máximos del servicio.

La Dirección General de Tráfico comunicó, en el mes de marzo de 2021, que el Convenio entre la Jefatura Central de Tráfico y el Consejo General de Gestores Administrativos, firmado inicialmente en 2007, no contemplaba precios máximos.

Ante posibles situaciones de precios abusivos por parte de algunos colegiados en determinadas provincias, por razón de los tiempos de espera para obtener cita previa, la Administración destacaba que la encomienda de gestión del convenio firmado tiene un ámbito nacional, al haberse suprimido las barreras administrativas que obligaban a los ciudadanos a solicitar los trámites en su provincia de residencia. Los colegiados pueden prestar los mismos servicios a cualquier ciudadano, independientemente de su provincia de residencia.

Para mitigar los tiempos de espera en la obtención de cita previa en algunas provincias, la dirección general ha establecido diversas líneas de atención. Por un lado, se han publicado más servicios públicos digitales en la Sede Electrónica de la Dirección General de Tráfico. Por otro, se han puesto en funcionamiento nuevos canales de presentación de solicitudes de servicios con otras Administraciones Públicas. Entre ellos, se destaca el Convenio con la Federación Española de Municipios y Provincias para la comunicación de cambio del domicilio fiscal por parte de los ayuntamientos. También se han firmado convenios con otros colaboradores, entre ellos, con la Sociedad Estatal de Correos y Telégrafos, para la prestación de nuevos servicios como, por ejemplo, el duplicado del permiso de circulación, u otros trámites de vehículos que se esperaba que entraran en funcionamiento a lo largo de 2021. Asimismo, Correos actúa como oficina de registro, permitiendo a los ciudadanos enviar las solicitudes de trámite a través de sus oficinas, sin necesidad de medios de identificación electrónica.

A juicio del Defensor del Pueblo, el funcionamiento del servicio de atención al público en las jefaturas provinciales de tráfico debe mejorarse a la mayor brevedad, adecuando la plantilla de funcionarios que atienden al público a la demanda real existente y corrigiendo las disfunciones detectadas en el sistema de citación previa. El mero transcurrir del tiempo y la progresiva adaptación de la ciudadanía a la Administración electrónica no pueden ser la única solución.

Canje de permisos de conducción

En ediciones anteriores del informe anual, el Defensor del Pueblo se ha referido a la problemática del canje de permisos de conducción venezolanos, cuyo procedimiento general se suspendió durante meses ante las dudas de la Dirección General de Tráfico de la autenticidad de la documentación que se presentaba. Desde el año 2017, Venezuela emite unas licencias de conducción que no cumplen los requisitos legales para realizar el trámite y fueron muchos los ciudadanos que recurrieron a grupos criminales para una falsificación del formato anterior a cambio de un precio medio de 90 dólares. La cuarta fase de la operación policial Driver, que se inició a principios del año 2020, concluyó en el mes de julio de 2021, con numerosas detenciones e intervenciones de documentos.

El problema se plantea para todos aquellos ciudadanos que habían iniciado el trámite de canje en una jefatura provincial. El trámite se había suspendido por haberse judicializado el caso y, finalmente, han sido absueltos en el procedimiento penal por presunto delito de falsificación de documento público. En estos casos, parece razonable que el trámite administrativo de canje continúe a partir del momento en que fue suspendido (sin necesidad de volver a reiniciarlo desde el principio), pero varios ciudadanos han comunicado a la institución su preocupación de que no está ocurriendo así, por lo que se han iniciado actuaciones con la Dirección General de Tráfico para conocer el criterio que se aplica a estos supuestos.

Con motivo de la separación definitiva entre el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y la Unión Europea, la Dirección General de Tráfico habilitó un procedimiento especial para los titulares de permisos de conducción británicos que hubieran solicitado el canje antes del 31 de diciembre de 2020, y que hubieran sido verificados por las autoridades del Reino Unido antes del 1 de enero de 2021.

Asimismo, a fin de solucionar los problemas referidos a la habilitación para conducir en España de los titulares de permisos de conducción expedidos por autoridades británicas, se aprobó la correspondiente normativa para que se adoptaran medidas de adaptación a la situación de Estado Tercero del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, tras la finalización del período transitorio previsto en el

Acuerdo sobre la retirada del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la Unión Europea, de 31 de enero de 2020.

A partir del 1 de enero de 2021, los permisos expedidos por las autoridades británicas habilitaron para conducir en España hasta el 28 de febrero de 2022, no siendo válidos para conducir en territorio español desde ese momento.

Esta situación afecta a numerosos ciudadanos británicos que residen en España y a españoles que residían en Reino Unido y que han regresado a su país de origen como consecuencia del BREXIT.

El mayor número de quejas recibidas se refiere al hecho de que muchos ciudadanos no solicitaron el canje ni verificaron sus permisos antes de las fechas anteriormente indicadas. Sin embargo, si no se solicitó el canje antes del 31 de diciembre de 2020, será necesario obtener un nuevo permiso de conducir español.

Idioma de los permisos de conducción

El Síndic de Greuges de Cataluña se dirigió al Defensor del Pueblo para comunicar su preocupación por el hecho de que un ciudadano catalán había recibido su permiso de conducción renovado únicamente en castellano y no en catalán. Se daba la circunstancia de que el permiso caducado sí estaba en catalán, por lo que el interesado no comprendía la razón de este cambio.

De acuerdo con lo establecido en la disposición adicional primera del Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, por el cual se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, en aquellas comunidades autónomas que tengan una lengua cooficial, los permisos y licencias de conducción se redactarán, además de en castellano, en dicha lengua. Lo mismo dispone el Reglamento General de Conductores, aprobado por Real Decreto 818/2009, de 8 de mayo, y modificado por Real Decreto 971/2020, de 10 de noviembre.

El Síndic de Greuges de Cataluña manifestó que tenía conocimiento de que pudiera tratarse de una actuación no aislada de la Dirección General de Tráfico, y que podría estar afectando a los derechos lingüísticos de otras personas con domicilio en Cataluña, bien con ocasión de la primera emisión del documento o de su renovación.

Se iniciaron actuaciones con la Dirección General de Tráfico, que emitió informe comunicando que, consultada esta situación con la gerencia de informática, se había detectado una incidencia que, en el caso de algunos domicilios, el permiso de conducción se había enviado para su fabricación a la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre con los datos solamente en el idioma castellano en vez de en ambos idiomas (castellano y catalán). Dicha Administración comunicó que estaba trabajando en la

solución del problema. Asimismo, se informó de que al ciudadano catalán se le había expedido un duplicado, sin coste, del permiso de conducción en ambos idiomas.

Acceso a zonas de circulación restringida

La Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, determina la obligación, antes de 2023, del establecimiento de zonas de bajas emisiones en los municipios de más de 50.000 habitantes (que será aplicable a los municipios de más de 20.000 habitantes cuando se superen los valores límite de los contaminantes regulados en el Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire). Esta medida mejorará la calidad de vida de 25,2 millones de personas, lo que supone un 53 % de la población nacional.

Sin perjuicio de la normativa de la Unión Europea y de la Organización Mundial de la Salud que establece la exigencia de no superar unos determinados umbrales de NO₂ y PM₁₀, y de la emergencia climática de la que la población está cada vez más concienciada, la evidencia científica demuestra que la contaminación es, en esencia, un problema de salud pública.

Algunas grandes ciudades se han adelantado a los plazos anteriormente señalados, implantando zonas de bajas emisiones y limitando la circulación de determinados vehículos. La puesta en funcionamiento de estos proyectos ha supuesto un importante esfuerzo, no solo por parte de los ayuntamientos, sino también para el conjunto de la ciudadanía que, en mayor o menor medida, se ha visto afectado por los cambios. El Defensor del Pueblo ha defendido en todo momento que los beneficios que conlleva la implantación de las zonas de bajas emisiones, desde el punto de vista medio ambiental y sanitario, compensan las molestias y perjuicios que un cambio tan importante ha acarreado para muchos ciudadanos.

Las limitaciones de acceso a dichas zonas son estrictas para garantizar el cumplimiento de los objetivos. Sin embargo, en ocasiones, esa rigurosidad puede llegar a ser insostenible, como le ocurrió a una ciudadana valenciana que se dirigió al Defensor del Pueblo para comunicar que su hija, con una discapacidad del 40 %, estaba escolarizada en un centro educativo en la zona de Prioridad Residencial de Ciutat Vella, de Valencia, desde hacía cuatro años. Dicho centro lo eligió por sugerencia de la inspectora de educación, después del informe psicopedagógico y el dictamen de escolarización que evaluó a la niña.

La compareciente manifestaba que desde el Ayuntamiento de Valencia se le había informado verbalmente de que el acceso con un vehículo particular a dicha zona, para llevar a su hija al colegio, no estaba justificado, y que se denegaría su solicitud.

Iniciadas actuaciones con el citado ayuntamiento, el informe municipal comunicó que se había procedido a considerar el caso como un «acceso especial», de acuerdo con el contenido de la regulación de las condiciones y procedimientos de acceso de vehículos, y se había enviado un correo electrónico a la interesada, con las claves para la gestión del acceso permanente al APR. Asimismo, se comunicó que el Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana también se había interesado por esta misma cuestión.

3.7 RÉGIMEN ELECTORAL

En el año 2021 se han celebrado procesos electorales en dos comunidades autónomas, Cataluña y Madrid, durante la vigencia del conocido como segundo estado de alarma, cuyo límite temporal se estableció entre el 25 de octubre de 2020 y el 9 de mayo de 2021. En ambos casos, el proceso electoral ha estado dominado por la necesidad de adoptar las debidas cautelas de índole sanitaria para que el ejercicio del derecho fundamental a participar en los asuntos públicos fuera realizado con las necesarias garantías de seguridad tanto para el elector como para quienes toman parte en el procedimiento electoral.

Respecto de la situación sanitaria en la Comunidad Autónoma de Cataluña, el Decreto de la Generalitat 1/2021, de 15 de enero, inicialmente dejaba sin efecto la celebración de las elecciones al Parlamento de Cataluña del 14 de febrero de 2021, debido a la crisis sanitaria derivada de la pandemia de covid-19. El Tribunal Superior de Justicia de Cataluña anuló el aplazamiento y mantuvo la fecha, al considerar que la decisión infringía el derecho fundamental al voto.

Desde la perspectiva de proporcionalidad relativa, el tribunal no entendió justificada la suspensión de una cita electoral cuando los riesgos que suponían no eran obstáculo para otras actividades, actividades eventualmente menos trascendentes que el ejercicio del derecho de sufragio.

Como dispone el artículo 4 de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio: «[L]a declaración de los estados de alarma, excepción y sitio no interrumpe el normal funcionamiento de los poderes constitucionales del Estado». Por su parte, la disposición adicional única del Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2, establece, respecto de los procesos electorales, que la vigencia del estado de alarma no impedirá el desenvolvimiento ni la realización de las elecciones convocadas a parlamentos de comunidades autónomas.

En relación con la celebración de las elecciones al Parlamento de Cataluña, en las circunstancias sanitarias que existían en febrero de 2021, esta institución tramitó una

queja ante la Junta Electoral Central, órgano que remitió la información suministrada por la Administración de la Generalitat de Cataluña, en el que se proponían un conjunto de medidas de prevención en los diferentes ámbitos que afectaban al desarrollo de los comicios: locales electorales, campaña institucional y campaña electoral, sistemas de votación y coordinación de la seguridad sanitaria.

Este documento sirvió de base para elaborar los diferentes protocolos que debían regular todos aquellos aspectos relativos a la prevención de la salud de los diversos aspectos en las elecciones: protocolo específico de adecuación de los colegios electorales y para el procedimiento de voto en mesa electoral y escrutinio, protocolo específico para los actos de campaña, protocolo específico sobre material de seguridad sanitaria, sobre las modalidades de voto, etcétera.

En el caso de la Comunidad de Madrid, por Decreto 15/2021, de 10 de marzo, se disolvió la Asamblea de Madrid y se convocaron elecciones el 4 de mayo de 2021. Como medidas preparatorias, al igual que en el caso catalán, la Consejería de Sanidad adoptó una serie de medidas preventivas en materia de salud pública frente a la covid-19, que incluían medidas organizativas, de protección colectiva e individual, las relativas a las condiciones de los locales electorales y durante la jornada electoral, y aquellas que afectaban a los miembros de las mesas y a los votantes.

En relación con este proceso electoral, se tramitó una queja planteada por los funcionarios de instituciones penitenciarias radicadas en el territorio de la Comunidad de Madrid, que estimaban que se había producido una vulneración de su derecho fundamental consagrado en el artículo 23 de la Constitución, a participar en los asuntos públicos, al ver denegado el permiso previsto de hasta cuatro horas libres para el ejercicio del derecho del voto, por las direcciones de los centros penitenciarios basándose en una sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid y en un informe de la Abogacía del Estado sobre interpretación de lo previsto en la normativa electoral.

Se comprobó que se pudo ejercer el derecho al voto con total normalidad, disponiendo todos los funcionarios de tiempo más que suficiente para ello.

4 MIGRACIONES

Consideraciones generales

Un año más, en función del número de quejas recibidas, la cuestión que más ha afectado a las personas extranjeras residentes en España han sido las demoras en los trámites para la obtención de sus tarjetas de identidad, las citas para solicitar la protección internacional y, una vez formalizada esa solicitud, las largas demoras para la realización de entrevistas o para la obtención de la documentación que acredita tal condición.

Las medidas adoptadas en 2020 para la prórroga de las autorizaciones de estancia o de residencia y trabajo, y para otras situaciones de los extranjeros en España, evitaron que cientos de miles de personas cayeran en una irregularidad documental durante los primeros meses de la pandemia. El Defensor del Pueblo celebró esa medida, que contribuyó eficazmente a que un número importante de personas conservara su condición de residentes legales.

La realidad en cifras de la migración en España, que roza ya los seis millones de residentes, poco tiene que ver con la que existía cuando se planearon y se dotaron las oficinas de extranjería. Estas dependencias son las unidades que integran los diferentes servicios de la Administración General del Estado competentes en la materia, al objeto de garantizar la eficacia y coordinación en la actuación administrativa.

Casi dos millones de personas extranjeras son ya titulares de una autorización de residencia de larga duración. Es decir, han sido autorizadas a trabajar y residir de manera indefinida en España, en las mismas condiciones que los españoles. Sin embargo, el ejercicio de sus derechos como residentes de larga duración se encuentra condicionado a la renovación de su tarjeta de identidad cada cinco años. Las dificultades para la obtención de una cita previa para la renovación de sus tarjetas, constituye un motivo constante de quejas ante el Defensor del Pueblo.

Otras 500.000 personas cuentan con una autorización temporal para residir. Lo que implica que han de acreditar periódicamente, ante la oficina de extranjería de su lugar de residencia, que cumplen los requisitos para la renovación. Las quejas en estos casos se centran fundamentalmente en dos aspectos: las demoras en su tramitación y la disparidad de los criterios que se aplican.

El número de residentes con certificado de registro en régimen de libre circulación en la Unión Europea supera ya los tres millones de personas. Se benefician de este régimen los ciudadanos de la Unión que residen en España (fundamentalmente de

nacionalidad rumana e italiana) y sus familiares (principalmente nacionales de Marruecos, Colombia y Venezuela). Quienes tienen la intención de permanecer o fijar su residencia en España durante más de tres meses están obligados a solicitar un certificado de registro o una tarjeta de residencia de familiar de ciudadano de la Unión. Las quejas se centran fundamentalmente en las demoras para la obtención del primer certificado y, en el caso de los familiares, para la renovación de sus tarjetas.

A los tres grupos de ciudadanos anteriormente citados (residentes de larga duración, residentes temporales y ciudadanos de la Unión Europea y familiares) se suman las personas solicitantes de protección internacional y las que ya han adquirido algún tipo de protección. Las quejas de este colectivo se centran también en las demoras para la obtención de citas para la tramitación de sus solicitudes y para la obtención y renovación de las tarjetas de identidad que acreditan su condición.

En la gestión de los flujos migratorios, España, por su singular posición geográfica, se enfrenta a un reto especial. La necesidad de identificación ágil de las personas que intentan acceder a Europa de manera irregular y tienen necesidades de protección internacional, diferenciándolas de aquellas otras que intentan acceder de manera irregular con el objetivo de buscar una vida mejor y en quienes pueden concurrir o no otras circunstancias excepcionales que permitiesen su entrada en el país.

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

Durante 2021 llegaron de manera irregular 41.945 personas, de ellas 22.316 a Canarias. El Defensor del Pueblo ha prestado durante este año especial atención a la situación provocada en esa comunidad autónoma.

Las medidas adoptadas, con la puesta en marcha del denominado Plan Canarias, permitieron la adecuación de infraestructuras para su acogida en Tenerife, Gran Canaria y Fuerteventura. Sin embargo, la pandemia ha supuesto un grave obstáculo para que, en la práctica, se pueda conjugar el imprescindible control sanitario, de competencia autonómica, con unas condiciones de acogida digna en todas las islas.

No termina de estar adecuadamente articulado el mecanismo por el que, una vez llegan a tierra, las personas que resultan positivas en covid-19 y sus contactos estrechos son derivadas a los llamados centros de gestión compartida. Se ha de mejorar la coordinación de los tres organismos implicados (servicios sanitarios canarios, Policía Nacional y Secretaría de Estado de Migraciones). Esa falta de agilidad en las derivaciones ha supuesto en demasiadas ocasiones que estas personas pasen más

tiempo del legalmente establecido (72 horas) en custodia policial, en instalaciones inadecuadas.

Las condiciones de los centros de gestión compartida han mejorado durante 2021, pero aún se reciben quejas sobre lugares destinados a pasar la cuarentena que no cumplen unos estándares mínimos.

Y, por último, las instalaciones que de manera urgente puso en marcha el Plan Canarias se diseñaron para contener una emergencia humanitaria, algunos de ellos han llegado a albergar a miles de personas durante meses. El reto es inmenso y se ha de comprender que esa emergencia se va a repetir de forma cíclica. Por tanto, se debe revisar en profundidad el diseño y mantenimiento del sistema de acogida humanitaria, de sus infraestructuras y de su gestión.

El Defensor del Pueblo reitera la necesidad de abordar sin más demora las carencias estructurales en la gestión de los procedimientos que afectan a un importante número de personas extranjeras que, por motivos muy diferentes, se encuentran en España.

Pese a la diversidad de situaciones citadas, como ya se ha señalado en anteriores informes anuales, es posible identificar un denominador común que provoca una gran parte de las deficiencias detectadas y que no es otro que la ausencia de una política común capaz de conjugar los intereses de quienes ya están aquí, con las legítimas aspiraciones de las familias de vivir juntas; las de aquellos que quieren venir a trabajar, con las necesidades del mercado de trabajo español; las obligaciones internacionales suscritas por España respecto a la protección internacional, con la gestión de un sistema de acogida y de integración eficaces, y las necesidades de los españoles que, por motivos diversos, residen en el exterior.

La dispersión de competencias entre los distintos ministerios y, dentro de ellos, en distintos departamentos, es un obstáculo que no parece que pueda resolverse con el diseño actual. El intento de creación de una Agencia Estatal de Inmigración y Emigración que se produjo en la pasada década no llegó a materializarse y la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Migratorios, que se estableció en 2018, tampoco acabó teniendo una vida muy dilatada, pues fue suprimida en febrero de 2020.

La experiencia acumulada hace que se deba seguir manteniendo la urgente necesidad de evaluar la actual situación y buscar un modelo de integración avanzada de los distintos organismos involucrados, tanto de la Administración General del Estado como de las distintas comunidades autónomas y de los ayuntamientos, en función de sus competencias.

4.1 EMIGRACIÓN Y ASISTENCIA A CIUDADANOS ESPAÑOLES EN EL EXTRANJERO

Según los últimos datos publicados de la estadística del Padrón de Españoles Residentes en el Extranjero, el 1 de enero de 2021, 2.654.723 millones de españoles residían en el extranjero. Esta cifra supone un incremento del 1,4 % respecto del año anterior.

Por continente, el 59,6 % de los españoles en el extranjero tenían fijada su residencia en América. Más de la mitad de ellos (58,1 %) nacieron fuera de España, la mayoría en su actual país de residencia.

Las quejas que se reciben se han centrado, un año más, en la falta de medios materiales y personales en los servicios consulares para la atención a la ciudadanía española en el exterior.

El caso más representativo de esta situación, en función del número de quejas recibidas, lo constituye el Consulado General de España en Londres (Reino Unido). Con motivo del BREXIT, el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación diseñó un plan de choque que engloba medidas como la ampliación de la plantilla consular y del horario de atención, así como la modificación del sistema de citas, priorizando a aquellas personas cuyos condicionantes hacen más urgente la renovación de su documentación.

A pesar de las medidas adoptadas, las quejas, fundamentalmente por las demoras en los trámites relacionados con la obtención y renovación del pasaporte español, han sido incesantes durante todo el año 2021. La colonia española a la que ha de prestar servicio ese consulado asciende a 135.000 personas, aunque el propio consulado reconoce que se tiene constancia de la existencia de otros 160.000 ciudadanos españoles que, a pesar de no encontrarse registrados, utilizan también sus servicios. Se añade también a esta cifra una estimación de población española transeúnte entre 80.000 a 120.000 personas. Continúan abiertas las actuaciones para dar cuenta en el próximo informe anual de las medidas previstas.

Hay que destacar también las numerosas quejas relacionadas con las demoras que han de padecer los ciudadanos españoles que demandan los servicios del Registro Civil Consular en La Habana (Cuba).

4.1.1 Presos españoles en el extranjero

Continúa el descenso sostenido en los últimos años del número de presos españoles en el extranjero. Según los últimos datos facilitados por la Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares (en adelante, DGEEAC), en noviembre de 2021

eran 777 los ciudadanos españoles privados de libertad en el extranjero (93 mujeres y 684 hombres).

Son los países de la Unión Europea, con Francia y Alemania a la cabeza, los que albergan un mayor número de españoles en esta situación. Fuera de territorio europeo, Marruecos con 78 internos y Perú con 24, son los dos países más destacados.

Como ya ocurrió en 2020, son frecuentes las solicitudes de información que realizan al Defensor del Pueblo los familiares desde España para conocer la situación de sus allegados. Las suspensiones de las visitas consulares a las prisiones, como consecuencia de la crisis sanitaria por la covid-19, ha sido generalizada. Se han mantenido contactos frecuentes con la DGEEAC, que ha facilitado constante información acerca de los medios alternativos habilitados para asegurar que los internos españoles seguían recibiendo las medicinas, las ayudas económicas y los productos de aseo.

Tras las sucesivas cancelaciones de vuelos de repatriación, en función de la evolución de la pandemia en los distintos países que se produjeron en 2020, se reanudaron paulatinamente algunos de ellos.

La colaboración de instituciones análogas al Defensor del Pueblo en los países donde los españoles se encuentran privados de libertad, ha sido un año más un apoyo esencial para la agilización de los traslados y, en muchas ocasiones, para proporcionar ayuda humanitaria dentro de los establecimientos penitenciarios. Se ha de destacar, especialmente durante 2021, la colaboración prestada por el Defensor del Pueblo de la República Dominicana, la Defensoría del Pueblo de Colombia y el Procurador Federal dos Direitos do Cidadão de Brasil.

Personal del Defensor del Pueblo realizó visitas a internos españoles en prisiones colombianas y dominicanas en 2021 durante las que, además de contar con el apoyo de la representación consular española, se contó con la asistencia en todo momento de las respectivas defensorías. En el caso de Brasil, fue decisiva la actuación del Procurador Federal para la agilización de los trámites de traslado a España de una interna de avanzada edad y con un estado de salud delicado. El seguimiento de estas cuestiones, tanto por las propias quejas como en el marco de visitas periódicas, revela que a pesar de tratarse de carencias ampliamente identificadas no se adopten medidas eficaces para corregirlas.

4.2 ENTRADA AL TERRITORIO NACIONAL

4.2.1 Actuaciones en puestos fronterizos

Durante 2021 se realizaron dos visitas no anunciadas al puesto fronterizo del Aeropuerto Adolfo Suárez Madrid-Barajas. En mayo, se realizó una visita, tras la recepción de una

queja, por la situación de una ciudadana camerunesa que se encontraba allí desde hacía 52 días, primero en la sala de solicitantes de protección internacional y luego en la de rechazados, a la espera de ser devuelta al país de procedencia del vuelo.

El largo período de privación de libertad deambulatoria, sin acceso al aire libre, había hecho mella en su estado anímico que era muy frágil. Esta situación se explicaba, una vez más, por las importantes deficiencias que se siguen apreciando en la protección de las mujeres que son detectadas en los puestos fronterizos y que presentan indicadores de trata y necesidades de protección internacional. De estas cuestiones se da cuenta en el capítulo sobre violencia contra las mujeres de este informe (véase el epígrafe 6.6).

En agosto, se volvió a realizar una visita para comprobar las condiciones en las que se encontraba una familia angoleña, con tres menores de edad. En el momento de la visita, la familia llevaba un mes en las dependencias del aeropuerto. En esta ocasión, la larga estancia se justificaba por la negativa de la compañía aérea a embarcarlos, al no contar con la documentación identificativa.

En ambos casos fueron finalmente autorizados a entrar en territorio nacional. Respecto a las condiciones de las salas de ese puesto fronterizo, se ha de dejar constancia, un año más, de su inadecuación para estancias tan largas. Estas condiciones son especialmente gravosas para los menores de edad, mujeres embarazadas o personas con determinadas patologías médicas.

Las quejas que habitualmente se reciben se centran en las dificultades de acceso al equipaje facturado, la calidad de la comida, la situación de los menores de edad, las salidas al exterior para recibir luz solar, la dotación de material sanitario y de higiene suficiente y las restricciones en la comunicación telefónica.

4.2.2 Denegaciones de entrada y dificultades de los residentes en España para volver a territorio español

Las dificultades que padecen los ciudadanos venezolanos para la renovación de sus pasaportes es objeto de quejas frecuentes. Esta dificultad se convierte en un obstáculo insalvable para poder regresar a territorio nacional, cuando la caducidad de sus pasaportes sobreviene fuera de España.

La Orden INT/657/2020, de 17 de julio, permite excluir de la denegación de entrada por razones de orden público y salud pública con motivo de la crisis sanitaria ocasionada por la covid-19, a personas que viajen por motivos familiares imperativos debidamente acreditados o que puedan documentar motivos de fuerza mayor o situación de necesidad, o cuya entrada se permita por motivos humanitarios. Asimismo, la Recomendación (UE) 2020/912, del Consejo, de 30 de junio de 2020, estableció que,

cuando las restricciones temporales de los viajes sigan aplicándose respecto de un tercer país, deben quedar exentas de la restricción de los viajes, con independencia de su finalidad, los ciudadanos de la UE y sus familiares.

Al igual que ocurrió en 2020, han sido objeto de quejas frecuentes las restricciones temporales de viajes no imprescindibles desde terceros países a la UE y países asociados a Schengen por razones de orden público y salud pública, con motivo de la crisis sanitaria ocasionada por la covid-19. Se han realizado actuaciones invocando la aplicación de la citada orden, así como de la recomendación del Consejo de Europa en varias ocasiones.

4.3 INTERCEPTACIÓN Y TRATAMIENTO DE LA INMIGRACIÓN IRREGULAR EN ALTA MAR

Todos los años, el Defensor del Pueblo debe destacar los graves y complejos problemas derivados de la intercepción y tratamiento de la inmigración irregular en alta mar. De todos ellos, este año hay que reseñar especialmente el hecho de que 2021 haya sido el año en que se han producido más fallecimientos y desapariciones en las rutas migratorias, según los datos que proporciona la Organización de Naciones Unidas para las Migraciones (OIM), desde 2014. En concreto, esa organización estimó en más de 1.255 casos en las diferentes rutas que conducen a España desde las costas de África, si bien solo incluía aquellas muertes en las que se recupera el cadáver, o naufragios con testimonios de supervivientes, por lo que el balance podría ser mucho peor.

Las quejas recibidas en este sentido por el Defensor del Pueblo, durante 2021, se centran en las dificultades que enfrentan los familiares para conocer el paradero de sus allegados, así como para interponer denuncias por su desaparición.

Se iniciaron actuaciones ante la Consejería de Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad del Gobierno de Canarias, para conocer la actividad desplegada tras la adhesión al convenio de colaboración de 2017 entre el Ministerio de Justicia y Cruz Roja Española en materia humanitaria e identificación de cadáveres. Este convenio fue suscrito por la Administración canaria en julio de 2020, y su principal objeto es la colaboración, en materia humanitaria y en identificación de cadáveres, a través del intercambio de datos entre los Institutos de Medicina Legal y Ciencias Forenses, el Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses y el Servicio de Restablecimiento del Contacto Familiar de la Cruz Roja Española.

Al Ministerio de Justicia le corresponde la comparación con sus bases de datos de cadáveres no identificados, de los datos de personas desaparecidas que proporcione Cruz Roja, centralizando la transmisión de la información.

Según informó la citada consejería, desde la puesta en marcha de este sistema de información, se había reportado el fallecimiento de 85 personas, de las cuales 16 fueron identificadas.

Se iniciaron también actuaciones con la Secretaría de Estado de Seguridad para conocer la actividad del Centro Nacional de Desaparecidos, órgano de gestión centralizada para la coordinación efectiva y permanente del sistema de personas desaparecidas, empleado por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (FFCCSE). En dicho sistema, figuran las denuncias de las personas desaparecidas, así como los expedientes correspondientes a los restos humanos y cadáveres sin identificar.

En su respuesta, la secretaría de Estado puso de manifiesto las dificultades existentes para facilitar la información solicitada, relativa a las denuncias recibidas y gestionadas, en relación con personas desaparecidas tras embarcarse con rumbo a las costas españolas a lo largo de los años 2020 y 2021. Señaló que, técnicamente, en aquel momento no se podría diferenciar si esos hechos habían sucedido en el contexto migratorio o en otras circunstancias. Por lo anterior, a fin de salvar esta dificultad, se creó un grupo de trabajo con las FFCCSE, para la revisión de las necrorreseñas y la automatización y explotación de las bases de datos ya existentes.

La Administración también indicó que está impulsando la coordinación y la cooperación entre las FFCCSE, representantes del tercer sector y asociaciones representativas de los familiares y personas allegadas, así como otras instituciones públicas y privadas, nacionales e internacionales.

Otra cuestión relacionada con la intercepción y tratamiento de la inmigración irregular en alta mar, que continúa preocupando al Defensor del Pueblo y respecto de la que ha vuelto a recibir quejas, se refiere a la falta de atención psicológica a las personas que son rescatadas en alta mar, tras haber presenciado el fallecimiento durante la travesía de otros integrantes de la misma patera. Las condiciones de detención de estas personas, y su posterior traslado a centros de internamientos o a centros de acogida humanitaria, no tienen en cuenta las necesidades de tratamiento médico y psicológico específico que precisan los supervivientes de un naufragio.

4.4 ENTRADA POR PUESTOS NO HABILITADOS

4.4.1 Actuaciones en islotes/enclaves

El principio de no devolución constituye una obligación internacional ineludible que dimana de la Convención de Ginebra y que se encuentra plasmada en la legislación nacional, en la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria.

El Tribunal Constitucional analizó la figura del rechazo en frontera en su Sentencia 172/2020, de 19 de noviembre. En ella establece que el canon de constitucionalidad de esta figura administrativa exige que el procedimiento se ejecute con determinadas garantías, respetando la normativa internacional de los derechos humanos y de protección internacional, de la que España es parte.

Así se recoge también en la disposición adicional 10.^a de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España. Ni la Ley Orgánica 4/2015, de 30 marzo, de protección de la seguridad ciudadana, ni la interpretación que le ha dado el Tribunal Constitucional, permiten devolver sin procedimiento alguno a personas que ya están en territorio español, sobre todo cuando se trata de menores o adultos con necesidades de protección internacional.

El Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes de Naciones Unidas, en su informe sobre las formas de hacer frente a los efectos en los derechos humanos de las devoluciones de migrantes en tierra y en el mar, presentado en julio de 2021, instó a los Estados miembros a poner fin a estas prácticas, a respetar plenamente la prohibición de la expulsión colectiva y a aplicar el principio de no devolución. Además, les exhortó a que adoptasen un enfoque de la migración y la gobernanza de fronteras basado en los derechos humanos, con perspectiva de género y de edad, a que tuvieran en cuenta las necesidades de la infancia y que garantizara que los derechos humanos de las personas migrantes, incluidas las que se encuentran en situación irregular, sean siempre la consideración primordial.

El Reglamento (UE) 656/2014, de 15 de mayo, por el que se establecen normas para la vigilancia de las fronteras marítimas exteriores, en el marco de la cooperación operativa coordinada por la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la UE, dispone que la posible existencia de un acuerdo entre un Estado miembro y un tercer país, no exime a los Estados miembros de las obligaciones que le incumben, en virtud del Derecho de la Unión e internacional. Entre estas obligaciones se encuentran las relativas al cumplimiento del principio de no devolución, en los casos en que sepan, o deban saber, que las deficiencias sistémicas en el procedimiento de asilo y en las condiciones de acogida en ese tercer país, constituyen una razón válida para creer que el solicitante de asilo se enfrentaría a un riesgo grave de ser sometido a un trato inhumano o degradante, o cuando sepan, o deban saber, que ese tercer país lleva a cabo prácticas que violan el principio de no devolución.

A pesar de todo lo anterior, un año más, el Defensor del Pueblo ha de manifestar su preocupación por las devoluciones colectivas sin el procedimiento adecuado, que siguen realizándose. Así, durante 2021, se ha tenido conocimiento de cuatro incidentes de este tipo.

El 23 de agosto se recibió una solicitud de intervención urgente, con motivo de la llegada de un grupo de cuarenta personas a la isla de Tierra (Archipiélago Islas Alhucemas), entre las que se encontraban veinte mujeres y seis menores. Asimismo, el 18 de septiembre se remitió otra solicitud de actuación urgente por la posible devolución sin procedimiento de varios ciudadanos yemeníes, desde uno de los islotes de las islas Chafarinas. Según se indicaba, a su llegada se pusieron en contacto tanto con el ACNUR, como con la Guardia Civil, para manifestar su voluntad de solicitar protección internacional. En ambos casos, el Defensor del Pueblo inició actuaciones urgentes con la Delegación del Gobierno en la Ciudad Autónoma de Melilla, sobre las que no se ha recibido respuesta en el momento de elaboración del presente informe.

El 20 de septiembre se recibieron varias quejas de distintas entidades, solicitando la intervención del Defensor del Pueblo, ante la llegada de un grupo de unas 125 personas al Peñón de Vélez de la Gomera, entre las que se encontraban, al menos, 8 menores de edad y 60 mujeres. Al escrito de queja se adjuntaron dos listados con los nombres de estas personas, quienes, según afirmaban las asociaciones, habían manifestado su intención de solicitar protección internacional ante funcionarios españoles. Además, se alertaba de que varias de las mujeres congoleñas que allí se encontraban ya habían accedido a territorio nacional el pasado 17 de mayo, a través de Ceuta.

Durante su estancia en la ciudad autónoma, solicitaron protección internacional a personal del ACNUR, pese a lo cual fueron devueltas sin procedimiento alguno a Marruecos. De esta cuestión se dará cuenta detallada en el siguiente apartado.

El día 31 de diciembre se recibieron quejas relacionadas con la llegada de dos grupos de personas a la isla del Congreso. Según referían las quejas, estas personas, a pesar de haber solicitado protección internacional, fueron devueltas a Marruecos sin procedimiento alguno.

El Defensor del Pueblo formuló un Recordatorio de deberes legales al ministro del Interior, a fin de que diese cumplimiento al principio de no devolución (de acuerdo con el artículo 33.1 de la Convención de Ginebra de 1951; el considerando 13 del Reglamento (UE) 656/2014, de 15 de mayo, y en el artículo 5 de la Ley 12/2009, de 30 de octubre), que impide que pueda devolverse sin procedimiento a personas con necesidades de protección internacional, que hayan entrado en contacto con autoridades nacionales. En el momento de elaboración del presente informe no se había recibido respuesta al citado Recordatorio.

4.4.2 Actuaciones del Defensor del Pueblo en la crisis de mayo 2021, en Ceuta

La situación creada por Marruecos, al dejar de controlar su frontera, durante los días 17 y 18 de mayo, supuso una actuación extrema, no solo para sus propios ciudadanos, cuya integridad física se puso en riesgo, sino también para la población ceutí, que vivió unos días de verdadera angustia.

Transcurridos esos primeros días, y una vez que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y el ejército consiguieron restablecer el orden, había que adoptar las medidas necesarias para el retorno a Marruecos de aquellos adultos que accedieron de forma irregular a territorio nacional y aún permanecían en la ciudad. Se tuvo conocimiento de que, durante varias semanas, el país vecino admitió la devolución de pequeños grupos diarios de nacionales.

El Defensor del Pueblo, en cumplimiento de su labor constitucional, comenzó la supervisión de la actuación de los distintos organismos con competencias en la gestión de esta crisis.

Respecto a los menores de edad, en las primeras semanas, ante la situación creada, los esfuerzos se centraron en la búsqueda de vías ágiles para la reagrupación con sus familias de forma segura de los más de 1.000 menores que permanecían en Ceuta y, al mismo tiempo, en la puesta en marcha de condiciones de acogida digna para los miles de personas que permanecían en la ciudad autónoma. Se amplía esta cuestión en el epígrafe correspondiente a menores extranjeros no acompañados de este informe (véase 6.5).

Se da cuenta a continuación de las quejas más relevantes que se recibieron en relación con estas cuestiones y su estado de tramitación.

Una asociación compareció en nombre de siete personas que se identificaron de ciudadanía yemení, que afirmaban haber sido devueltos a Marruecos sin procedimiento, tras acceder a Ceuta, junto a los miles de ciudadanos marroquíes que cruzaron de manera irregular el perímetro fronterizo, la semana del 17 de mayo. Todos referían haber huido de Yemen y aludían a su condición de refugiados. Afirmaban que habían solicitado protección internacional en Ceuta y, en algunos casos, indicaban que su petición fue registrada. Se pidió información a la Secretaría de Estado de Seguridad sobre el procedimiento de devolución incoado y las solicitudes de protección internacional a las que hacían referencia en sus quejas. En su respuesta, la citada secretaría de Estado afirma que no existe constancia alguna de estas peticiones en sus bases de datos.

En otra queja, la letrada de una asociación afirmaba que un grupo de mujeres congoleñas habían sido devueltas sin procedimiento alguno desde Ceuta a Marruecos. Exponía que estas mujeres se entrevistaron con personal del ACNUR y que expresamente manifestaron su voluntad de solicitar protección internacional. A pesar de

lo anterior, fueron trasladadas desde el centro de estancia temporal de inmigrantes a la valla fronteriza y entregadas a las autoridades marroquíes. Cabe destacar que en dicho grupo se encontraban una mujer embarazada, un bebé y dos menores de edad. En el momento de elaboración del presente informe no se había recibido respuesta a la solicitud de información formulada por el Defensor del Pueblo a la Secretaría de Estado de Seguridad por estos hechos.

Comparecieron igualmente varias entidades sociales dedicadas a la defensa de los derechos de la infancia, para dar traslado de su disconformidad por las devoluciones sin procedimiento de menores de edad a Marruecos, durante aquellos días 17 y 18 de mayo. Una de las quejas se refería a un menor marroquí, que llegó a nado en varias ocasiones a Ceuta y que fue devuelto a Marruecos, cuyas imágenes y circunstancias personales fueron ampliamente difundidas por los medios de comunicación.

Asimismo, se recibió una queja, también en representación de otro menor de edad, de nacionalidad guineana, que fue devuelto el 20 de mayo a Marruecos, sin procedimiento alguno. En este caso, la asociación compareciente afirmaba que este menor ya había sido devuelto a Marruecos en 2018 desde Melilla, cuando contaba con 15 años. El expediente de devolución del presunto menor había sido examinado durante la visita realizada por técnicos del Defensor del Pueblo a la Comisaría de Policía de Melilla en 2018, de la que se dio cuenta en el informe anual correspondiente.

Se dio traslado urgente de todas estas quejas a la Fiscalía General del Estado, que a su vez las remitió a la Fiscalía de Área de Ceuta, que estaba pendiente de recibir información sobre las órdenes que se habían impartido a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y a los militares que colaboraron en su apoyo en la entrada masiva de personas. En concreto, en relación con los hechos en ellas denunciados.

Para finalizar este apartado, se ha de hacer referencia al Recordatorio de deberes legales formulado al secretario de Estado de Seguridad en junio. Las actuaciones se iniciaron en mayo de 2020, cuando una asociación formuló queja en la que denunciaba la devolución de un presunto menor de edad que trató de acceder al territorio español sorteando el vallado fronterizo que separa a la Ciudad Autónoma de Ceuta de Marruecos. Al igual que en ocasiones anteriores, se solicitó la remisión de las grabaciones completas de la actuación de los agentes de la Guardia Civil, con el fin de poder cumplir con la labor de supervisión encomendada a esta institución en el artículo 54 de la Constitución española.

Tal solicitud hubo de ser reiterada hasta en dos ocasiones. En noviembre de 2020 se recibió respuesta en la que se participaba la apertura de diligencias de investigación penal 6/20, siendo la Fiscalía de Área de Ceuta responsable de su instrucción. Se añadía que se había remitido una copia de las grabaciones solicitadas a la citada

fiscalía. A la vista de la respuesta, el Defensor del Pueblo recordó a la Secretaría de Estado de Seguridad el deber legal que le incumbe de cumplir y hacer cumplir lo establecido en el artículo 22 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, reguladora de esta institución, y emitir las instrucciones que procedan para que la Comandancia de la Guardia Civil de Ceuta remita, en el menor tiempo posible, las grabaciones completas de las actuaciones de los agentes, en relación con la devolución, en este caso, del presunto menor. En el momento de elaboración del presente informe no se habían recibido las grabaciones solicitadas ni tampoco respuesta al Recordatorio de deberes legales formulado.

4.4.3 Tratamiento a polizones

Como ya se indicó en el informe anterior, se dio traslado al ministro del Interior de la respuesta de la Dirección General de Política Interior, con el fin de que informase sobre el estado de actualización de las instrucciones conjuntas sobre tratamiento de polizones extranjeros. Se han concluido con diferencia de criterio las actuaciones, tras recibir la respuesta solicitada al citado ministerio. Se informa de que no se considera procedente la modificación del sistema actualmente vigente, tal y como el Defensor del Pueblo recomendó en 2019.

En síntesis, la propuesta de esta institución se centraba en la obligación de la subdelegación del Gobierno de comunicar por escrito a la autoridad portuaria la presencia de solicitantes de protección internacional en el interior de barcos amarrados en puertos españoles, o fondeados en aguas españolas y los derechos que les corresponden. Entre estos derechos se incluye el de permanecer en territorio o aguas jurisdiccionales españolas hasta que se resuelvan sus solicitudes; que las citadas instrucciones se apliquen a cualquier persona que manifieste su voluntad de pedir protección internacional en España y se encuentre a bordo de un buque que esté en aguas jurisdiccionales españolas, y que establezca de forma expresa la obligatoriedad de entregar sin demora a los letrados actuantes copia de la documentación que les permita continuar ejerciendo labor de defensa.

A juicio de esta institución, la citada modificación era imprescindible, a la vista de las disfunciones existentes con la regulación actual. En un primer momento, la Subsecretaría del Interior comunicó la aceptación de la Recomendación formulada, si bien informó de la necesidad de que, tanto el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones como la Dirección General de la Policía, participaran en la modificación propuesta por el Defensor del Pueblo.

Tras varios requerimientos, el ministro del Interior respondió, en octubre de 2021, que, realizadas las consultas entre los distintos departamentos implicados, no se

consideraba necesario abordar la modificación de las instrucciones conjuntas de 28 de noviembre de 2007, sobre tratamiento de polizones extranjeros.

4.4.4 Centros de acogida humanitaria

Centros de estancia temporal para inmigrantes (CETI) de Melilla y Ceuta

Se solicitó información a la Delegación del Gobierno en Melilla acerca de las medidas sanitarias adoptadas durante la pandemia en el CETI. Entre otras cuestiones, se daba traslado de la preocupación de esta institución por el grado de ocupación de las instalaciones, que hacía imposible el cumplimiento de las medidas previstas para prevenir la propagación de la covid-19.

En su respuesta, la citada delegación del Gobierno confirmó que la ocupación del centro había superado las 1.000 personas desde enero a mayo. Sin embargo, calificaba de «totalmente subjetiva» la afirmación del Defensor del Pueblo, al considerar que esta cifra era elevada. Pero, a juicio de esta institución, la capacidad total de ese centro no supera las 800 personas, por lo que el riesgo sanitario fue durante esos meses muy elevado.

Tras la reanudación de los traslados a la península, en el mes de mayo, la ocupación del CETI fue bajando paulatinamente adaptándose a la compleja situación sanitaria que la pandemia ha provocado en la Ciudad Autónoma de Melilla.

La Delegación del Gobierno en Ceuta informó de los criterios de acceso al CETI y los protocolos sanitarios aplicables. Con carácter previo a la entrada masiva de personas producida el pasado mes de mayo, los criterios de ingreso se basaban en las siguientes actuaciones: el aislamiento preventivo, con una duración de 14 días, a realizar en el recurso de acogida externo al centro habilitado con este fin, en las naves de la zona de «El Tarajal», próximo a la frontera con Marruecos; test rápido de antígenos covid-19, realizado y certificado por la Ciudad Autónoma de Ceuta. Finalizado el aislamiento preventivo, y una vez obtenido el citado certificado, la persona ingresaba en el CETI.

Tras la entrada masiva de los días 16 y 17 de mayo, los criterios anteriores se volvieron insostenibles y se consideró necesario reorganizar los espacios del recurso de acogida externo al CETI, mediante el establecimiento de módulos para la realización de cuarentenas. Se llevó a cabo la reubicación de residentes, en especial de las familias con menores que se encontraban ocupando dichos módulos. Se optó por ingresar en el centro al mayor número posible de migrantes (aproximadamente 200 personas), de forma que, previo a su aislamiento, se efectuó la ocupación de todas las plazas posibles en el CETI.

A mediados del mes de junio, se procedió a la reubicación de los menores no acompañados que se encontraban en las naves de la zona de «El Tarajal» a otras instalaciones habilitadas por la Ciudad Autónoma de Ceuta, destinando dicho recurso externo para la acogida de quienes no tenían plaza en el CETI, y de esta forma evitar un número creciente de personas en situación de calle. En agosto, el recurso externo de «El Tarajal» contaba con cinco naves, siendo una de ellas de exclusivo uso para el aislamiento de los casos positivos de covid-19.

Plan Canarias

Durante 2021 se han realizado dos tandas de visitas no anunciadas a centros del sistema de acogida, puestos en marcha por el Plan Canarias. Estos recursos albergaban a un número significativo de personas con necesidades de protección internacional junto a otras, en situación irregular y que por distintos motivos no podrían ser expulsados. En abril se realizaron visitas a seis centros de acogida humanitaria. En noviembre, se volvieron a realizar visitas de seguimiento junto a otras a dispositivos de acogida ajenos al citado plan.

Concretamente fueron visitados los siguientes recursos del conocido como Plan Canarias: en Fuerteventura, el centro del Matorral; en Gran Canaria, los centros Canarias 50, la nave cedida por Bankia y el Colegio León; en Tenerife, los centros de Las Canteras y Las Raíces. Además, se visitaron otros centros de acogida humanitaria situados en Gran Canaria, Lanzarote, El Hierro y Tenerife.

Este tipo de recurso se dotó a través de lo previsto en el Real Decreto 441/2007, de 3 de abril, que esencialmente establece las normas reguladoras de la concesión directa de subvenciones a entidades y organizaciones que realizan actuaciones de atención humanitaria a personas inmigrantes y los concretos gastos que se consideran subvencionables (el alojamiento y la manutención; la atención sociosanitaria de urgencia; las ayudas económicas para la cobertura de necesidades básicas; el transporte, traducción e interpretación; las necesidades derivadas de decesos; el personal, la gestión y la administración, además de los bienes de equipo y la adaptación o construcción de inmuebles). No existe, por tanto, un marco normativo propio en lo referido a los requisitos o condiciones deben reunir los recursos que las entidades sociales dispongan para estos programas.

Las visitas se realizaron por equipos multidisciplinares, que incluyeron personal sanitario, mediadores interculturales e intérpretes. Las conclusiones de las citadas visitas, así como las propuestas realizadas por esta institución, se han trasladado a la Administración ya en 2022, por lo que se dará cuenta de su contenido y de las resoluciones que se adopten en el próximo informe anual. Ello sin perjuicio de las

consideraciones generales que se han consignado en el epígrafe relativo a los centros de protección de menores del presente capítulo (véase 4.5.6).

4.5 MENORES EXTRANJEROS NO ACOMPAÑADOS

4.5.1 Determinación de la edad

La Fiscalía General del Estado facilita en su memoria anual el número de expedientes de determinación de la edad tramitados anualmente (el último dato disponible al elaborarse este informe corresponde a 2020). Se incoaron 5.038 expedientes; en 2.446 ocasiones se decretó la minoría de edad; en 1.562 la mayoría de edad, y el resto fueron archivados.

En el caso de Canarias, la fiscalía advierte en su última memoria del desbordamiento de sus servicios, al señalar que, a finales de 2020, eran más de 1.076 los expedientes de determinación de la edad pendientes de resolver.

Con ocasión del viaje realizado por técnicos de esta institución a Canarias, en noviembre de 2021, se visitaron seis centros de protección de menores. Se tuvo ocasión de comprobar que, un significativo número de los residentes en estos centros eran mayores de edad. Ya en los primeros días de 2022 se ha dado traslado a la fiscalía de esta cuestión, adjuntando un listado de aquellos jóvenes que afirmaban ser mayores de edad. Muchos de ellos portaban documentación acreditativa de este extremo.

La presencia de adultos, que se reconocen como tales y que aportan documentación acreditativa, en centros de menores, contraviene la doctrina del Tribunal Supremo, invariable desde el año 2014.

A partir de la Sentencia 307/2020, de 16 de junio, el Tribunal Supremo ha reiterado en cuatro ocasiones, en resoluciones de 2021, que, aunque en los procesos que tengan por objeto la oposición a las resoluciones administrativas en materia de protección de menores, el tribunal no está vinculado por las disposiciones generales en materia de fuerza probatoria de los documentos. Ello no significa que pueda prescindirse del valor acreditativo de la menor edad, que resulta de la documentación oficial expedida por las autoridades competentes.

La STS 796/2021, de 22 de noviembre, estableció que, ante la falta de impugnación de una documentación que es coincidente con la declaración del menor por lo que se refiere a su edad, no es razonable considerarlo como indocumentado.

Por todo lo anterior, el Defensor del Pueblo estima que se debe corregir esta práctica sin más demora, ya que no se encuentran razones que permitan considerar como indocumentados ni someter a pruebas de determinación de la edad a adultos que se declaran como tales y que además portan documentación acreditativa.

4.5.2 Registro de menores extranjeros no acompañados

Según datos facilitados por la Comisaría General de Extranjería y Fronteras, a 31 de diciembre de 2021, se encontraban inscritos en el Registro de menores extranjeros no acompañados 3.048 menores.

2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
4.507	4.378	3.623	3.594	2.841	3.660	3.341	3.997	6.414	13.796	12.417	9.030	3.048

El año 2021 ha estado marcado por un fuerte incremento en las llegadas de menores a Canarias, junto a la crisis ocurrida en Ceuta en el mes de mayo. Estas dos cuestiones hacen que los datos facilitados hayan de ser revisados en profundidad durante todo 2022, para poder conocer con exactitud el número de menores extranjeros no acompañados que se encuentran dados de alta en el citado registro.

La Fiscalía General del Estado, en su última memoria, apunta igualmente que la situación de pandemia ha afectado también a la debida reseña y grabación de los menores en el registro. Señala que los funcionarios de policía destinados a dicha función han sido llamados a realizar otras labores prioritarias de atención humanitaria, retrasándose las inscripciones. Y, un año más, deja constancia de los problemas de déficit y retraso en la información que los entes de protección deben facilitar sobre los menores que abandonan el sistema de protección.

4.5.3 Declaración de desamparo, asunción y cese de tutela

El Defensor del Pueblo ha trasladado a las entidades de protección de menores autonómicas y a la Fiscalía General del Estado, el número incesante de quejas que se reciben de menores extranjeros no acompañados cuya tutela no es asumida en un plazo de tiempo razonable, una vez son puestos a disposición de los citados servicios de protección.

La no asunción de la tutela por parte de las entidades de protección, además del incumplimiento legal que significa, acarrea consecuencias de todo tipo para estos menores. La más señalada, por su condición de extranjeros, se refiere a la situación de irregularidad documental en la que se encuentran al cumplir 18 años.

La Nota Interna 1/2019 conjunta de los fiscales de Sala de Extranjería, Menores y Contencioso Administrativo, especifica que el hecho de que el ente no asuma la tutela, solo la guarda provisional, como motivo para no instar la autorización de residencia, es una interpretación encorsetada del precepto legal y contradice de forma directa el artículo 196 del Reglamento de extranjería.

A pesar de lo anterior, según los últimos datos proporcionados por la propia Fiscalía General del Estado, no había constancia de la interposición, por parte de las fiscalías provinciales, de ninguna demanda civil o recurso contencioso-administrativo frente a la inactividad de los servicios de protección o la denegación de las autorizaciones de residencia a las que estos menores tienen derecho.

4.5.4 Cuestiones relacionadas con las autorizaciones de residencia

El Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones aceptó las Recomendaciones formuladas por el Defensor del Pueblo para la modificación de los artículos 196 a 198 del Reglamento de extranjería.

La citada modificación reglamentaria, aprobada por Real Decreto 903/2021, de 19 de octubre, publicada en el *Boletín Oficial del Estado* del día siguiente, entró en vigor veinte días después de su publicación. En el momento de elaboración de este informe no ha transcurrido aún el tiempo suficiente que permita evaluar su impacto. Aunque sin duda los cambios normativos operados cumplen con la finalidad de suprimir los obstáculos que impedían la documentación del menor extranjero no acompañado, tutelado por una entidad pública. Se establece, además, un régimen propio de residencia para ellos en el momento en el que acceden a la mayoría de edad, distinto al régimen de residencia no lucrativa, que se prevé para otros fines alejados de la situación de estos jóvenes.

Llama la atención, como ya se apuntó en el pasado informe anual, la situación de Canarias. Según los datos facilitados por la delegación del Gobierno en la citada comunidad autónoma, en 2021, tan solo se habían presentado 310 solicitudes de autorizaciones de residencia para menores extranjeros no acompañados. Estas cifras contrastan con el número de estos menores que se encuentran bajo la guarda o tutela de la entidad de protección de menores canaria, que supera los 2.800, según los últimos datos publicados. Sobre este asunto se siguen actuaciones con las subdelegaciones del Gobierno de las dos provincias canarias.

4.5.5 Autorización para trabajar de los menores extranjeros no acompañados y acceso a la mayoría de edad

Las múltiples dificultades prácticas con las que se encuentran los mayores de 16 años para incorporarse al mercado laboral son, un año más, motivo frecuente de quejas. Tras la Instrucción 1/2020, de la Secretaría de Estado de Migraciones, se puso fin a la práctica generalizada por la que las oficinas de extranjeros consignaban, de manera errónea, en las resoluciones de residencia que no estaban autorizados para trabajar.

La situación que padecen cientos de jóvenes extutelados por la entidad de protección de menores de Melilla ilustra bien los problemas a los que se enfrenta este colectivo. La inactividad o la demora de las distintas administraciones en la tramitación de su documentación conlleva graves consecuencias para la efectiva integración sociolaboral de los jóvenes extutelados. Además, por la situación geográfica de Melilla, se les impide el derecho a la libre circulación, del que son titulares como residentes legales, al alcanzar la mayoría de edad.

Según los datos facilitados por la delegación del Gobierno en esa ciudad, de las 535 resoluciones de residencia vigentes de menores extranjeros no acompañados, 299 correspondían a menores nacidos en 2003, que, por tanto, cumplieron 18 años durante 2021.

En junio de 2021 se realizó una visita a la Ciudad Autónoma de Melilla. Se constató que un elevado número de menores tutelados había cumplido su mayoría de edad sin contar con la tarjeta de identidad de extranjero. Algunos de los motivos de esta demora ya se encuentran resueltos y otros en trámite de resolución.

En estos momentos, los principales obstáculos se centran en los requisitos de imposible cumplimiento que se exigen a estos jóvenes para recoger sus tarjetas en dependencias policiales. No existen recursos residenciales para ellos en la ciudad, por lo que el único domicilio con el que cuentan es el del centro de protección de menores que tuvieron que abandonar al cumplir 18 años. Por tanto, la exigencia de una inscripción padronal actualizada es un requisito de imposible cumplimiento. La no expedición de la tarjeta, con el argumento de que el plazo de validez restante es inferior a seis meses, les impide también *de facto* acceder a la documentación.

La situación creada debería revertirse de inmediato. De un lado, es ya numeroso el grupo de extutelados que se encuentran en las calles de Melilla con autorizaciones de residencia en vigor, pero sin tarjeta de identidad que les permita acceder a la península. Esto provoca numerosos intentos de embarcar en peligrosas condiciones en los buques de pasajeros. Por otra parte, la carencia de medios económicos propios o de un alojamiento está engrosando, de manera exponencial, peligrosas bolsas de marginalidad en la ciudad.

Como se indicaba en el pasado informe anual, eran dos las cuestiones principales que precisaban de intervención urgente por parte de las distintas administraciones con competencias en la materia. Por un lado, la cuestión documental que ha sido resuelta gracias a la reforma del Reglamento de extranjería de la que se ha dado cuenta en el apartado anterior. Por otro lado, continúa sin resolverse la falta de recursos disponibles para acompañar a estos menores en su tránsito a la vida adulta. Fueron más de 4.000 los menores, inscritos en el Registro de menores no acompañados, que cumplieron 18 años en 2021. A la vista de las quejas recibidas, se comprueba un año más que un alarmante número de estos menores queda en situación de calle por la falta de plazas suficientes en los citados programas de emancipación.

En mayo de 2021, el Defensor del Pueblo formuló varias Recomendaciones a la ministra de Derechos Sociales y Agenda 2030:

- Iniciar los trabajos necesarios para la elaboración del Plan estratégico plurianual para la integración de los menores extranjeros no acompañados.
- Establecer como línea de actuación preferente, en el próximo programa estratégico plurianual nacional del Fondo de Asilo, Migración e Integración europeo, las actuaciones necesarias para la identificación, acogida e integración de los menores extranjeros no acompañados y, en particular, para la identificación y protección especializada de aquellos que tengan necesidades de protección internacional o presenten indicios de trata.
- Impulsar, en coordinación con el resto de organismos competentes aquellas medidas que sean necesarias para remover los obstáculos existentes para el correcto funcionamiento del Registro de menores extranjeros no acompañados.
- Promover la puesta en marcha del mecanismo previsto en el artículo 35.11 de la Ley Orgánica 4/2000, en coordinación con la Comunidad Autónoma de Canarias, para el establecimiento de convenios con organizaciones no gubernamentales, fundaciones y entidades dedicadas a la protección de menores, con el fin de atribuirles la tutela ordinaria de estos.

El citado ministerio contestó indicando que aceptaba las Recomendaciones y las incluyó en el borrador de la Estrategia integral para la atención a niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados, cuyos trabajos continúan en la Conferencia Sectorial de Infancia y Adolescencia, constituida a finales de septiembre de 2021. En consecuencia, siguen abiertas las actuaciones para conocer en qué se concreta el trabajo de esta conferencia sectorial.

4.5.6 Centros de protección de menores

Durante 2021 han sido las entidades de protección de menores autonómicas de Ceuta y Canarias las que han debido afrontar los principales retos en la gestión de la acogida de emergencia de un gran número de menores extranjeros no acompañados.

Situación en Ceuta

Entre los días 17 y 18 de mayo, se estima que unos 1.500 menores entraron a la Ciudad Autónoma de Ceuta, aprovechando la falta de control fronterizo marroquí. Más de 1.100 menores fueron reseñados por la Policía Nacional y entregados a los servicios de protección ceutíes. Se habilitaron recursos de emergencia y se firmó un convenio de colaboración con una entidad especializada en infancia, para la realización de entrevistas individuales en las unidades de acogida temporal de emergencia, lo que garantizaba conocer las circunstancias personales y familiares de cada uno de estos menores.

Fueron cuatro las cuestiones que preocuparon desde el inicio al Defensor del Pueblo: la atención sanitaria; la búsqueda de instalaciones para alojamiento de emergencia; el registro inmediato de cada uno de los menores en el Registro de menores extranjeros no acompañados, y la detección ágil de las vulnerabilidades más importantes en los menores para poder encontrar, de manera individual, la solución duradera más adecuada. En las tres primeras cuestiones se fue avanzando de manera correcta, aunque no con la agilidad deseada, desde las primeras semanas. La última cuestión que, a juicio del Defensor del Pueblo, era la clave para poder garantizar que las actuaciones que se llevaban a cabo tenían en consideración primordial el interés superior del menor, se interrumpió de manera inesperada el 13 de agosto.

Ese día comenzaron a ejecutarse devoluciones a Marruecos de algunos de estos menores, sin respetar el procedimiento previsto en la legislación de extranjería. De manera inmediata, el Defensor del Pueblo formuló un Recordatorio de deberes legales al ministro del Interior, a fin de que cesara inmediatamente esa actuación. Esta cuestión se amplía en el apartado correspondiente a repatriaciones de menores (dentro de este mismo epígrafe).

La exhaustiva supervisión realizada por la Fiscalía de Menores de Ceuta de la situación, trasladada al Defensor del Pueblo por la Fiscalía General del Estado, junto con la completa información facilitada por los servicios de protección de menores de la ciudad autónoma ha permitido a esta institución tener un amplio conocimiento de los acontecimientos, conforme se iban produciendo. Además, el Defensor del Pueblo, realizó una visita a estos centros en junio de 2021.

En un primer momento un elevado número de menores no acompañados fueron alojados provisionalmente en la nave del Polígono de «El Tarajal». De manera inmediata, los días 16 a 19 de mayo, representantes del ministerio fiscal, realizaron visitas, para comprobar el estado de los menores y las condiciones del lugar de acogida temporal.

Según la información facilitada por la policía durante los primeros días, el número aproximado de menores contabilizados ascendía a 850, de los cuales cinco dieron positivo en covid-19 y fueron aislados en una zona de la propia nave.

Durante las visitas efectuadas, la fiscalía pudo comprobar que la nave de acogida temporal se encontraba en un estado deplorable, en condiciones no óptimas para albergar a un número tan elevado de menores. Se citaba, como ejemplo, la insuficiencia de las raciones de comida en un principio, así como la existencia de una sola letrina o baño.

La fiscalía dio traslado de esta información a la Delegación del Gobierno en Ceuta y a la ciudad autónoma, con el fin de que se diera una solución rápida a la situación, promoviendo el realojo y la adecuada manutención de los menores. En los días posteriores, la Fiscalía del Área de Ceuta mantuvo múltiples conversaciones con las administraciones competentes para hacer seguimiento de la situación y facilitar la reagrupación de los menores con los familiares que habían contactado telefónicamente con la ciudad autónoma, que recibió más de 4.000 llamadas.

Por su parte, la entidad pública de protección de menores dio traslado de la necesidad urgente de habilitar un espacio digno para la estancia de estas personas, comenzar las entrevistas necesarias para abrir un expediente individual de cada uno de ellos, así como localizar a sus familiares.

El 21 de mayo, la Delegación del Gobierno en Ceuta informó acerca de la puesta a disposición del Polideportivo Santa Amelia, con camas desmontables para ubicar al menos a 250 menores. El Albergue de Piniers se destinó al aislamiento de los menores que hubieran dado positivo en covid-19, y las naves de «El Tarajal» para el resto de menores no acompañados.

Los días 25 de mayo y 17 de junio, la fiscalía se reunió con representantes de la Delegación del Gobierno en Ceuta, de entidades públicas de protección de menores, de la Consejería de Menores, la Policía Nacional, INGESA (Instituto Nacional de Gestión Sanitaria), del Instituto de Medicina Legal y del Ministerio de Educación y Formación Profesional, a fin de aclarar diversos aspectos relacionados con la situación: los procedimientos de filiación y determinación de la edad de los menores; los intentos de reagrupación familiar y las dificultades para proceder a la entrega de los menores en la

frontera por la oposición de Marruecos; la asistencia sanitaria proporcionada; los procedimientos de escolarización, y las condiciones de acogida de los menores.

El Defensor del Pueblo considera que la actuación de la fiscalía en Ceuta constituye un ejemplo de buena práctica que merece ser destacado. Especialmente, porque fue capaz de conjugar la necesaria inmediatez y agilidad en las actuaciones para la protección de los menores con las garantías necesarias para el ejercicio de sus derechos. Buen ejemplo de lo anterior lo constituye el procedimiento empleado para la determinación de la edad. Se comenzaron a realizar las pruebas a aquellos que por su apariencia pudieran ser mayores de edad. Las pruebas médicas que se realizaron variaban según la edad aducida por el menor. En la elaboración de los informes médicos participaron, junto a la clínica forense de Ceuta, otras de las comunidades autónomas cuya competencia depende del Ministerio de Justicia.

La fiscalía en Ceuta resaltaba que las horquillas de edad informadas fueron muy amplias, por lo que, en el decreto de determinación de la edad, se dio especial relevancia a la fecha de nacimiento que proporcionaba el interesado en la comparecencia en la que se le solicita el consentimiento. Se destaca también, como ejemplo de buena práctica, que dicha adscripción de fiscalía informó detalladamente sobre la notificación del decreto de determinación de la edad, en función de si el resultado era de minoría o mayoría de edad. Asimismo, se hacía referencia también a los procedimientos con los que la abogacía puede plantear a un juez la minoría de edad y debatir sobre el decreto notificado, tanto en el orden jurisdiccional civil como en el contencioso-administrativo.

Por último, la fiscalía indicó que estaba admitiendo, como medio para la determinación de edad, las fotografías de documentos de identidad que aportaban los menores, debido a la imposibilidad de aportar el original, por encontrarse la frontera cerrada por motivos sanitarios y ser imposible el paso de personas u objetos. En estos casos, resulta innecesario realizar pruebas complementarias para determinar la edad de personas que ya cuentan con documentación de su país de origen, tal y como se ha pronunciado el Tribunal Supremo.

Visitas a centros de menores en Canarias

En noviembre de 2021 se volvieron a realizar visitas no anunciadas a la comunidad autónoma canaria. Se visitaron seis centros de menores, cuyas conclusiones han sido remitidas a las distintas administraciones con competencias en la materia en enero de 2022.

Son cuatro las cuestiones que se pudieron apreciar en todos los centros visitados:

- Se trataba de dispositivos de emergencia de menores extranjeros que, en la práctica, estaban funcionando como centros de protección estables.
- No se realizaba la tramitación de las autorizaciones de residencia de los menores, especialmente urgente en aquellos casos en los que estaban próximos a cumplir 18 años, así como de las medidas previstas, tras la entrada en vigor de la reforma del Reglamento de extranjería, para la documentación de aquellos que habían alcanzado la mayoría de edad, sin estar documentados.
- Existían obstáculos para el acceso al procedimiento de asilo de aquellos menores con necesidades de protección internacional.
- Se constató la presencia de adultos, con documentación que acreditaban esta circunstancia, en centros de menores.

El Defensor del Pueblo reconoce el alto grado de implicación de los servicios de protección de menores canarios para la atención inmediata del significativo número de menores extranjeros no acompañados que han llegado a Canarias en estos dos últimos años. Se ha llamado la atención de los poderes públicos acerca de la urgente necesidad de arbitrar mecanismos de reparto entre las distintas comunidades autónomas y de explorar las posibilidades previstas en el artículo 35.11 de la Ley de extranjería para la asunción de la tutela ordinaria por parte de fundaciones especializadas en atención a la infancia.

Desafortunadamente, tras las últimas visitas realizadas el pasado mes de noviembre, se ha comprobado cómo ninguna de estas propuestas se ha convertido, hasta el momento, en realidad. Como consecuencia, la atención inmediata se ha prolongado en el tiempo mucho más allá de lo razonable y, un año después, continúa en vigor el Decreto-ley de Canarias 23/2020, de 23 de diciembre, que modificó la normativa de atención a la infancia para adaptar los centros de atención inmediata como dispositivos de emergencia para acogimiento de menores extranjeros no acompañados, autorizando el uso de espacios residenciales sin más limitación en su capacidad que la que determinen sus instalaciones y el personal vinculado a ellos para el correcto desarrollo de los servicios propios de este tipo de centros.

Asimismo, se comprueba con preocupación que la atención en estos centros de acogida inmediata ha ido mucho más allá del tiempo imprescindible para la determinación de las medidas de amparo más adecuadas a las necesidades concretas de los menores. En un buen número de los casos examinados, los profesionales de los centros habían realizado ya las primeras valoraciones socioeducativas y se encontraban a la espera de la derivación al centro de protección correspondiente.

Por todo lo anterior, se considera urgente volver a evaluar la situación y adoptar las medidas necesarias para que estos niños y niñas disfruten del derecho a la educación, asistencia sanitaria y servicios y prestaciones sociales básicas, en las condiciones previstas para todos los menores que se encuentran bajo la protección de una entidad pública.

Repatriaciones de menores

El Acuerdo entre España y Marruecos sobre la cooperación en el ámbito de la prevención de la emigración ilegal de menores no acompañados, su protección y su retorno concertado, hecho en Rabat el 6 de marzo de 2007, exige que la situación de los menores no acompañados se gestione con el estricto respeto de la legislación nacional respectiva, de las normas y principios del Derecho internacional, en especial de las disposiciones pertinentes de la Convención sobre los Derechos del Niño, de 20 de noviembre de 1989, y de los protocolos facultativos de los que ambos Estados son partes.

La legislación aplicable, en el caso español, además de la mencionada Convención sobre los Derechos del Niño y toda la normativa de protección de menores, se encuentra recogida en el artículo 35.5 de la Ley Orgánica 4/2000, así como en su desarrollo reglamentario. El Defensor del Pueblo ha mostrado su preocupación desde hace años, en sus informes anuales, por las devoluciones sin garantías de menores extranjeros no acompañados.

Tras la entrada en vigor del Reglamento de extranjería en el año 2011, y tras la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional (STC 183/2008 y 184/2008, de 22 de diciembre) no existe duda alguna respecto al procedimiento que se ha de seguir.

La tarde del 13 de agosto se recibió una llamada en el servicio de guardia del Defensor del Pueblo de una asociación ceutí, alertando de que un grupo de menores había sido devuelto a Marruecos sin procedimiento alguno. En horas sucesivas, varias asociaciones más alertaron a esta institución de la devolución de otros grupos.

Se realizaron actuaciones urgentes, tras las que se pudo comprobar que el citado procedimiento no cumplía con los requisitos legalmente establecidos, que se han expuesto al inicio de este epígrafe. El Defensor del Pueblo consideró que debían cesar de inmediato esas devoluciones. Por ello, se le recordó al ministro del Interior el deber legal que le incumbe de dar cumplimiento a las previsiones del artículo 35.5 de la Ley Orgánica 4/2000, para lo cual se habrá de solicitar informe sobre las circunstancias familiares del menor a la representación diplomática del país de origen, con carácter previo a la decisión relativa a la iniciación de un procedimiento sobre su repatriación. Asimismo, acordada la iniciación del procedimiento, tras haber oído al menor si tuviese

suficiente juicio, y previo informe de los servicios de protección de menores y del ministerio fiscal, la Administración del Estado debe resolver lo que proceda sobre el retorno a su país de origen, a aquel donde se encontrasen sus familiares o, en su defecto, sobre su permanencia en España.

El Ministerio del Interior consideró que su actuación era correcta y que Marruecos se comprometió a velar por los intereses de los menores, ya que se contaría con la protección de los responsables locales que supervisan el centro de menores de Martil, cercano a Tetuán, garantizando sus derechos hasta su entrega a sus progenitores o, de no existir, el organismo marroquí Entraide Nationale. Asimismo, se daba cuenta de que, con carácter previo al retorno, se puso la cuestión en conocimiento de la Fiscalía General del Estado y de la fiscalía de Ceuta, así como del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030.

Se suspendieron las actuaciones iniciadas, ya que el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo en Ceuta acordó la suspensión cautelar de varias de las devoluciones que se iban a ejecutar los días 15 y 16 de agosto. Con posterioridad, se recibieron 57 quejas de menores, en las que se solicitaba la intervención del Defensor del Pueblo. Afirmaban, que fueron devueltos a Marruecos en contra de su voluntad y sin poder hacer efectivo el ejercicio a ser escuchados, antes de la adopción de la decisión de retorno.

Se iniciaron actuaciones con la Fiscalía General del Estado y con la Vicepresidencia de la Ciudad Autónoma de Ceuta para conocer las actuaciones realizadas por cada uno de estos organismos, en el marco de sus competencias. En su respuesta, la Fiscalía del Área de Ceuta informó de que se iniciaron diligencias preprocesales, de cuyo contenido se dio traslado a la Fiscalía General del Estado. Por su parte, la ciudad autónoma comunicó que, a su juicio, el Acuerdo entre el Reino de España y el de Marruecos, consiste en un procedimiento singular distinto al previsto en la legislación de extranjería. El procedimiento contencioso administrativo se ha resuelto en primera instancia, con una sentencia favorable a los intereses de los menores, los cuales deberán ser repatriados una vez esta sea firme. Siguen en trámite las actuaciones iniciadas, de cuya evolución se dará cuenta en el próximo informe anual.

4.6 CENTROS DE INTERNAMIENTO DE EXTRANJEROS (CIE)

Los efectos del cierre de fronteras provocado por la pandemia han supuesto una importante reducción del número de personas internadas en los centros de internamiento de extranjeros (CIE) durante 2021. Además, algunos de los centros volvieron a cerrar gran parte del año por obras en las instalaciones.

Esta tendencia fue especialmente llamativa en 2020, según los datos publicados por la Fiscalía General del Estado en septiembre de 2021. Así, durante 2020 emitió

2.164 informes sobre internamiento cautelar de extranjeros, frente a los 7.677 emitidos en 2019.

En abril se realizaron visitas no anunciadas a los centros de internamiento de extranjero de Barranco Seco, en Las Palmas de Gran Canaria, y de Hoya Fría, en Santa Cruz de Tenerife, al objeto de conocer su situación, tras el incremento de llegadas irregulares a Canarias. Se mantuvieron entrevistas con varios internos, con los servicios médicos, la dirección de los centros y personal de Cruz Roja Española. Se recogieron varias quejas relacionadas con deficiencias en la asistencia letrada y de varios internos que participaron en un incidente en un centro de acogida. Cabe añadir que, tras la absolución penal por el delito de amenazas que se les imputaba, y a la vista de que los vuelos de repatriación a su país de origen se encontraban suspendidos, fueron puestos en libertad.

El CIE de Madrid, que es el que aloja un mayor número de internos, albergó a 428 personas durante todo el año.

Uno de los motivos de queja más reiterados durante 2021 se refiere a las medidas sanitarias adoptadas en los centros para la prevención de la covid-19 y su propagación. Las asociaciones que realizan visitas a las personas internas manifestaban su disconformidad por la imposibilidad de conocer con la antelación suficiente la suspensión de estas y el impacto que las medidas de aislamiento suponían para la salud mental, a la vista de las deficiencias que padecen las instalaciones.

Son varias las asociaciones que han formulado quejas relacionadas con las dificultades para la acreditación de las alegaciones de malos tratos por parte de los internos, así como para su investigación judicial. La imposibilidad práctica para continuar con el procedimiento penal, si el interno es expulsado antes de que se pueda practicar la prueba anticipada, es una de las cuestiones que subyace en la mayoría de las quejas. Se constata que, en la práctica, son muy escasas las denuncias por malos tratos realmente investigadas, ya que, en la mayoría de los casos acaban siendo sobreesídas por no poder localizar al denunciante (que se encuentra en paradero desconocido o devuelto a su país).

En algunos casos, las asociaciones se quejan de que perciben cierta celeridad en la materialización de la expulsión de quienes han formulado denuncia por malos tratos. La policía niega que exista instrucción alguna en ese sentido. El Defensor del Pueblo ya ha dado traslado a la Fiscalía General del Estado de las graves consecuencias de la falta de adopción de medidas de suspensión de la expulsión acordada, en los casos en los que consta denuncia por la presunta comisión de malos tratos, toda vez que la expulsión de las presuntas víctimas supone la imposibilidad del órgano judicial competente de tomar declaración e impide el esclarecimiento de los hechos.

4.7 EXPULSIONES Y DEVOLUCIONES

4.7.1 Asistencia letrada y de intérprete en los procedimientos de expulsión y devolución

Las carencias detectadas en la asistencia letrada y de intérpretes vuelve a ser justificada en la urgencia y en la necesidad de agilizar los procedimientos. El Defensor del Pueblo ha vuelto a constatar en sus visitas que las dificultades existentes para llevar a cabo una asistencia letrada individualizada con intérprete y el resto de las mínimas garantías, lo que acaba convirtiendo este trámite, en demasiadas ocasiones, en un mero formalismo.

La asistencia jurídica que estas personas reciben, cuando llegan a costas, es demasiado elemental para que el conjunto de garantías que tiene previsto el ordenamiento jurídico funcione de manera correcta. No basta con el cumplimiento de determinadas formalidades para considerar que se garantizan los derechos fundamentales, pues la asistencia jurídica ha de ser efectiva.

Sobre este asunto se dio traslado de las principales deficiencias detectadas a la Consejería de Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad en la Comunidad Autónoma de Canarias, y solicitó información acerca de las medidas adoptadas para asegurar la prestación del derecho a la asistencia letrada.

En su respuesta, se comunicó que, en el marco de sus competencias de supervisión, controlan fundamentalmente la aprobación de las instrucciones y criterios de certificación de las actuaciones profesionales, así como las cuestiones de pago y justificación de los servicios.

La racionalización del número de asistencias por profesional y el esfuerzo económico realizado por el Gobierno de Canarias para aumentar las retribuciones constituye, sin duda, una buena medida que esta institución valora positivamente. No obstante, el Defensor del Pueblo ha podido constatar, durante las visitas realizadas a las islas Canarias en 2020 y 2021, así como, a través de las quejas recibidas, que continúa habiendo carencias significativas en la asistencia letrada proporcionada a personas arribadas por las costas.

Se siguen produciendo lecturas de derechos y asistencias letradas colectivas en instalaciones inadecuadas, además de carencias en los servicios de traducción e interpretación, que dificultan la comunicación abogado-cliente. Por otra parte, se ha constatado que muchas de las resoluciones que se notifican por la policía no identifican al letrado interviniente, lo cual hace difícil el contacto posterior y la continuidad de la defensa.

A juicio del Defensor del Pueblo, los letrados y sus colegios han de velar porque la asistencia jurídica se produzca en condiciones que permitan realizar de modo efectivo la función constitucional encomendada. Para ello tienen la obligación de exigir unos

medios que permitan proporcionar asistencias con unas condiciones mínimas. Asimismo, la asistencia de intérprete adecuado en las entrevistas es imprescindible para una correcta comunicación para la indagación de las circunstancias concretas, para proporcionar información sobre su situación y los derechos que le asisten en el procedimiento, etcétera.

Sin embargo, el Consejo General de la Abogacía Española y el Colegio de Abogados de Las Palmas sostienen que la asistencia prestada en el Turno de Oficio de Extranjería (TOE) y el Servicio de Orientación Jurídico (SOJ) del colegio es correcta y adecuada.

Se han concluido las actuaciones iniciadas con el Consejo General del Poder Judicial en la que se le daba traslado de la insuficiencia de medios personales en los juzgados de instrucción que se encargan de estos casos. Asimismo, se dio traslado del impacto desproporcionado que tiene para esos juzgados la decisión operativa de la autoridad gubernativa de designar un puerto de ese partido judicial para la recepción de la práctica totalidad de las embarcaciones. Esa decisión ocasiona traslados constantes de personas de un extremo a otro de la isla y sobrecarga de trabajo en los citados juzgados.

En su respuesta, se indicó que se consideraba prioritaria la creación de un juzgado más de instrucción en el partido judicial de San Bartolomé de Tirajana. Sin embargo, el Ministerio de Justicia no había incluido la citada propuesta en su programación de creación de nuevos órganos judiciales. Por lo anterior se han iniciado actuaciones con el citado ministerio.

4.7.2 Puesta en libertad por imposibilidad de ejecución de las resoluciones de expulsión o devolución

Durante 2021, el número de las personas interceptadas mientras intentaban acceder irregularmente a territorio nacional ha sido muy similar al del año anterior. Además, la situación sanitaria provocada por la pandemia ha vuelto a suponer que la Policía Nacional no haya podido materializar un buen número de expulsiones o devoluciones pendientes de ejecución.

Son dos las cuestiones que preocupan especialmente al Defensor del Pueblo en este ámbito. La necesidad de adaptar los protocolos de atención de emergencias a grandes contingentes, en un contexto sanitario que lleva aparejado el cierre de fronteras y la necesidad de tomar decisiones urgentes ante el volumen de personas que, por motivos muy diversos, no son expulsadas o devueltas a sus países de origen.

Como ejemplo de la anterior situación, cabe citar que, según datos de la Fiscalía General del Estado, de las 5.284 personas que llegaron en patera a la provincia de Almería en 2020, la policía tan solo internó a 47 personas.

La directiva de retorno permite la adopción de medidas que aún no se han puesto en marcha. Reconoce que se ha de abordar la situación de los nacionales de terceros países que están en situación irregular, y no pueden ser expulsados. Se establece que los Estados miembros han de definir sus condiciones básicas de subsistencia según la legislación nacional y, además, para que el extranjero pueda demostrar su situación concreta en el caso de controles o verificaciones administrativas, es preciso proporcionarles una confirmación escrita de su situación. Se establece también que los Estados velarán por que, durante los períodos de aplazamiento de la expulsión, se tengan en cuenta determinados principios y, entre ellos, el mantenimiento de la unidad familiar con los miembros presentes en su territorio. Se insta a los Estados miembros a que proporcionen a los interesados confirmación escrita, de acuerdo con la legislación nacional, de que se ha prorrogado el plazo para la salida voluntaria o de que la decisión de retorno no se ejecutará temporalmente.

El Defensor del Pueblo ha de insistir una vez más en que estas medidas, aun siendo obvio que no solucionan el problema en su conjunto, sí que contribuirían a que las personas afectadas por decisiones de retorno no ejecutables salgan de las situaciones de precariedad y marginalidad en las que con frecuencia se encuentran.

Las mujeres que llegan acompañadas de bebés o menores de corta edad constituyen un buen ejemplo de esta situación de invisibilidad y, por tanto, de vulneración de derechos que supone la situación irregular de las personas que no son expulsadas o devueltas a sus países.

En las visitas no anunciadas realizadas a Canarias, en abril y en noviembre de 2021, se comprobó nuevamente la necesidad de mejorar la coordinación entre los distintos organismos con competencias en la materia. Los centros del sistema de acogida humanitaria siguen sin estar preparados para la detección e identificación temprana de las necesidades de estos niños y niñas. Se siguen observando importantes carencias en los protocolos con enfoque de género e infancia que deberían llevarse a cabo en la acogida humanitaria.

Según los datos facilitados por la Comisaría General de Extranjería y Fronteras, en 2021 llegaron 986 menores acompañados a las costas.

4.8 VÍCTIMAS DE TRATA DE SERES HUMANOS

Las actuaciones del Defensor del Pueblo relativas a la trata de mujeres y niñas se relacionan en la parte dedicada a la Violencia contra las mujeres de este informe (capítulo 6).

Se realiza aquí un seguimiento del Plan estratégico nacional contra la trata de seres humanos. Se presta también especial atención a aquellas formas de trata, como es la que tiene fines de explotación laboral, que normalmente tiene menos visibilidad.

Los últimos datos facilitados por la Fiscalía General del Estado, en el momento de elaboración de este informe, corresponden a 2020. Se identificaron 76 víctimas de trata con fines de explotación laboral.

Ya en enero de 2022, la Secretaría de Estado de Seguridad ha presentado el Plan estratégico nacional contra la trata de seres humanos. Este plan está dentro de las prioridades de la Estrategia Nacional contra el Crimen Organizado y la Delincuencia Grave (2019-2023). El plan presenta una estructura dividida en dos grandes bloques: por un lado, un marco jurídico de delito de trata de seres humanos junto con una visión actualizada de la situación de este fenómeno en España; y, por otro, los objetivos y criterios sobre los que se ha diseñado y una serie de medidas de acción necesarias para su abordaje integral y con plenas garantías.

Por lo que se refiere a la trata con fines de explotación laboral, continúa sin ver la luz el protocolo anunciado. El Ministerio de Trabajo y Economía Social es el encargado de coordinar los trabajos para la puesta en marcha del Plan nacional para prevenir y combatir el trabajo forzoso, incluida la trata de personas y las prácticas análogas a la esclavitud.

El citado plan reconoce también la escasa visibilidad de las otras formas de trata que justifica en la dificultad de detección de estas actividades que requieren un esfuerzo adicional y una mejora en la capacitación de los actores implicados en su detección y persecución.

4.9 OFICINAS CONSULARES

4.9.1 Medios humanos y materiales de los órganos consulares

La escasez de medios personales y materiales en los consulados se ha visto agravada por la crisis sanitaria causada por la covid-19, ya que ha contribuido a empeorar las demoras que arrastraban en trámites como las solicitudes de visados, legalización de documentos, solicitudes de pasaporte, etcétera.

La situación de los consulados españoles en Marruecos, el tercer país del mundo donde más visados españoles se tramitan y conceden, vuelve a ser un año más objeto de preocupación, por el número de quejas recibidas. Se ha solicitado información complementaria acerca de los tiempos medios de gestión de los diversos procesos consulares y sobre los medios que se considerarían necesarios, sobre las medidas adoptadas, o que se prevea adoptar, para hacer frente cuanto antes a las demoras generadas durante la pandemia y garantizar el cumplimiento de los plazos procedimentales legalmente establecidos.

Se siguen recibiendo quejas por el funcionamiento del Consulado General de España en Dakar (Senegal). Se ha insistido en la necesidad de dotar con urgencia, de los medios humanos y materiales necesarios para realizar las funciones encomendadas en plazo, tomando en consideración el carácter preferente de los visados solicitados para reagrupación familiar, por ciudadanos sujetos al régimen de la Unión Europea, por menores de edad, así como aquellos otros con una urgencia debidamente acreditada.

El sistema que se utiliza para la solicitud y asignación de quejas en los consulados es un motivo recurrente de queja. En el caso de La Habana (Cuba), se informa de que se habilita una agenda diaria de 120 citas de media. Tres días a la semana se reservan exclusivamente para solicitudes de visados de régimen comunitario. La agenda de citas está completa para un período aproximado de dos meses y medio y la oferta se abre diariamente hasta completar la agenda de un día. La elevada demanda produce que, en ocasiones, el sistema de citas se colapse.

En Londres (Reino Unido), durante el mes de octubre de 2021, se puso en funcionamiento un nuevo sistema de asignación de citas por internet que se espera que simplifique el procedimiento de solicitud de citas presenciales. Los plazos de asignación de citas presenciales para visados nacionales dependen, en todo caso, de la disponibilidad de las ventanillas de atención al público. Actualmente, son tan solo dos días a la semana los reservados para esta tarea, por lo que el propio consulado reconoce que resulta previsible que sigan existiendo retrasos hasta que se produzca el traslado a un edificio que permita habilitar un mayor número de ventanillas de atención para la recepción de solicitudes de visado.

4.9.2 Quejas por denegaciones de visados

En este ámbito, las quejas más frecuentes son las recibidas por familiares de ciudadanos españoles a los que se les deniegan los visados por la interpretación que hacen los consulados del concepto «vivir a cargo» de los ascendientes y descendientes mayores de 21 años, de sus familiares ciudadanos de la Unión Europea.

Otra cuestión que ha sido objeto de numerosas quejas se refiere a las resoluciones adoptadas por las autoridades consulares en Nador (Marruecos) y Guayaquil (Ecuador) por la falta de aplicación del régimen comunitario a los matrimonios no inscritos en el Registro Civil. La Administración sostiene que las situaciones de matrimonio y pareja de hecho estable son incompatibles entre sí. Además, señala que los nacionales españoles están obligados a promover la inscripción en el Registro Civil de aquellos hechos acaecidos en el extranjero con efectos registrales.

Sin embargo, la normativa aplicable a las parejas de ciudadanos de la Unión Europea, tanto comunitaria como nacional, únicamente exige demostrar una convivencia estable, lo que es aplicable a los matrimonios contraídos en el extranjero que puedan acreditar dicha convivencia como pareja, con independencia de que se encuentren inscritos en el registro español.

Por lo anterior, en octubre de 2021, el Defensor del Pueblo formuló una Recomendación para que se instruya a los consulados sobre la posibilidad de obtener un visado de familiar de ciudadano de la Unión Europea, de los cónyuges de ciudadanos españoles con matrimonio no inscrito, en caso de cumplir los requisitos establecidos en la normativa comunitaria para las parejas de hecho no inscritas.

Las quejas más frecuentes en las denegaciones de visados de trabajo y residencia se refieren a la doble valoración de la residencia concedida. Este tipo de visados se solicitan y tramitan, tras la concesión de la correspondiente autorización por la delegación o subdelegación del Gobierno, órgano competente para la valoración de todos los requisitos. La autoridad consular carece por tanto de competencias para volver a valorar los requisitos que ya fueron estimados por la autoridad competente, que otorgó la autorización de trabajo y residencia, previa acreditación del cumplimiento de los requisitos exigidos.

También en los visados de reagrupación familiar son frecuentes las actuaciones por la doble valoración que realizan los consulados. Se han formulado varias Sugerencias recordando la doctrina jurisprudencial sobre esta cuestión, que señala que la concesión de la autorización de residencia por reagrupación no es producto del ejercicio de una competencia compartida, en cuya virtud sea necesaria para su existencia y validez la concurrencia sucesiva de dos voluntades (la del subdelegado del Gobierno, primero, y la del agente diplomático o consular, después), sino que se perfecciona por la propia resolución que la concede, siendo la posterior expedición del visado mero requisito de su eficacia.

4.10 PROCEDIMIENTOS DE RESIDENCIA Y CUESTIONES CONEXAS

Oficinas de extranjería

El Defensor del Pueblo sigue recibiendo quejas relacionadas con las oficinas de extranjeros. Las medidas adoptadas por la Dirección General de Migraciones, a las que se hizo amplia referencia en el pasado informe anual, han supuesto una ampliación de la posibilidad de presentación telemática de la mayoría de los procedimientos de extranjería, así como una agilización de los plazos de resolución de las solicitudes que se encontraban en tramitación. Las quejas se centran ahora en la demora en la resolución de expedientes que afectan a un buen número de provincias.

La Secretaría de Estado de Política Territorial ya reconoció, en 2019, que las oficinas de extranjería en su conjunto habían perdido en torno a 400 funcionarios en los tres años precedentes, pese al incremento de los trámites a realizar y de su complejidad.

Las respuestas que se reciben por parte de las delegaciones y subdelegaciones del Gobierno ilustran con claridad la gravedad de la situación. Las delegaciones del Gobierno en Madrid y Barcelona, junto con la de Illes Balears, concentran el mayor número de quejas. Esta última señala que los efectivos de la oficina de extranjería son la mitad de la plantilla establecida. En 2021 solo estuvieron ocupados 27 de los 47 puestos previstos y en los 10 primeros meses de 2021 se habían tramitado en esas dependencias 27.128 expedientes.

De los 24 trabajadores de la relación de puestos de trabajo de la Oficina de Extranjería de Castellón solo están cubiertos 16, lo cual dificulta gravemente la resolución de los expedientes en los plazos previstos. La oficina de Girona reconoce igualmente demoras sistemáticas en la resolución de expedientes por la notoria escasez de personal que padece.

Demora de la cita previa y de la Tarjeta de Identidad de Extranjero (TIE)

La mayoría de las personas extranjeras que se encuentran en España son residentes de larga duración o bien ciudadanos de la Unión Europea o sus familiares. Esta composición de la población extranjera implica que el mayor número de trámites que han de realizar sea competencia de la Policía Nacional.

El número de quejas relacionadas con estos trámites continúa siendo significativo. La Dirección General de la Policía insiste en que las medidas adoptadas han resultado eficaces y que hay citas disponibles en la mayoría de las provincias. A la vista de esta información, que contrasta con el elevado número de quejas que se reciben, continúan abiertas las actuaciones iniciadas y se da traslado al citado organismo de las reclamaciones de los ciudadanos.

Se ha de alertar de las graves consecuencias que esta situación tiene para la vida diaria de cientos de miles de residentes extranjeros, que van desde la pérdida del empleo y el bloqueo de cuentas bancarias, hasta la imposibilidad de acceso a ayudas públicas.

Quejas más relevantes

La denegación de tarjetas en régimen de la Unión Europea, por considerar insuficientes la disponibilidad de medios económicos, ha sido objeto de un relevante número de quejas.

El Defensor del Pueblo ha formulado varias Sugerencias a las oficinas de extranjería, solicitando la revocación de esas resoluciones denegatorias. Se alude para ello en la mayoría de los supuestos a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en la Sentencia de 27 de febrero de 2020, que resolvió la petición de decisión prejudicial planteada por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha (asunto C-836/18), sobre la posible vulneración del artículo 20 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. En ella se estableció que negar de forma automática la residencia al cónyuge extranjero de una persona con ciudadanía de la Unión por no poder mantenerlo, resulta contrario al derecho de la Unión Europea.

En régimen general, las quejas principales se refieren a las demoras en las resoluciones de las solicitudes de autorizaciones de residencia por circunstancias excepcionales no previstas en el Reglamento de extranjería (disposición adicional 1.4, *in fine*). La Administración reconoce la demora existente y ha puesto en marcha medidas organizativas, de propuesta de reforma normativa, de reorganización de funciones, de digitalización, y de solicitud de personal adicional, destinadas a atender a esta circunstancia.

Otra cuestión que ha suscitado numerosas quejas, la mayoría de ellas procedentes de la Subdelegación del Gobierno en Alicante, se refieren a la denegación de solicitudes de residencia a menores de edad, al no acreditarse la disponibilidad de medios económicos suficientes del reagrupante, sin que conste la aplicación de lo previsto en el artículo 54.3 del Reglamento de extranjería. El citado artículo recoge la posibilidad de minorar las cuantías económicas exigidas en caso de reagrupación de menores de edad, de acuerdo con su interés superior, siempre que se reúnan el resto de los requisitos exigidos.

Las Instrucciones DGM 4/2020, sobre la flexibilización del requisito de medios suficientes en la tramitación de autorizaciones de residencia por reagrupación familiar, especifican que, en el caso de menores de edad, habrá de flexibilizarse tanto la cuantía mínima exigida en el momento en el que se efectúa la solicitud como la perspectiva de

mantenimiento de los medios económicos durante el año posterior a la fecha de presentación de la solicitud. Asimismo, señalan que, en dicha flexibilización de la cuantía, se ponderará el interés superior del menor y las circunstancias del caso concreto. En particular, la relación del extranjero con el menor, su edad, su desarrollo físico y emocional, la intensidad de su relación afectiva o la situación del menor, haciéndose una interpretación favorable a la vida familiar.

A pesar de todo ello, la Subdelegación del Gobierno en Alicante no ha aceptado las Sugerencias formuladas al respecto por el Defensor del Pueblo. A la vista de la diferencia de criterio existente, se elevó esta cuestión a la Delegación del Gobierno en Valencia, que ha contestado apoyando los argumentos esgrimidos por la citada subdelegación. Las actuaciones continúan abiertas, ya que se han iniciado también ante la Secretaría de Estado de Migraciones, al entender que estas resoluciones contravienen sus instrucciones.

4.11 PROTECCIÓN INTERNACIONAL

La mayoría de quejas recibidas por el Defensor del Pueblo durante 2021 se centran en las dificultades de acceso al procedimiento y en las demoras en la obtención de cita previa para realizar distintos trámites, como las entrevistas, el acceso a la Unidad de Trabajo Social o la expedición de documentación. También se han vuelto a recibir quejas relacionadas con el acceso al sistema de acogida en distintos puntos de España.

El número de solicitudes de protección internacional en España durante 2021 ha descendido respecto al año anterior. Según datos del Ministerio del Interior, a 31 de diciembre, 65.404 personas habían formulado su solicitud, frente a las 88.762 que lo hicieron en 2020 o las más de 118.200 en 2019, cuando se batieron récords históricos.

Entre los cinco países con mayor número de solicitudes destaca Venezuela (15.995), seguidos por Colombia (11.567). Los tres países siguientes son Marruecos (6.536), Malí (4.647) y Senegal (3.198). Del total de las solicitudes presentadas, 41.905 fueron planteadas por hombres. Tan solo 1.796 adolescentes (entre 14 y 17 años) registraron su solicitud durante 2021.

La práctica totalidad de las solicitudes se formalizaron en territorio nacional (62.766). Madrid es la provincia que cuenta con un mayor número de solicitudes (18.295), seguida de lejos por Barcelona, que no llega a las 7.000 solicitudes.

Las solicitudes de protección en el archipiélago canario han crecido respecto a 2020, aunque siguen siendo bajas (5.495), si se relacionan con el número de llegadas irregulares que han soportado las islas durante 2021. El caso de la provincia de Las

Palmas (Gran Canaria, Fuerteventura, Lanzarote y La Graciosa), con unas 2.000 solicitudes y casi el 80 % de las llegadas, resulta particularmente llamativo.

Durante 2021 se concedió el estatuto de refugiado a 5.354 personas y protección subsidiaria a 2.017. Se otorgaron también 12.983 autorizaciones de residencia temporal por razones humanitarias de protección internacional.

La Oficina de Asilo y Refugio sigue trabajando en la tramitación del considerable número de solicitudes pendientes de resolver, gracias a las medidas de refuerzo adoptadas y a la disminución de solicitudes. Durante 2021 se resolvieron casi 70.000 solicitudes.

4.11.1 Acceso al procedimiento

El incumplimiento sistemático del plazo establecido en la Directiva de Procedimientos de 2013 para registrar la solicitud, tres días hábiles, si es ante autoridad competente, y un máximo de seis días hábiles, si el órgano receptor no ostenta la competencia, continúa siendo objeto de preocupación para el Defensor del Pueblo.

Son numerosas las quejas de ciudadanas ante la imposibilidad de obtener una cita previa, que les permita el acceso al procedimiento de protección internacional.

La Comisaría General de Extranjería y Fronteras reconoció en 2020 la existencia de graves retrasos, dado el aumento de solicitantes de protección internacional desde 2015, y la necesidad de documentarles con la tarjeta roja, que se renueva cada seis meses. Dichas demoras se agravaron por la situación sanitaria y generaron una acumulación de carga de trabajo, que no se ha solucionado en 2021.

La Instrucción conjunta para la formalización de las solicitudes de protección internacional fue adoptada el 30 de abril y entró en vigor el 19 de mayo. Su objetivo es facilitar y clarificar la actuación del personal de la Administración (dependiente de la Secretaría de Estado de Seguridad y de la Subsecretaría del Interior), ante el que se formalizan las solicitudes de protección internacional, así como de garantizar los derechos de las personas solicitantes. Clarifica también varias cuestiones que habían sido objeto de reiteradas quejas ante el Defensor del Pueblo.

Así, establece que se entenderá que una solicitud de protección internacional ha sido formulada a partir del momento en que las personas manifiesten su voluntad de pedir esa protección ante el personal al que se dirige la instrucción. También consigna con claridad que el acceso al procedimiento no se puede condicionar a la presentación de documentación acreditativa de condición alguna (por ejemplo, pasaporte o título de viaje, documento de identidad, certificado de empadronamiento, certificado de ONG, entre otros). Sin embargo, a pesar de que la citada instrucción entró en vigor en mayo,

se siguen recibiendo quejas que exponen que, en diversas provincias, la Policía Nacional exige la presentación del certificado de empadronamiento para solicitar protección internacional.

Para finalizar este apartado, se deja constancia de la no aceptación, por parte del ministro del Interior, de la Recomendación formulada para que se haga constar el Número de Identidad de Extranjero (NIE) asignado en el documento de manifestación de la voluntad de solicitar protección internacional, a fin de evitar las dificultades derivadas de no estar debidamente identificado.

El Defensor del Pueblo no comparte dichas conclusiones, pues la falta de consignación del NIE en dicho documento deja en una situación de desprotección a aquellas personas que no pueden formalizar la solicitud hasta mucho tiempo después. Como ya ha tenido ocasión de señalar esta institución en informes anteriores, no pueden dejar de tenerse en cuenta las demoras en la asignación de citas para la realización de distintos trámites de extranjería y protección internacional en dependencias policiales, que implican que haya solicitantes esperando a formalizar su solicitud durante meses o, incluso, más de un año. Al desconocer el NIE que se les ha asignado, no pueden identificarse ante las Administraciones Públicas o en el ámbito privado, lo cual constituye un obstáculo para la realización de multitud de trámites cotidianos y necesarios.

Acceso al procedimiento en frontera

En agosto de 2021, el Defensor del Pueblo formuló una Recomendación para habilitar canales de comunicación directa entre la Oficina de Asilo y Refugio y los letrados que intervienen en las solicitudes de protección internacional en los puestos fronterizos, a fin de que pudieran solicitar la remisión de copia de las resoluciones recaídas en el procedimiento, una vez notificadas a la persona interesada, por una vía rápida y efectiva, que facilite el conocimiento de su contenido para la preparación de una posible petición de reexamen, dada la brevedad de los plazos fijados por el artículo 21 de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria.

En su respuesta, la Administración dio cuenta de la contratación del desarrollo e implementación de una nueva herramienta informática. Esta nueva aplicación, que sustituirá a la actual de 1996, va a permitir agilizar la tramitación de las solicitudes y recortar plazos e incorporará el expediente electrónico, reduciendo así el uso de papel. Su puesta en funcionamiento está prevista para el primer trimestre de 2022.

Si bien esta herramienta no prevé los canales de comunicación sugeridos por el Defensor del Pueblo, la Administración ha informado de que los tendrá en cuenta una vez suscriba nuevo contrato de mantenimiento, que permitirá desarrollar mejoras en la nueva aplicación.

Especial referencia al acceso al procedimiento de los menores de edad

Los datos muestran que los menores extranjeros, especialmente los no acompañados, padecen graves problemas de acceso al procedimiento de protección internacional. Esta cuestión es especialmente preocupante en el caso canario, ya que, durante las visitas realizadas de nuevo en 2021 a centros de protección de menores, se ha vuelto a detectar un significativo número de menores con un claro perfil de necesidades de esa protección.

Son varios los factores que explican esta situación y que necesitan ser resueltos con urgencia. La falta de tramitación de una solicitud de protección internacional de una persona menor de edad, con madurez suficiente, hasta que su tutor legal la ratifica, deja vacía de contenido la obligación legal que tienen todas las Administraciones Públicas de facilitar el ejercicio de los derechos de los menores de edad.

Resulta paradójico que, en la práctica, los menores no puedan actuar en el procedimiento administrativo de protección internacional por sí mismos, pero sí ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

Por otra parte, se siguen encontrando con frecuencia problemas para compatibilizar los procedimientos del régimen de extranjería con las solicitudes de protección internacional. A pesar de que desde la Secretaría de Estado de Migraciones se emitieran instrucciones clarificando la compatibilidad de los procedimientos de protección internacional con los regulados en la legislación de extranjería, se sigue detectando información errónea facilitada en los centros de menores, por la Policía Nacional, así como por las oficinas de extranjería.

Por último, se ha comprobado una preocupante falta de formación en el personal que atiende a estos menores acerca de la protección internacional y la necesidad de adaptar la información a las necesidades de los menores de edad. A modo de ejemplo, con frecuencia el personal de los centros considera que «no conviene» que el menor formule la solicitud de protección, ya que no podrían volver a ver a sus familias en sus países de origen. El mero hecho de que un menor quiera volver a ver en algún momento a su familia, no es motivo suficiente para desalentarle de presentar una solicitud de protección internacional. Resulta urgente que el personal del sistema de protección de menores reciba la formación adecuada.

4.11.2 Garantías del procedimiento

Se han recibido numerosas quejas en relación con la ejecución de las resoluciones denegatorias de protección internacional y el ejercicio de los derechos reconocidos a los

solicitantes de protección internacional, en caso de suspenderse, tras la interposición de recurso.

La Dirección General de Política Interior indicó que, ante la imposibilidad de proceder a la notificación por correo postal, debido a la falta de medios personales y materiales, la Subdirección General de Protección Internacional/Oficina de Asilo y Refugio, con la colaboración del Cuerpo Nacional de Policía, están llevando a cabo, excepto en casos excepcionales, una notificación personal. De acuerdo al procedimiento acordado, se genera un fichero con todas las resoluciones que han sido firmadas que se traslada a la Comisaría General de Extranjería y Fronteras, donde graban el resultado de las resoluciones en la base de datos del Registro Central de Extranjeros (ADEXTTRA).

De este modo, las denegaciones de protección internacional se registran de manera inmediata y se notifican después (en ocasiones cuando las personas acuden a comisaría) para la renovación de su documentación. En estos casos, ven revocados automáticamente los derechos que les habían sido reconocidos hasta ese momento, antes de que puedan tener la posibilidad de recurrir o solicitar la suspensión de las resoluciones denegatorias bien por vía administrativa (recurso potestativo de reposición) o judicial (recurso ante la sala contencioso-administrativa de la Audiencia Nacional).

El Ministerio del Interior no incorpora la presentación de recursos al Registro Central de Extranjeros, a menos que la Audiencia Nacional decrete un auto de concesión de medidas cautelares de suspensión. Teniendo en cuenta que, tal y como reconoce la Abogacía del Estado, el efecto suspensivo puede producirse por silencio administrativo, es común que no quede constancia alguna en el Registro Central de Extranjeros de la suspensión de las resoluciones, lo que dificulta su reconocimiento por parte de las Administraciones Públicas.

Por otra parte, en contra de lo previsto en los artículos 3, 6 y 15 de la Directiva 2013/33/UE, las personas interesadas refieren que, en los casos en los que se suspende la ejecución de las resoluciones, no consta que se emita documento identificativo alguno que acredite su condición de solicitantes de protección internacional. Esta situación genera una grave inseguridad jurídica e indefensión en estas personas que se ven en la imposibilidad de acreditar su situación, mantener sus puestos de trabajo o ejercer derechos adquiridos desde su llegada a España. La ejecución automática de las resoluciones denegatorias, surte efectos irreparables, particularmente en el terreno laboral, ya que impide de facto la conservación de los derechos ostentados, que resultan vulnerados en caso de reconocerse la suspensión de las resoluciones.

La Abogacía del Estado confirma la aplicación del artículo 117.2 de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común, en estos procedimientos, a la par que aclara que, al suspenderse el acto recurrido en reposición, es decir, la denegación de la

solicitud de protección internacional, el solicitante habrá de continuar conservando los derechos ostentados previamente. El informe coincide con las disposiciones de la Directiva 32/2013, interpretada por la Sentencia de 17 de diciembre de 2020 del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, según la cual el disfrute de los derechos reconocidos a los solicitantes de protección internacional debe garantizarse hasta que recaiga resolución definitiva, esto es, hasta que ya no quepa formular recurso contra ella.

A pesar de todo lo anterior, la Dirección General de la Policía sostiene que solo volverá a documentar al solicitante con la tarjeta que acredita su condición, en aquellos casos en los que expresamente se estime la medida cautelar de suspensión de la salida obligatoria y la conservación de la autorización para trabajar. Por su parte, la Tesorería General de la Seguridad Social considera, tras la consulta realizada al Ministerio del Interior y su respuesta, que «el hecho de la interposición por el solicitante de recurso de reposición, lo único que implica es cambiar la situación administrativa del extranjero en el siguiente sentido: podrá seguir permaneciendo en el país hasta la resolución del recurso (en uno u otro sentido); pero no podrá seguir trabajando en España ya que no es titular de ningún permiso o autorización que le habilite para ello».

A la vista de la divergencia de posturas entre distintos organismos de la Administración, y las graves consecuencias que esta situación está ocasionando a miles de personas, continúan abiertas las actuaciones, de cuyo contenido se dará cuenta en el próximo informe anual.

4.11.3 Tramitación de solicitudes

Las deficiencias en las entrevistas de protección internacional que se realizan en las comisarías de policía son objeto de quejas frecuentes. En la Instrucción conjunta relativa al acceso al procedimiento y la formalización de solicitudes de protección internacional, a la que ya se ha hecho referencia en apartados anteriores, se abordan también de manera exhaustiva el contenido mínimo de estas o, las condiciones en las que se han de realizar, entre otros aspectos. Se efectuará un seguimiento, a la vista de las nuevas quejas que se reciban, de las dificultades prácticas que puedan surgir para el cumplimiento de las mejoras introducidas en la realización de las entrevistas.

La exclusión económico financiera de las personas residentes en España, que no pueden renovar la documentación en plazo por falta de citas o bien porque las entidades financieras no admiten las prórrogas automáticas de documentación, constituye un motivo de preocupación para el Defensor del Pueblo. Se siguen recibiendo quejas en las que se alega un trato discriminatorio por parte de las entidades bancarias, que tiene consecuencias graves para las personas afectadas, al no poder percibir los pagos salariales, suscribir contratos de trabajo, realizar gastos mensuales propios del hogar o

cobrar la prestación por desempleo, entre otros ejemplos. Continúan las actuaciones en relación con los problemas documentales para abrir y mantener cuentas bancarias en entidades financieras.

4.11.4 El sistema de acogida

El sistema de acogida ha padecido en los últimos años las consecuencias de dos realidades muy diferentes que, combinadas entre sí, han supuesto su colapso en varios momentos.

La primera realidad, que ha afectado profundamente a la situación del sistema de acogida, comenzó en el año 2015, cuando Europa sufrió la peor crisis migratoria desde el final de la segunda guerra mundial. En el caso español, el aumento sin precedentes de solicitudes de protección internacional (14.887), provocó una quiebra importante para el sistema de acogida, que no estaba preparado para asumir esa presión en un plazo de tiempo tan corto. Las solicitudes de protección internacional han ido subiendo de manera exponencial desde entonces, con más de 40.000 en 2017 y más de 118.000 nuevas solicitudes en 2019.

La situación creada por la pandemia de covid-19 no provocó un acusado descenso de solicitudes, que podría ser previsible a la vista del cierre de fronteras. Al contrario, el año 2020 finalizó con 88.762 nuevas solicitudes.

El comienzo de la segunda realidad se puede cifrar en el año 2018. Más de 65.000 personas fueron interceptadas intentando acceder irregularmente a territorio nacional. Y, de nuevo, en 2020, se produjo un importante repunte de llegadas irregulares (40.106 personas), más de la mitad de ellas llegaron a Canarias.

La conjunción de estas dos realidades ha supuesto que miles de personas en situación de vulnerabilidad, que carecen de recursos económicos, precisen de espacios de acogida.

El sistema de acogida español a solicitantes de protección internacional está diseñado para la atención de las necesidades básicas de los solicitantes que no tienen recursos económicos para atenderlas por sí mismos, con una metodología de intervención basada en la planificación de itinerarios por fases, en función del grado de autonomía. La imposibilidad de generar plazas de acogida al ritmo que demandaban las necesidades ha sido una constante en los últimos años.

El sistema lleva años funcionando mediante la concesión directa de subvenciones a determinadas entidades. Se financia así el Sistema Nacional de Acogida e Integración de personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional y la atención sociosanitaria en los centros de estancia temporal de inmigrantes de Ceuta y Melilla.

En este contexto se produjo la llegada de más de 23.000 personas a Canarias en 2020. El sistema de acogida contaba en Canarias con tres centros de acogida (78 plazas) en 2019. Durante 2020 se incrementaron a once los centros de acogida integral (388 plazas). Al no contar con plazas suficientes, se tuvo que acudir, una vez más, a recursos de emergencia, tanto para personas vulnerables en situación irregular como para aquellas con necesidades de protección internacional.

Se constata así que la emergencia que vive el sistema, desde 2015, se ha acabado convirtiendo en estructural. Precisamente por el carácter de urgencia de la situación, es necesario asegurar la dotación económica que permita mantener el sistema mediante subvenciones a las organizaciones no gubernamentales y no lucrativas especializadas que están gestionando en la actualidad los recursos de acogida.

Esta necesidad de refuerzo, que se produce de manera sistemática desde hace años, implica que haya de dotarse de forma inmediata y que, por tanto, no pueda ser atendida en el marco de las convocatorias periódicas de subvenciones, mediante concurrencia competitiva del procedimiento previsto en el artículo 22.1 de la Ley General de Subvenciones.

En la situación actual, un buen número de personas con necesidades de protección internacional, se encuentran acogidas temporalmente en recursos de emergencia, a la espera de ser derivados a un centro de primera acogida, mientras que otros están en dispositivos de la red de atención humanitaria o se encuentran en recursos de la red municipal de forma provisional, a través de acuerdos con la Secretaría de Estado de Migraciones.

La Secretaría de Estado de Migraciones anunció, en diciembre de 2020, que se estaba impulsando un Plan Operativo, junto a la Oficina Europea de Apoyo al Asilo, con el fin de diseñar un nuevo modelo para la recepción de solicitantes de protección internacional en España, mejor dotado y con mayores capacidades. Este plan se ha basado en un diagnóstico de necesidades conjunto, realizado entre septiembre y octubre de 2020.

Durante 2021, según informó la citada secretaría de Estado, se ha trabajado en los siguientes puntos: apoyar en la transición hacia un nuevo modelo de acogida en el país; mejorar los procesos estructurales en apoyo del sistema de acogida español; contribuir al fortalecimiento de la capacidad de recepción a través del desarrollo profesional, herramientas y materiales; dotar de mayor capacidad a los servicios de recepción en Canarias, y apoyar a las autoridades españolas en el ámbito del reasentamiento. Las actuaciones continúan abiertas para poder evaluar el grado de cumplimiento de los objetivos planteados durante 2021.

Continúan abiertas también las actuaciones iniciadas en 2019 respecto a las sanciones administrativas que se imponen a las personas en los recursos del sistema de acogida. A juicio del Defensor del Pueblo, el Manual de Gestión no es el instrumento jurídico adecuado para la regulación de las condiciones de acogida y, en concreto, por establecer el sistema de faltas y sanciones. Se han recibido los datos solicitados del número de procedimientos de baja obligatoria iniciados. Se informa de que fueron 744 en 2020 (los usuarios formularon alegaciones en 58 ocasiones). En el año 2021 (hasta el 13 de diciembre) se iniciaron 592 procedimientos de baja obligatoria, y las personas afectadas formularon alegaciones en 45 ocasiones.

5 IGUALDAD DE TRATO

Consideraciones generales

El cumplimiento de la obligación constitucional de la promoción de las condiciones para que la libertad y la igualdad de la persona, y de los grupos en que se integra, sean reales y efectivas constituye el ámbito de supervisión del Defensor del Pueblo en materia de igualdad de trato.

La comunidad gitana, así como la extranjera en situación irregular, han sido objeto de particular atención. Los delitos de odio, la finalización de las actuaciones por la falta de escolarización de un grupo de menores en situación irregular en Melilla, o la discriminación contra la mujer en diversos ámbitos, se han contado entre los casos más relevantes.

Un año más, las actuaciones relacionadas con la necesidad de erradicar las identificaciones policiales basadas en perfiles étnicos y raciales han sido objeto de queja, así como la incoación de expedientes sancionadores a personas extranjeras en situación irregular, que son progenitores de menores españoles.

5.1 DISCRIMINACIÓN POR ORIGEN ÉTNICO, RACIAL O NACIONAL

5.1.1 Comunidad gitana

Se iniciaron actuaciones tras una queja recibida en la que el Consejo Estatal del Pueblo Gitano trasladaba su preocupación por los contenidos y el tono utilizado en un programa de televisión de una cadena privada, en relación con los sucesos ocurridos en Rociana (Huelva). Se denunciaba que el programa realizó una reconstrucción distorsionada de los sucesos, en la que se vertieron una serie de acusaciones contra la víctima fundamentadas en estereotipos y prejuicios contra la comunidad gitana, condensados básicamente en la delincuencia y la marginalidad.

Tras la emisión del espacio, las redes sociales se colapsaron con mensajes antigitanos, alegrándose por el fallecimiento de un «ladrón» y apoyando al presunto asesino confeso. El Consejo Estatal del Pueblo Gitano exponía que ese caso mostraba hasta qué punto se alimentaba el odio desde los medios de comunicación. La cadena en cuestión acumula denuncias por estas distorsiones verbales que perjudican gravemente la imagen pública y el desarrollo social de la ciudadanía gitana. Llamaban la atención, además, el uso recurrente de un lenguaje cargado de imágenes estereotipadas y

connotaciones peyorativas («guerras», «clanes», «familias conflictivas», etc.) que alimenta el enfrentamiento vecinal y lo convierte en un espectáculo.

Se iniciaron actuaciones con la Subdirección General para la Igualdad de Trato y Diversidad Étnico Racial y con la Secretaría del Consejo para la Eliminación de la Discriminación Racial o Étnica. La respuesta oficial informó de la presentación de una denuncia ante la fiscalía, en relación con un posible delito del artículo 510 del Código Penal, puesto que se entendía que reunía los requisitos contemplados en la Circular 7/2019 de la Fiscalía General del Estado, en cuanto a la aplicación del discurso de odio tipificado en el citado artículo.

La Fiscalía Provincial de Huelva incoó dos diligencias de investigación, a raíz de varios escritos presentados por una entidad, de las cuales una se archivó y la otra dio lugar a unas diligencias previas en el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 2 de dicha población. Se ha pedido a la Fiscalía General que mantenga informada a esta institución del curso de estas diligencias.

Segregación escolar

En febrero de 2021, la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI), publicó su informe intermedio sobre las recomendaciones que formuló a España en 2018. Entre ellas destaca la necesidad de intensificar las acciones para aumentar la escolarización del alumnado gitano en la educación primaria.

Se solicitó información a la Secretaría de Estado de Educación y Formación Profesional, sobre las medidas adoptadas en cumplimiento de las recomendaciones de la ECRI. En su respuesta, se da cuenta del desarrollo de un estudio piloto sobre la segregación del alumnado gitano, con vistas a la obtención de datos relevantes que permitan su evaluación y seguimiento, así como a profundizar en su impacto en la proporción de alumnos gitanos que completan la educación obligatoria.

Una de las cuestiones señaladas especialmente por la ECRI se refiere a la ausencia de información estadística adecuada. Esta carencia impide evaluar el impacto de las medidas que se han tomado desde 2018. La citada secretaría señala que este es uno de los aspectos que la nueva Estrategia Nacional para la Igualdad, Inclusión y Participación del Pueblo Gitano 2021-2030, coordinada por el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, pretende subsanar mediante el establecimiento de indicadores cuantitativos y cualitativos, así como de nuevas fuentes de medición. Impulsará el desarrollo de estudios temáticos y sociodemográficos para recoger datos fiables que permitan establecer líneas de base en los indicadores que carecen de datos y actualizar los ya existentes. Sobre todo, respecto a la identificación de los indicadores de los que no se dispone de información.

El estudio piloto *Segregación escolar del alumnado gitano en España* se enmarca dentro de las acciones del ministerio encaminadas a detectar y conocer la situación de los centros educativos con alta concentración de alumnado gitano, con el fin de paliar esta realidad y sus efectos sobre alumnos y familias.

La Fundación Secretariado Gitano ha sido la entidad encargada de realizar este estudio piloto, de carácter exploratorio, cuya fase de preparación se inició en septiembre de 2019, con los siguientes objetivos específicos: analizar la distribución del alumnado gitano en los centros de Educación Primaria y Educación Secundaria Obligatoria, en las áreas geográficas incluidas en el estudio y detección de aquellos donde haya concentraciones de este alumnado por encima del 30 %; identificar los diferentes tipos de segregación escolar que se están produciendo (de centro, de aula, por itinerarios) y su alcance; determinar los efectos que tienen los contextos educativos segregados sobre los centros y el alumnado, y detectar posibles buenas prácticas o medidas para contrarrestar los efectos negativos de la alta concentración de alumnado gitano.

El grupo-objetivo del estudio incluye todos los centros educativos de Educación Primaria y Educación Secundaria, tanto públicos como privados y concertados, en seis ciudades de cinco comunidades autónomas distintas con un alto número de población gitana residente, según la estimación del Estudio-Mapa sobre vivienda y población gitana en España 2015 (FSG-DALEPH, 2016). De cada ciudad, se seleccionaron tres barrios con diferente grado de concentración de esta población.

El citado estudio concluye que se ha logrado mejorar la asistencia a la educación infantil (95 %), la escolarización en educación primaria y secundaria —en hombres— y se ha conseguido reducir el porcentaje de población gitana joven que ni estudia ni trabaja (63 %). También se han logrado avances en lo relativo a la matrícula del alumnado de infancia gitana en el curso adecuado para su edad. No se han alcanzado los objetivos de escolarización en educación secundaria en mujeres. La reducción de la tasa de analfabetismo en población adulta no se ha mejorado lo suficiente (13,8 % para mujeres y 5,6 % para hombres), ni tampoco el acceso de población gitana a estudios postobligatorios (3,15 %).

Se solicitó también información acerca del impacto de las medidas adoptadas en materia de educación tras la evaluación final de la Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana 2012-2020 (que fue remitida a los ministerios en septiembre de 2021).

5.1.2 Controles policiales de identificación

Continúa sin implantarse la obligación de consignar en volantes acreditativos las diligencias de identificación practicadas en sede policial. Esta obligación, prevista por la

Instrucción 7/2015 de la Secretaría de Estado de Seguridad, impide que se puedan investigar de manera efectiva las quejas que se reciben sobre este asunto.

El Defensor del Pueblo reitera la necesidad de que se ponga en marcha, sin más demora, la aplicación informática para la elaboración de los formularios para la identificación de personas en la vía pública por los funcionarios de la Policía Nacional, que continúa pendiente de concreción, desde que se anunció en 2016.

5.1.3 Incoación de un expediente de expulsión, tras interponer una denuncia penal o acudir a una comisaría de policía

Continúan recibándose quejas de personas extranjeras en situación irregular a las que, tras personarse en dependencias policiales con objeto de denunciar un delito, o para el ejercicio de algún derecho, se les inicia un expediente de expulsión por estancia irregular.

Durante 2021, se han recibido quejas por esta cuestión derivadas de actuaciones policiales en Melilla y Valencia. En ambos casos, las personas extranjeras en situación irregular contaban con un fuerte arraigo y tenían menores de edad a su cargo. En el caso de Valencia, los menores eran de nacionalidad española y fueron a comisaría a solicitar el DNI de sus hijos. En el caso de Melilla, sus hijos se encontraban también en situación irregular y habían sido escolarizados por primera vez, tras numerosas intervenciones del Defensor del Pueblo.

En ambos casos, la Policía Nacional defiende la corrección de su actuación. Entiende que la incoación de procedimientos sancionadores a personas extranjeras en situación irregular entra dentro de las competencias de las brigadas de extranjería, y que su inicio tiene su fundamento en el artículo 219.1 del Reglamento de extranjería, aprobado por el Real Decreto 557/2011, de 20 de abril.

Según entiende la Administración, actualmente las únicas excepciones legalmente contempladas se refieren a las víctimas de trata de seres humanos, víctimas de violencia de género y solicitantes de protección internacional.

En la contestación oficial, se informó también de la respuesta de la Comisaría General de Extranjería y Fronteras a varias preguntas parlamentarias formuladas durante 2021. En ellas se afirma que no van a dar instrucciones que se opongan a lo dictado por la normativa de extranjería, por lo que se seguirán instruyendo expedientes sancionadores por infracción a la legitimación de extranjería, salvo en aquellos casos que la ley expresamente excluye.

En el caso de Melilla, la delegación del Gobierno añade que las personas que se encuentran en España de manera irregular no pueden albergar como esperanza legítima

que su estancia irregular no sea sancionada, lo cual no impide que, mientras dure su permanencia en España, sean titulares y disfruten de todos los derechos que les reconoce la Ley Orgánica 4/2000 y el resto del ordenamiento jurídico, no afectando el procedimiento sancionador al expediente de escolarización del menor.

La citada delegación del Gobierno sostiene que estos procedimientos no se inician en el ejercicio legítimo del derecho a la educación de sus hijos, sino por una labor policial de investigación en el ámbito de los múltiples fraudes en el empadronamiento que se suscitan para la escolarización de menores no residentes en la Ciudad Autónoma de Melilla. Se añade que cualquier circunstancia relacionada con arraigo social o familiar o el tiempo de residencia en España pueden ser alegadas durante la tramitación del procedimiento, al objeto de ser adecuadamente valoradas por el instructor o la autoridad competente para resolver.

El Defensor del Pueblo no puede compartir esta interpretación, muestra su preocupación por esta actuación policial y por la justificación que realiza la Delegación del Gobierno en Melilla. La incoación de expedientes de expulsión a progenitores en situación irregular, cuya situación ha sido detectada con motivo de la escolarización de sus hijos, constituye en sí misma una actuación que desincentiva el ejercicio del derecho a la escolarización que ostentan todos los menores de edad que se encuentran en España, con independencia de su situación documental.

Sin embargo, es cierto que la actual regulación de extranjería prevé mecanismos individuales para la regularización documental de estas familias que residen desde hace largos años en Melilla. Por ello, en octubre de 2021 se dio traslado de esta situación a la Secretaría de Estado de Migraciones, a fin de que se evaluara la posibilidad de poner en marcha los mecanismos legalmente previstos para su regularización.

En el caso de Valencia, se incoaron expedientes de expulsión a tres mujeres extranjeras que se encontraban en situación irregular, madres de menores españoles. Estas mujeres acudieron a la Comisaría de Policía de Paterna (Valencia) para solicitar el DNI de sus hijos, menores españoles. A juicio del Defensor del Pueblo, esta actuación carece de respaldo legal.

En primer lugar, porque la materialización de una orden de expulsión de progenitores extranjeros, padres de menores españoles, les priva del cuidado, atención y cercanía de sus hijos, de nacionalidad española. Por tanto, el supuesto de hecho por el que se incoa el expediente ignora que, en todo caso, no se podrá sancionar con la expulsión la estancia irregular de estas ciudadanas, en su condición de madres de menores españoles.

La situación expuesta reproduce con exactitud un supuesto planteado ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Caso Albarracín contra España, 35765/14). La

decisión, de 17 de marzo de 2015, acepta la declaración unilateral del Gobierno español en el sentido de suspender la expulsión del territorio nacional de una ciudadana argentina, con una hija española, al reconocer la vulneración del derecho a la vida familiar e indemnizarla por el perjuicio causado con la cantidad de 19.104 euros.

Asimismo, no solo es que no se pueda sancionar a estas personas con la expulsión, es que además tienen derecho a residir y trabajar legalmente en España, precisamente por ser progenitoras de menores españoles. En este sentido, la Sentencia Ruiz Zambrano, de 8 de marzo de 2011, del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), consideró que el recurrente, nacional colombiano, tenía derecho a residir y trabajar en Bélgica por su condición de padre de ciudadanos comunitarios (dos menores belgas), que se encontraban a su cargo. El citado tribunal estableció que la presencia del ciudadano colombiano en Bélgica era imprescindible para que sus dos hijos menores de edad pudieran disfrutar de manera efectiva sus derechos como ciudadanos de la Unión Europea.

De nuevo en 2017, el TJUE estableció que la denegación del derecho de residencia a estos familiares vulneraría el efecto útil de la ciudadanía de la UE, si, como consecuencia de la denegación de ese derecho, las personas afectadas se vieran obligadas de hecho a abandonar el territorio europeo.

En cumplimiento de todo lo anterior, el 21 de septiembre de 2020, la Dirección General de Migraciones dictó la Instrucción 8/2020, sobre la residencia en España de los progenitores nacionales de terceros países de menores ciudadanos de la Unión, incluidos españoles. Esta instrucción es consecuente con la legislación y jurisprudencia aplicables en la materia, así como las Recomendaciones del Defensor del Pueblo. El establecimiento de criterios para la concesión de una autorización de residencia por un período de cinco años a los progenitores extranjeros de menores con nacionalidad española, o de otro país de la UE, reconoce la gran repercusión que la situación administrativa en la que se encuentran los padres en el país de la nacionalidad del menor tiene para su vida y su adecuado desarrollo, y con ello la necesidad de considerar su interés superior.

A juicio del Defensor del Pueblo, la práctica detectada en la Comisaría de Policía de Paterna (Valencia), por la que se incoan expedientes de expulsión a progenitores extranjeros de menores españoles, carece de respaldo legal y debería cesar sin demora.

5.1.4 Otras discriminaciones por motivos étnicos, raciales o nacionales

En el curso escolar que comenzó en septiembre de 2021, fueron escolarizados todos los menores extranjeros residentes en Melilla, respecto de los que el Defensor del Pueblo había formulado sugerencias durante ese año.

La Dirección General de Planificación y Gestión Educativa informó de que se habían iniciado los trabajos para sustituir las normas que regulan la admisión del alumnado en las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, se tendría en consideración el Dictamen aprobado por el Comité de Derechos del Niño el 14 de junio de 2021, en relación con el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño, y se consensuarán con las direcciones provinciales de Educación. Se comunicó que dichas normas se implementarán en el momento en que sea publicada en el *Boletín Oficial del Estado* la resolución de la Secretaría de Estado de Educación, por la que se regulará el proceso de admisión de alumnos y alumnas en centros docentes públicos y privados concertados que imparten el segundo ciclo de educación infantil, educación primaria, educación secundaria y bachillerato, en las ciudades de Ceuta y Melilla para el curso 2022-2023 (La implementación de las mencionadas normas ya han sido publicadas en el BOE, ya en el año 2022, de manera que se dará cuenta de su contenido en el informe del Defensor del Pueblo correspondiente a ese año).

Para finalizar este apartado, se da cuenta de otra actuación iniciada por el Defensor del Pueblo, en relación con estos motivos de discriminación. Se recibieron análogas quejas por la referencia a varias nacionalidades, en particular la nacionalidad rusa, en el marco de la campaña de sensibilización contra la trata de seres humanos. Coincidiendo con la conmemoración del Día Internacional contra la Explotación Sexual y la Trata de Personas, una asociación lanzó una campaña de sensibilización financiada, entre otras entidades, por los ministerios de Igualdad, Inclusión, Seguridad Social y Migraciones y Asuntos Sociales y Agenda 2030.

En el marco de esta campaña, la asociación difundió carteles de sensibilización en los que se identificaban varias nacionalidades, entre ellas la nacionalidad rusa, en referencia a mujeres forzadas a ejercer la prostitución. Sin cuestionar el objetivo disuasorio de la campaña, varias mujeres expusieron en sus quejas su disconformidad porque podría contribuir a perpetuar la estigmatización existente contra las mujeres y niñas de estas nacionalidades, que se encuentran en España, al propiciar su identificación con la prostitución.

Se iniciaron actuaciones con la Secretaría de Estado de Igualdad, que respondió que, aunque esa campaña concreta no había sido financiada por ese organismo, ante el descontento generado, la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género se puso en contacto con la asociación, la cual remitió una disculpa formal por la atribución de una financiación pública con la que no contaba, así como por el malestar que había provocado, comunicando su retirada.

5.2 DISCRIMINACIÓN POR RAZÓN DE DISCAPACIDAD

Accesibilidad a los servicios de comunicación audiovisual

Durante 2021, han continuado recibándose quejas que denunciaban la escasa accesibilidad de los medios de comunicación audiovisual para el colectivo de personas con discapacidad auditiva. En particular, por el subtulado y el empleo de la lengua de signos, medidas que los reclamantes consideran insuficientes.

Con motivo de estas quejas, especialmente las presentadas por ciudadanos que cuestionaban los actuales medios de apoyo a la comunicación oral de las personas sordas, con discapacidad auditiva y sordo ciegas, durante los programas informativos de los canales de televisión de titularidad estatal, se iniciaron, en julio de 2021, actuaciones ante la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones e Infraestructuras Digitales del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital.

La citada secretaría de estado proporcionó un completo informe en el que se comunicaba a esta institución el incremento de la atención que se dispensa por los canales públicos de comunicación a este colectivo, indicando que, tras la publicación de la Directiva 2018/1808, que modificaba la Directiva de Servicios de Comunicación Audiovisual 2010/13/UE y la adaptaba a las nuevas realidades audiovisuales —entre cuyas novedades se modifica el artículo dedicado a la accesibilidad—, los Estados miembros están obligados a garantizar, sin dilación, que los servicios ofrecidos por los prestadores de servicios de comunicación sujetos a su jurisdicción mejoren de forma continua y progresiva su accesibilidad para las personas con discapacidad, mediante medidas proporcionadas.

De los datos facilitados, se desprendía que se encontraba en proceso de aprobación por las Cortes Generales la nueva Ley General de Comunicación Audiovisual, por la que se transpone al ordenamiento jurídico español la normativa europea, que tratará de mejorar el régimen jurídico de accesibilidad a los servicios de comunicación audiovisuales, estableciendo la obligación de observar los criterios del Centro de Normalización Lingüística de la Lengua de Signos Española o de los organismos equivalentes de las comunidades autónomas que tengan su propia lengua de signos, creando un punto único para reclamaciones relativas a la accesibilidad por parte de los usuarios.

Confía el Defensor del Pueblo en que la nueva ley, cuyo contenido pretende garantizar la calidad de los contenidos signados y promover medidas para incrementar la protección de los menores, contribuya a dar una mejor solución a las dificultades puestas de manifiesto en las quejas que se presentan en esta materia ante la institución.

5.3 DISCRIMINACIÓN POR RAZÓN DE SEXO

En las quejas en las que se alega una discriminación por razón de sexo, el Defensor del Pueblo toma en consideración estos tres parámetros: la discriminación directa, la discriminación indirecta y la acción positiva.

El concepto de discriminación directa parte del principio constitucional según el cual nadie puede ser discriminado por razón de sexo. La diferenciación de trato por esta razón, ya sea en una norma, en un acto jurídico o en una actividad jurisdiccional o administrativa, supone una discriminación directa.

La discriminación indirecta incluye los tratamientos formalmente no discriminatorios de los que derivan, por las circunstancias de hecho concurrentes en un supuesto concreto, consecuencias desiguales en virtud de la pertenencia a uno u otro sexo, y que resultan perjudiciales para uno de los dos. Lo que, en la práctica, viene a significar que el trato formalmente igualitario deriva en un perjuicio efectivo para las mujeres.

Por último, las medidas de acción positivas tienen su sentido constitucional al prever un trato desigual basado en el sexo, pero que se justifican para beneficiar temporalmente a determinados colectivos, tradicionalmente preteridos, a fin de superar su situación de desigualdad sustancial.

Condiciones paritarias en un organismo

El Defensor del Pueblo concluyó las actuaciones iniciadas por un posible incumplimiento de la legislación sobre igualdad, al impedirse el acceso en condiciones paritarias a los órganos de gobierno de la Comunidad de Regantes de Villajoyosa (Alicante). La Confederación Hidrográfica del Júcar informó de que el sistema de participación y régimen de votaciones aplicado por la citada corporación, en la elección de sus órganos de gobierno, es el preceptuado en sus propias ordenanzas, aprobadas por Real Orden de 14 de junio de 1907. Dicho sistema es conforme a la vigente normativa de aguas. No se considera que haya vulnerado el derecho de igualdad del artículo 14 de la Constitución, al permitir la comunidad la votación de todos los comuneros, individualmente o por asociación. Se dio traslado de esta información a las promotoras de la queja para que formularsen alegaciones.

Valoración de méritos de una investigadora

El Defensor del Pueblo inició actuaciones, tras recibir una queja de una investigadora universitaria que consideraba que el procedimiento de valoración de méritos establecido

para concesión de subvenciones de proyectos de investigación era discriminatorio hacia la mujer, que ha sido madre, cuando se presenta como investigadora principal.

Se solicitó información a la Secretaría de Estado de Universidades, a fin de conocer cómo se garantiza la completa implementación de los mecanismos adoptados para la incorporación de la perspectiva de género como una categoría transversal en la investigación y la tecnología. Asimismo, se solicitó información acerca de la adopción de las medidas necesarias para estimular y dar reconocimiento a la presencia de mujeres en los equipos de investigación.

Se dio traslado a la interesada de la respuesta de la Administración que, en su caso concreto, informaba de que se había acordado con la Generalitat Valenciana recibir las solicitudes y realizar proceso de evaluación por pares, que culminó con la elaboración de un informe de valoración científico-técnico que contiene valoraciones numéricas y apreciaciones sobre como cada solicitud se ajusta a cada criterio de evaluación. En el caso particular, los pares que evaluaron este criterio pudieron considerar la interrupción de la interesada en relación con su maternidad. Al no estar este aspecto específicamente regulado por la convocatoria, quedó a la discreción de quienes evalúan usar la información contenida en la solicitud de la manera que mejor sirviera a los criterios de evaluación, siempre respetando los principios generales de igualdad y no discriminación.

Se le trasladaron también a la interesada las consideraciones generales que hace la Administración respecto a las medidas adoptadas para estimular y ofrecer reconocimiento a la presencia de mujeres en los equipos de investigación. Ya en 2022, la interesada ha vuelto a dirigirse a esta institución manifestando su disconformidad con la respuesta recibida, por lo que se está sometiendo a nuevo estudio su contenido.

Criterio de las oficinas de extranjería respecto a las víctimas de género

El Defensor del Pueblo inició una actuación, tras constatar la inexistencia de un criterio homogéneo entre las oficinas de extranjería, a la hora de interpretar la referencia a la situación administrativa de la víctima de violencia de género. La Secretaría de Estado de Migraciones compartió esta apreciación del Defensor del Pueblo y, con el objetivo de generar un marco claro, armonizado, y que aporte seguridad jurídica, aprobó el 24 de noviembre de 2021 la Instrucción SEM 2/2021, sobre autorización de residencia temporal y trabajo por circunstancias excepcionales de mujeres extranjeras víctimas de violencia de género.

Dicha instrucción da respuesta a la cuestión planteada en una queja respecto a la aplicación del artículo 31 bis 2 y 3 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, a aquellas mujeres que, habiendo acreditado su condición de víctimas de violencia de género, se hallaban regularmente en España en el momento en el que se produjeron los actos que

motivan su necesidad de protección. Se pone fin, así, a una práctica administrativa que, de manera restrictiva y sin apoyo en la ley o en el reglamento de extranjería, solo permitía el acceso al procedimiento previsto en estos artículos a las mujeres extranjeras víctimas de violencia de género en situación irregular.

Otras actuaciones

En otros capítulos del presente informe anual se abordan otras cuestiones relativas a la discriminación por razones de sexo y su prevención: una Recomendación sobre apellidos extranjeros que recogen la variante de género en la lengua de origen, pero no en español, al ser registrados (1.6.8); los derechos de las internas en los centros penitenciarios (2.3); las medidas para el ingreso mínimo vital (IMV) dirigidas a la reducción de la brecha de género (9.3.7).

5.4 DISCRIMINACIÓN POR RAZÓN DE ORIENTACIÓN SEXUAL E IDENTIDAD DE GÉNERO

El Defensor del Pueblo ha concluido sus actuaciones en la queja sobre un posible incumplimiento, por parte del obispado de Alcalá de Henares (Madrid), de la Ley 3/2016, de 22 de julio, de Protección Integral contra la LGTBIfobia, en relación con el presunto desarrollo de «Terapias para curar la homosexualidad».

La Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad de la Comunidad de Madrid comunicó que no había considerado posible abrir un procedimiento sancionador, a la vista de que la principal prueba de cargo consistía en los registros de llamadas, grabaciones, correos electrónicos y documentación aportados por un periodista, obtenidos sin el consentimiento de uno de los interlocutores.

El Defensor del Pueblo sigue extremando la atención ante todo indicio de discriminación por orientación sexual, como era este caso. O por discriminación por identidad de género, como fue el caso de un alumno transexual de Educación Secundaria, al que no se había respetado la solicitud de ser identificado según su identidad de género, en un instituto de la Región de Murcia. El Defensor del Pueblo recomendó a la Consejería de Educación y Cultura de dicha comunidad autónoma que adoptara las iniciativas que resulten necesarias en el ámbito educativo para que la documentación administrativa se adecúe a la diversidad sexual y afectiva de las personas LGBTI, tal y como lo establece la Ley 8/2016, de 27 de mayo, de igualdad social de lesbianas, gais, bisexuales, transexuales, transgénero e intersexuales, y de políticas públicas contra la discriminación por orientación sexual e identidad de género en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. La Recomendación fue aceptada.

5.5 DISCRIMINACIÓN POR RAZÓN DE RELIGIÓN Y VULNERACIÓN DE LA LIBERTAD RELIGIOSA

Se recibió queja de una federación de entidades religiosas evangélicas por lo que consideraban una limitación injustificada del derecho fundamental de libertad religiosa. Exponían que en la Comunidad Autónoma de Aragón se estableció la prohibición de cantar en los actos de culto mediante el Decreto-ley 7/2020, por el que se establecía el régimen jurídico de alerta sanitaria para el control de la pandemia, que fue posteriormente prorrogado por las distintas órdenes aprobadas a tal efecto.

Referían que, en vista de la importancia de los cánticos como elemento fundamental del acto de culto de estas iglesias, había un gran desconcierto y preocupación en todas las comunidades evangélicas de Aragón. Por este motivo, se había solicitado formalmente al Gobierno de Aragón que eliminase esta prohibición, sin recibir respuesta.

La Consejería de Sanidad del Gobierno de Aragón informó de que la prohibición de cantar en los actos de culto afectó a todo tipo de culto, e incluso a otros eventos culturales ajenos al ámbito religioso. Expone que está demostrado que el SARS-CoV-2 se transmite mediante aerosoles que contienen virus viables generados por la persona infectada. La concentración y tamaño de los aerosoles generados depende de la actividad desarrollada, siendo mínimo al respirar tranquilamente, y progresivamente mayor al conversar en voz baja, voz alta, gritar, cantar, toser y hacer actividades físicas intensas.

El canto contribuye a incrementar la emisión de gotículas y aerosoles. Estos últimos son capaces de flotar, permanecer en el aire y desplazarse por lo menos hasta casi cinco metros, según el documento técnico Evaluación del riesgo de la transmisión de SARS-CoV-2 mediante aerosoles. Medidas de prevención y recomendaciones», elaborado por un grupo de expertos en aerosoles y en transmisión y prevención de las enfermedades infecciosas.

En el momento en que se remitió la respuesta ya se permitía cantar durante las ceremonias, con la observancia de determinadas medidas de seguridad y protección.

Cabe mencionar aquí la actuación del Defensor del Pueblo en un caso que afectó al registro civil de dos matrimonios de la confesión religiosa de los Testigos de Jehová, y que solo indirectamente puede considerarse como una situación de discriminación por motivo religioso, más bien se trata de una disfunción administrativa, finalmente solucionable (véase el epígrafe «Matrimonio en una confesión religiosa», dentro de 1.6.8, en las cuestiones sobre el Registro Civil, del presente informe).

5.6 DISCRIMINACIÓN POR RAZÓN DE CUALQUIER OTRA CONDICIÓN O CIRCUNSTANCIA PERSONAL O SOCIAL

Trabajadoras temporeras

La supervisión de las condiciones de contratación en origen y las condiciones de las trabajadoras temporeras marroquíes de la campaña de la fresa, en la provincia de Huelva, continúa siendo objeto de atención. La Secretaría de Estado de Empleo y Economía Social ha remitido información en relación con la actividad de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social sobre las actuaciones respecto a estas trabajadoras.

El sector agrario se caracteriza, entre otras cuestiones, por la existencia de un elevado porcentaje de personas trabajadoras sujetas a un contrato temporal. Así, coincidiendo con el comienzo de las campañas agrarias, un gran número de personas se desplazan hacia las poblaciones rurales atraídas por una oferta de empleo estacional, dirigida a la recolección de los diferentes frutos. En este marco se incluye la campaña inspectora de la fresa y frutos rojos de Huelva, la cual se ha visto reforzada en los últimos años, y de forma más intensa desde 2018. En ella se llevan a cabo inspecciones con enfoque transversal para garantizar el cumplimiento de la normativa, en todas las materias objeto de actuación de la inspección, y habitualmente en compañía de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, como apoyo y complemento a dicha labor.

De cara a la orientación de la campaña, y dado el elevado porcentaje de trabajadores y trabajadoras extranjeros que prestan servicios en la recogida de productos agrícolas, la inspección es plenamente consciente de la necesidad de garantizar su inserción e integración en el ámbito laboral en condiciones de seguridad e igualdad, en relación con las trabajadoras y trabajadores nacionales, así como de garantizar unas condiciones de vida y trabajo decentes para cuantas personas trabajan en el sector.

Igualmente, se introduce el enfoque de género en la actuación inspectora, dado el elevado número de mujeres que realizan tareas agrícolas. En este tipo de expedientes, se comprueba *in situ*, todos los aspectos de la relación laboral, cuyo objetivo principal es luchar contra el trabajo no declarado, así como garantizar el respeto a sus condiciones laborales, de Seguridad Social y de seguridad y salud, para la consecución de un trabajo digno.

Se indica además que, si en el curso de las actuaciones inspectoras circunscritas al ámbito administrativo sancionador, se detectase la posible comisión de un delito en materia de trata de seres humanos o de explotación laboral, la Inspección de Trabajo y Seguridad Social dará traslado al ministerio fiscal, a través de la autoridad competente para imponer la sanción, de una relación de los hechos que haya conocido y de las personas que pudieran estar afectadas.

Durante los años 2020 y 2021, la inspección de trabajo ha puesto en marcha el refuerzo de la campaña agraria nacional, con el siguiente número de actuaciones (expedientes) realizados en el sector agrario en la provincia de Huelva: 1.226 actuaciones en 2020 y 789 en el primer trimestre de 2021.

En el ámbito nacional, se informó de las acciones de comunicación e información previstas en el sector agrario, en colaboración con la Autoridad Laboral Europea, a través de una campaña europea. Esta campaña se centra en el trabajo transfronterizo, y, de forma especial, en la actividad agraria. Incluye una acción informativa dirigida a las empresas y trabajadores del sector, a lo que se sumarán acciones inspectoras con la posibilidad de realizar inspecciones conjuntas y concertadas con otras inspecciones europeas (en todo caso, teniendo en cuenta las limitaciones existentes como consecuencia de la pandemia de la covid-19).

El Plan de Acción de esta campaña estaba previsto para los meses de abril a octubre de 2021. Asimismo, en los meses de agosto y septiembre se preveía una campaña de la Plataforma Europea de Trabajo no declarado. Esta campaña consta de una actividad informativa y de una semana de acción que incluirá acciones nacionales, pero también podrá incluir acciones a nivel europeo.

En el próximo informe anual se dará resultado del impacto que hayan tenido todas las medidas que estaba previsto realizar durante 2021.

Menores deportistas extranjeros no acompañados

Hay que dar cuenta, un año más, de la discriminación que padecen muchas personas extranjeras para la práctica de los deportes federados. Las quejas vuelven a estar protagonizadas por menores extranjeros no acompañados, tutelados por una Administración Pública.

El Consejo Superior de Deportes reitera que la situación de los menores no acompañados requiere, por parte de la Administración española de una extrema sensibilidad y especial protección. Debe velar por un correcto desarrollo e integración del menor durante su estancia en España, siéndole reconocidos todos los derechos de protección a la infancia de carácter internacional, desarrollados en diversos tratados.

En cada una de las quejas presentadas durante el año 2021, la mayoría de ellas de la Comunidad Canaria, el citado organismo, tras constatar que el menor reside legalmente en España y, por ende, tiene derecho a participar en actividades deportivas de carácter no profesional, a pesar de no haber sido acompañado por su familia, ordenó a la Real Federación Española de Fútbol a que procediese, de manera inmediata, a

autorizar a la federación autonómica correspondiente la expedición de licencia deportiva a favor del menor.

6 VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES

Consideraciones generales

Se ha optado por denominar este capítulo así, «violencia contra las mujeres», al ser la expresión utilizada por la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (en sus siglas en inglés, CEDAW), y por el Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica (coloquialmente, Convenio de Estambul). Es una terminología adecuada para referirse a todos aquellos actos de violencia cometidos contra las mujeres por el hecho de serlo, e incluye aquellos que constituyen violencia de género conforme a la legislación española.

Esa violencia contra las mujeres, por el hecho de serlo, constituye un delito contrario a derechos fundamentales tan básicos como la vida, la integridad física y moral, la libertad y, por supuesto, la igualdad entre hombres y mujeres.

El Defensor del Pueblo fue pionero en alertar de la realidad y gravedad de este fenómeno, publicando en 1998 el estudio *Violencia doméstica contra las mujeres*. Lo hizo porque empezaron a llegar quejas a la institución de mujeres que estaban sufriendo por esta causa. La repercusión del estudio contribuyó sin duda a la reforma del Código Penal de 1999 (que introduce la «violencia doméstica», por vez primera, como delito autónomo con respecto a otros contra la vida, la integridad o la libertad), al debate social y a preparar el camino para lo que luego fue la Ley Orgánica 1/2004, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, sus desarrollos y el Pacto de Estado contra la violencia de género, suscrito en 2017 y actualizado en 2021.

Según los datos publicados por el Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer, en el año 2021, han sido 43 las mujeres asesinadas por violencia de género, la cifra más baja que se registra desde el registro oficial de víctimas de 2003. Sin embargo, este año ha aumentado el número de menores asesinados por violencia de género, que pasa de tres menores en 2020, a 7 registrados este año, además de los 30 niños que han quedado huérfanos en 2021 y que, de acuerdo con el Convenio de Estambul y con el artículo 1.4 de la mencionada Ley Orgánica 1/2004, son también víctimas de violencia de género, ya que se trata de una violencia ejercida en el seno de las relaciones de pareja.

De acuerdo con los datos oficiales, de las 43 mujeres asesinadas, 26 convivían con su agresor, y de estas 21 mantenían una relación de pareja con él. 25 de las 43 mujeres asesinadas tenían entre 31 y 50 años, la franja de edad más vulnerable ante la

violencia machista. El número de denuncias sigue siendo muy bajo, y se mantiene la tendencia de los últimos años a evitar la denuncia por miedo a una mayor represalia sobre ellas o sobre sus hijos. Solo 9 de las 43 víctimas habían interpuesto denuncia contra su agresor, aunque la ayuda no llegó a tiempo para ellas.

Respecto a las cifras de violencia vicaria, en 4 de los casos existían denuncias previas de la madre y en 5, el presunto asesino era excónyuge o expareja de la madre. En 4 de los casos había medidas judiciales, por lo que la protección judicial resultó claramente insuficiente para proteger a los menores.

Este informe anual refleja la continuidad del compromiso del Defensor del Pueblo y la complejidad del abordaje de este problema, que exige aproximaciones desde enfoques muy diversos. Si en los comienzos de la lucha contra la violencia de género se trataba, sobre todo, de mejorar la protección policial de las mujeres y de ajustar el ordenamiento penal, se trata ahora —sin descuidar en modo alguno esos elementos capitales— de profundizar en otros aspectos, como son la educación, la integración social de las víctimas o el abordaje de la violencia contra los menores vinculada a la de género.

En términos generales, continúan siendo poco numerosas (algo más del medio centenar) las quejas que ha recibido el Defensor del Pueblo en 2021 sobre violencia de género, en relación con el conjunto de quejas que recibe la institución. Hay que tener en cuenta que los casos de violencia de género se relacionan con delitos que son objeto de intervención judicial y en los que el Defensor del Pueblo no tiene competencia. Y que se contabiliza en este tipo de quejas las que se refieren a las víctimas de violencia de género producida por sus parejas o exparejas, al margen de otras formas de violencia contra la mujer.

Debe ser objeto de interés del Defensor del Pueblo el sistema público de protección y atención a las víctimas en sus diversas fases, desde los mecanismos de protección puestos en funcionamiento con la denuncia, hasta las herramientas de educación y sensibilización social, incluyendo los servicios de apoyo y asistencia establecidos en todos los niveles de la Administración de acuerdo con la Ley Integral contra la Violencia de Género (Ley Orgánica 1/2004) y con el Pacto de Estado de lucha contra la violencia de género de 2017.

Es necesario un buen funcionamiento de los recursos de alojamiento, en establecimientos de emergencia y en la vivienda protegida, de los que son titulares las comunidades autónomas, para garantizar su accesibilidad.

El Defensor del Pueblo ha realizado actuaciones para asegurar el cumplimiento efectivo de la obligación de diligencia debida de los profesionales que trabajan en violencia de género, incluyendo la recomendación de adopción de medidas disciplinarias

para responsabilizar a los funcionarios del Estado en caso de incumplimiento de estas obligaciones o en caso de trato indebido a las víctimas en estos establecimientos. Deben mejorar los servicios de los puntos de encuentro familiar, asegurando su adecuada supervisión y garantizando que puedan informar en las situaciones de riesgo de abuso parental que detecten durante una visita.

No obstante, el año 2021 ha estado marcado por dramáticos casos de violencia vicaria, que han puesto sobre la mesa la urgente necesidad de mejorar la protección de los niños que se enfrentan diariamente a la violencia de género en su entorno más cercano y que se manifiesta como la forma más cruel de maltrato ejercida contra la mujer.

Tal y como estima el Parlamento Europeo, en la reciente Resolución de 6 de octubre de 2021, sobre el impacto de la violencia de pareja y el derecho de custodia en las mujeres y los niños (2019/2166-INI), para el Defensor del Pueblo, la situación de los menores víctimas directas e indirectas de la violencia de género es, a día de hoy, uno de los asuntos que debe recibir la máxima atención por parte de las autoridades públicas. Como dice el Parlamento Europeo en la citada resolución, es necesario otorgar una protección específica, rápida y eficaz a los hijos de las mujeres víctimas de violencia de género, para evitar que se sigan produciendo asesinatos de menores a manos de sus padres maltratadores. La exposición de los niños a la violencia doméstica debe considerarse abiertamente como violencia contra los niños, porque los menores expuestos a la violencia en sus casas sufren consecuencias negativas para su salud mental y/o física que pueden ser de carácter agudo y crónico. La victimización de los niños en situaciones de violencia contra las mujeres puede continuar y agravarse en el contexto de las disputas parentales sobre la custodia y el cuidado, ya que los agresores suelen utilizar los litigios para ampliar su poder y control, y para seguir intimidando e incitando al miedo a sus víctimas. En ocasiones, las solicitudes de custodia suelen ser utilizadas por el progenitor violento para seguir llegando a la madre después de la separación. Por eso, los agresores suelen maltratar, o amenazar con dañar o llevarse a los niños, para perjudicar a sus parejas y ex parejas, lo que repercute gravemente en el desarrollo del niño. Por eso debe ser tratado también como una forma de violencia de género.

En los apartados siguientes, se da cuenta de las actuaciones llevadas a cabo a lo largo del año 2021 para la supervisión de las diferentes fases de protección que ofrece el sistema.

6.1 ACTUACIONES EN LA FASE DE DETECCIÓN Y EMERGENCIA

El Defensor del Pueblo ha seguido desarrollando actuaciones de supervisión de los servicios públicos, desde que se tiene noticia de la situación de violencia hasta que interviene el poder judicial en la persecución y posterior enjuiciamiento de los delitos.

En 2021, los juzgados españoles recibieron alrededor de 125.000 denuncias por violencia de género, lo que acentúa la tendencia a la baja iniciada en el año 2020 en número de denuncias, según los últimos datos aportados por el Observatorio contra la Violencia Doméstica y de Género del Consejo General del Poder Judicial. El grueso de estas denuncias se presenta a través de atestados policiales (el 90 %) y solo un 5 % son denuncias a través de partes de lesiones recibidos directamente en los juzgados. El 3 % de las denuncias son interpuestas por terceros o por los servicios sociales y de asistencia en contacto con las víctimas.

Es fundamental el acceso a la denuncia, asegurando los recursos humanos y materiales necesarios en las unidades de familia y mujer de la Policía Nacional, y agilizando la tramitación de atestados. Hay que garantizar la aplicación del protocolo de atención a las víctimas en todas las dependencias policiales cuando se las atiende, evitando una doble victimización, que se desaliente a las víctimas de denunciar a sus agresores o que desistan del ejercicio de sus derechos. Las mujeres no pueden seguir lamentándose porque los policías que las atienden no las creen, porque menosprecian su testimonio o porque los consideran exagerados.

Todas las instituciones implicadas en la lucha contra la violencia de género buscan sistemas alternativos de alerta que permitan a los poderes públicos llegar y atender a las víctimas antes de que sea tarde, dando importancia a señales de alarma que pueden venir del entorno familiar, social, o laboral de la víctima o de sus hijos: el médico de cabecera, los gabinetes psicológicos de los colegios, los vecinos y familiares que detectan comportamientos agresivos en la convivencia familiar. El maltrato no es invisible y la sociedad es consciente de su existencia.

El Defensor del Pueblo mantiene abierto y en seguimiento el expediente general sobre supervisión del gasto público en políticas de lucha contra la violencia de género, cuyos datos de 2019, 2020 y 2021 están pendientes de publicación, y que es imprescindible para ampliar estos sistemas de alerta múltiple. La institución permanecerá vigilante para constatar el contenido de esta información, tan pronto como sea remitida por parte de las comunidades autónomas.

6.1.1 Valoración del riesgo policial

Siguen abiertas las actuaciones del Defensor del Pueblo para la supervisión de la aplicación y cumplimiento del Protocolo de valoración forense urgente del riesgo de violencia de género, aprobado en octubre de 2020, con el que se pretendía mejorar la predicción del peligro grave y alertar en los casos con menores a cargo. Según la información enviada por el Ministerio del Interior, tanto este protocolo, como la gestión de la seguridad de las víctimas y el seguimiento de los casos a través de VioGén, se han aplicado correcta y completamente en todas las denuncias por violencia de género, tanto de la víctima como de terceros o por actuación policial de oficio.

Por otra parte, el Defensor del Pueblo ha comprobado que no se ha producido algún avance, durante 2021, sobre el proceso de integración en el sistema VioGén de la información complementaria del resto de organismos públicos involucrados en la asistencia a la víctima. Por lo que tampoco se han implementado los compromisos de coordinación de la actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, servicios sanitarios y Administración de Justicia, ni la mejora en la evaluación del riesgo, en la determinación del grado de protección necesaria en cada caso, o en la fijación de medidas.

Sí se han constatado algunos avances por parte del Ministerio de Justicia en los temas sugeridos en las recomendaciones de junio del 2020, sobre institutos de medicina legal y forenses. De hecho, se elaboró un Plan de mejora para las Unidades de Valoración Forense Integral (PMUVFI) del ámbito del Ministerio de Justicia, que plantea promover cambios organizativos, la consolidación y regulación normativa de la estructura de la Unidad de Valoración Forense Integral, y la mejora de la calidad del servicio forense mediante medidas de personal, de formación, docencia e investigación, y aumentando la visibilidad y comunicación de los institutos de medicina legal. En el marco de este plan, se han constituido tres grupos de trabajo multidisciplinares que han elaborado una carta de servicios de las unidades de valoración forense integral, un código ético y un protocolo de coordinación entre las unidades de valoración forense integral y las oficinas de atención a las víctimas de delitos. La presentación del nuevo Protocolo médico-forense de valoración urgente del riesgo de violencia de género tuvo lugar en febrero del 2021.

En relación con el trámite de denuncias, continúan llegando quejas que ponen de manifiesto las dificultades que encuentran las víctimas a la hora de declarar su situación ante las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. En los casos tramitados, las víctimas consideran que los funcionarios de policía no les ofrecen un trato respetuoso, no creen sus testimonios, o las toman «por locas o por mujeres despechadas».

Así ha ocurrido en los casos investigados en las comisarías de Vélez-Málaga, (Málaga) o de Alcorcón (Madrid). En otras quejas, las víctimas denuncian que cuando tienen hijos menores a su cargo la denuncia se divide, y no sigue el mismo recorrido la

denuncia de la madre que la denuncia de los hijos, lo que las lleva a un laberinto procesal que no comprenden. En otro expediente, aún en tramitación, la víctima se queja porque su denuncia fue filtrada a un periódico local, poniendo en riesgo su situación y la de su familia. En otras ocasiones las víctimas han denunciado no haber sido atendidas por las unidades de atención a la familia y mujer (UFAM) de la Policía, cuyo trabajo es muy reconocido, ni haber recibido ayuda psicológica o asistencia durante las gestiones en comisaría. También se quejan porque, en ocasiones, los profesionales de las oficinas de atención a las víctimas, o de los servicios sociales de emergencia, prejuzgan la veracidad o no de sus denuncias y condicionan el nivel de ayuda que ofrecen en función de su creencia sobre si es cierto o no que hayan sido maltratadas.

En la mayoría de los casos, las víctimas piden ayuda al Defensor del Pueblo, sin haber llegado siquiera a denunciar, por miedo o por ignorar los sistemas existentes. Es habitual que las víctimas no envíen la información necesaria y sus expedientes tengan que ser archivados. Sin embargo, en todos ellos, el Defensor del Pueblo ofrece la información básica sobre la importancia y los cauces que han de seguir para interponer la denuncia, intentando ayudar desde la institución a facilitar este difícil paso para las víctimas.

Para el Defensor del Pueblo, el silencio de la víctima es un factor de riesgo para la vida y la integridad física y psicológica de las mujeres maltratadas y continuará trabajando para facilitar el momento de la denuncia y para que la Administración no genere una doble victimización que incremente el temor de la víctima ante su situación. Los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, que son quienes en muchas ocasiones tienen los primeros contactos con la situación, deben dar cumplimiento y respetar los protocolos de atención a las víctimas de violencia de género en todas las comisarías y dependencias policiales y el Ministerio del Interior debe garantizarlo mediante medidas de inspección y vigilancia y mediante la extensión de la formación especializada en tratamiento de víctimas de violencia de género para todos los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía.

6.1.2 Acreditación de la condición de víctima

El Defensor del Pueblo ha seguido recibiendo quejas por el incumplimiento del Convenio de Estambul y por la limitada atención que reciben las víctimas de violencia de género en España, que se reduce a las parejas o exparejas y que deja fuera de la protección del Estado la violencia física o sexual fuera de la relación afectiva, que se comete contra la mujer por el hecho de serlo, incumpléndose tanto las recomendaciones del Defensor del Pueblo, aceptadas por las distintas Administraciones Públicas, como los compromisos internacionales asumidos por España o, incluso, el Pacto de Estado de 2017.

Uno de los casos más importantes en este sentido es el iniciado por el padre y el hermano de una víctima asesinada por su exmarido junto con su madre, en 2018, que dejó dos niños huérfanos a cargo de su tío y de su abuelo. La Dirección General de Costes y Pensiones Públicas les denegó la ayuda provisional por fallecimiento, por no estar incluidos en el concepto de víctima regulado por la Ley Orgánica 1/2004. El asunto, por el que se interesaba el Ararteko del País Vasco, a través de las relaciones de cooperación que unen a estas dos instituciones, sigue pendiente de respuesta por parte del Ministerio de Justicia y del Ministerio de Hacienda.

A día de hoy no se ha producido el cambio sustancial y definitivo en la definición del concepto de víctima de violencia de género recomendado por el Defensor del Pueblo y se mantiene la restricción al ámbito afectivo de pareja, a pesar de que, en junio de 2021, se produjo la modificación legislativa de esta definición, por medio de la disposición final décima de la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia.

La reforma incluía un nuevo número 4 en el artículo 1 de la Ley Orgánica 1/2004, por el que se entiende que la violencia de género a que se refiere esa ley también comprende la violencia que, con el objetivo de causar perjuicio o daño a las mujeres, se ejerza sobre sus familiares o allegados menores de edad por parte de las personas indicadas en el apartado primero. Pero esto no incluye a todas las víctimas de violencia sobre la mujer.

6.1.3 Planes personales de intervención o plan de intervención individualizado

En enero del 2021, se finalizaron las actuaciones relativas al desarrollo de los planes personales de intervención, una vez alcanzado el compromiso por parte del Gobierno de la creación de un protocolo de referencia a nivel estatal y autonómico que permita la elaboración de estos planes en el marco de la Conferencia Sectorial de Igualdad. Como resultado, y por Acuerdo de la Conferencia Sectorial de Igualdad, el 23 de junio de 2021, se fijaron los criterios de distribución para el año 2021 del crédito de 1.000.000 de euros para el desarrollo de estos planes para mujeres víctimas de violencia de género y sus hijos.

Poco después se publicó, además, la resolución con la relación certificada de proyectos autorizados a realizar por las comunidades. Sin embargo, los proyectos aprobados tienen distinto objeto y no todos ellos están encaminados a la mejora de los planes personales de intervención.

Por ello, es necesario que las Administraciones Públicas cumplan su compromiso en este punto y se elaboren estos planes de forma coordinada, con unos mínimos homogéneos aplicables en todo el territorio español que permitan a las mujeres víctimas

el disfrute coordinado de todos los servicios públicos para su recuperación, tras la situación de violencia vivida, independientemente de su lugar de residencia o de su movilidad.

6.1.4 Centros de acogida de emergencia

El funcionamiento de las redes autonómicas de centros mujer, centros de atención diurna y ambulatoria y centros de emergencia sigue siendo una cuestión que preocupa al Defensor del Pueblo. En distintas ocasiones y a distintas comunidades autónomas se ha recomendado que la red de emergencia sea dotada adecuadamente, con personal especializado, incluyendo al menos un psicólogo y un trabajador social, porque se es consciente de las dificultades organizativas y de tratamiento que conlleva gestionar este tipo de recursos, con usuarias que son víctimas y que se encuentran en situación de máxima vulnerabilidad, con problemas vitales complejos. Durante la pandemia prestaron servicio de forma telefónica, e incluso presencialmente en los casos urgentes. En algunas ocasiones, incluso llegaron a permitir ingresos de mujeres, con independencia de la existencia de denuncia previa, entendiéndose que el confinamiento domiciliario en convivencia con el agresor podía incrementar el peligro tanto para las mujeres víctimas como para sus hijos. Pero deben seguir siendo objeto de supervisión por parte de las administraciones competentes, porque sigue habiendo quejas sobre ellos.

En este sentido, se mantienen abiertas las actuaciones con las consejerías responsables de las políticas sociales e igualdad de la Comunidad de Madrid y de Extremadura, para analizar la gestión de estos recursos y que se garantice la especialización en violencia de género de los equipos psicosociales que atienden a las víctimas en estos centros y en todas las instancias administrativas responsables.

6.1.5 Actuaciones en la fase de enjuiciamiento y persecución penal

El Defensor del Pueblo viene insistiendo, en los distintos informes anuales, en que la respuesta sancionatoria a estos delitos y la eficacia de las políticas de persecución penal dependen en gran medida de una adecuada interpretación y aplicación de la ley, y de una rápida actuación de la Justicia para la mejor protección a las víctimas. No es de extrañar por ello que las quejas denuncien, principalmente, dilaciones injustificadas a la hora de dictar sentencia, o una interpretación restrictiva de la ley o de los derechos reconocidos a las víctimas que dificulta o hace muy difícil el acceso a las medidas de protección o reparación legalmente establecidas.

En las quejas tramitadas por el Defensor del Pueblo se han seguido detectando áreas de mejora: en las herramientas de valoración de riesgo; en los instrumentos para seguimiento de los casos con medidas cautelares o después de las sentencias de

divorcio; en el propio proceso de enjuiciamiento y en la adopción de medidas cautelares por parte del juez, o en la intervención del ministerio fiscal en los casos en los que hay menores involucrados.

Como en años anteriores, el Defensor del Pueblo continúa recibiendo quejas en las que las víctimas manifiestan su situación de indefensión frente a la Administración de Justicia. No entienden los procesos judiciales, ni cómo se produce la valoración de la prueba testifical o pericial de parte que aportan para hacer valer sus argumentos (de los servicios sociales, de los colegios de los niños, de los psicólogos que los atienden) y se sienten desamparadas incluso por parte de sus propios abogados, que en algunas ocasiones no conocen bien las herramientas legales con las que cuentan para una mejor defensa de sus clientas.

En algunos casos se han detectado deficiencias en la formación en violencia de género de los abogados del turno de oficio, sobre todo en relación con temas de familia y de gestión de ayudas públicas. Y dificultades para la realización y posterior valoración en juicio y a tiempo de los informes de las unidades de valoración integral forense (UVIF) — tanto de las víctimas, como de los victimarios—, imprescindibles para coadyuvar en el desarrollo del trabajo del juez y para la adopción de medidas de protección de las víctimas adecuadas.

Se han recibido quejas relativas al comportamiento de los letrados de la Administración de Justicia y de los fiscales en su relación con las víctimas, por no aplicar un tratamiento respetuoso en consideración de su situación de vulnerabilidad, y por faltar a sus obligaciones evitando que sufran una doble victimización durante la tramitación de los procesos judiciales. Por eso, en una reciente Recomendación se sugirió al Ministerio de Justicia que valorase la oportunidad de impulsar una reforma del régimen disciplinario del ministerio fiscal, con respecto a este tipo de conductas inadecuadas en el tratamiento específico de las víctimas de los delitos, cuando se genere una doble victimización. La reforma debiera atender otros asuntos de particular interés como la necesidad de motivación de las decisiones disciplinarias o la regulación de un verdadero procedimiento de tramitación de este tipo de expedientes, transparente y responsable, teniendo en cuenta la Guía de actuación, de diciembre de 2020, relativa a las obligaciones de los fiscales en el tratamiento a las víctimas de los delitos.

El Ministerio de Justicia ha aceptado solo parcialmente esta Recomendación, porque considera que la regulación existente en materia disciplinaria de fiscales que contiene el actual Estatuto Orgánico (Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal), en concreto, el artículo 63.3 y el artículo 64.2, es suficiente para sancionar comportamientos indebidos de los fiscales hacia las víctimas de violencia de género.

Sin embargo, los artículos citados se refieren a casos de excesos, abusos de autoridad o falta de consideración hacia los ciudadanos en general, sin contemplar la especificidad del tratamiento al que tienen derecho las víctimas del delito en general y las de violencia de género en particular; y se deja en manos de la interpretación de los propios órganos fiscales, que juzgan estos comportamientos, la integración de la normativa vigente en materia de protección a las víctimas, que es mucho más exigente y amplia que la diligencia ordinaria que se pide a los funcionarios públicos en cualquiera de los casos, ante cualquier ciudadano. Este era precisamente el objeto de la queja, y esa falta de integración es lo que motivó la Recomendación formulada.

En lo que se refiere a la necesidad de motivación de las decisiones disciplinarias y la regulación del procedimiento de tramitación de los expedientes disciplinarios, se aceptó la Recomendación formulada, señalándose que actualmente se encuentra en tramitación un nuevo Reglamento del ministerio fiscal, pendiente de dictamen del Consejo de Estado, en el que se incluirán estas propuestas.

6.1.6 Protocolos de actuación judicial y de la abogacía

Sobre la Recomendación del Defensor del Pueblo para que el Consejo General del Poder Judicial promueva la actualización de los protocolos judiciales pendientes de revisión y participe de forma activa en la redacción de su contenido, sigue sin cumplirse, por lo que aún no se cuenta con instrumentos adecuados para mejorar la coordinación de las instituciones públicas en las fases preparatorias y de investigación del proceso judicial. Sí se ha tenido conocimiento de que uno de los objetivos establecidos por parte del Consejo General del Poder Judicial es impulsar un protocolo de buenas prácticas en materia de protección de los datos personales de las víctimas de violencia de género, en el que participaría la Agencia Española de Protección de Datos. Pero se desconocen los avances del grupo de trabajo constituido a este efecto en el Ministerio de Justicia, o las medidas adoptadas por el Ministerio del Interior para la actualización de guías y protocolos de actuación para las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

Los protocolos de actuación han resultado ser una herramienta muy eficaz para prestar un mejor servicio y atención a las víctimas y para la coordinación y colaboración entre instituciones en actividades en las que conforme a sus distintas competencias, son varias las administraciones que intervienen. El Pacto de Estado contra la violencia de género reconoció esta utilidad y contempló varias medidas que se refieren a la necesaria elaboración y actualización de los protocolos aún pendientes de desarrollo (medidas número 182, 112, 116 y 223).

Formación de los abogados del turno de oficio y garantía del servicio de asesoramiento jurídico de calidad

Uno de los asuntos que más quejas suscita en relación con la violencia de género es la formación especializada de los abogados del turno de oficio, encargados de la defensa de las víctimas, y la falta de pericia de los abogados para defender los intereses de las mujeres víctimas o de sus hijos. El Consejo General de la Abogacía desarrolla, desde 2017, un programa de formación recomendado para el acceso al turno de oficio especializado en violencia de género, que es impartido por los colegios de abogados, y se reconoce que, en este ámbito, además de ser imprescindibles unos conocimientos técnico-jurídicos, se necesita una capacitación específica sobre aspectos sociales y psicológicos de las víctimas, imprescindibles para afrontar estos asuntos. Se necesita también conocimientos sobre los distintos protocolos de actuación existentes y sobre los temas laborales y de ayudas que permitan un asesoramiento integral a las víctimas.

En general, los colegios de abogados exigen para la inscripción en el turno de oficio de violencia de género una formación obligatoria en esta área específica. Sin embargo, en algunos casos, el turno de violencia de género se divide en subsecciones: violencia de género, víctimas de trata de seres humanos, o víctimas de discriminación por diversidad sexual y de género, y para cada sección se requiere una formación determinada, además del alta en las materias civil y penal, o penal y contencioso administrativo, dependiendo del área y un curso específico en procedimiento contencioso administrativo general, en extranjería, o en laboral. La complejidad técnica que suele venir emparejada con los temas de violencia de género es grande, por la dispersión de los procedimientos y jurisdicciones que conocen los casos consecuencia de la violencia de género, por la existencia de menores a cargo de las partes implicadas, o porque generalmente, la violencia de género produce la ruptura familiar y el consiguiente proceso de familia. Todo ello complica la labor de los abogados del turno de oficio, que en general solo tienen conocimientos generales de penal y civil.

Uno de los casos más interesantes en este sentido, por iniciativa de la Valedora do Pobo de Galicia, llegó al Defensor del Pueblo a través de una queja promovida por una asociación representativa de mujeres de Galicia, que se oponía a la posibilidad legal, actualmente en vigor, de que abogados condenados por violencia de género pudieran ejercer como abogados de oficio en asuntos del turno especializado en violencia contra la mujer. En el caso se planteaba no solo el déficit de formación, sino sobre todo el déficit de sensibilidad que pueden mostrar hacia estos temas los abogados que previamente hayan sido condenados por violencia de género. El problema afecta a la legislación nacional vigente.

Para ser abogado ejerciente es necesario no poseer antecedentes penales inhabilitantes (artículo 13.1 a) del Estatuto General de la Abogacía (Real Decreto

658/2001 de 22 de junio), pero a partir de ahí, el letrado tiene pleno acceso a los cursos de especialización, que una vez superados, le dan derecho a su desarrollo profesional dentro de los turnos específicos, incluido el de violencia de género. La separación del ejercicio profesional solo puede acordarse por causas tasadas, que en violencia de género solo se aplican por comisión de delitos dolosos muy graves (artículos 84 c) y j), artículo 85 g) y artículo 87.1 y 2 del Estatuto), o como consecuencia de delitos cometidos en el ejercicio de la profesión o de actos u omisiones que constituyan una ofensa muy grave contra la dignidad de la abogacía, sus reglas éticas o los deberes establecidos en el estatuto. Si los delitos no tuvieran esta entidad, se puede acordar una suspensión temporal, pero en los casos menos graves la condena del abogado por violencia de género no tiene repercusión en su ejercicio profesional, ni le impide defender a otras víctimas de violencia de género.

La normativa estatal establece otras restricciones justificadas para el ejercicio profesional en otros turnos de oficio (como por ejemplo, menores), vetando a los abogados que tengan antecedentes por delitos sexuales, o de prostitución y corrupción de menores a incorporarse a este servicio (Ley 26/2015 de 28 de julio).

Por ello, el Defensor del Pueblo formuló una Recomendación al Ministerio de Justicia para que se regule entre los requisitos de acceso a los turnos de oficio especializados, carecer de antecedentes penales en esa área.

6.2 ACTUACIONES EN LA FASE DE INTEGRACIÓN SOCIAL DE LAS VÍCTIMAS

El Defensor del Pueblo ha continuado con el trabajo de supervisión de los servicios públicos dedicados a implementar políticas públicas que doten de independencia y autonomía a las víctimas.

6.2.1 Ayudas para acceso prioritario a la vivienda

Es necesario que las víctimas dispongan de los recursos necesarios para establecerse de forma independiente y autónoma, incluyendo el acceso prioritario a una vivienda digna, a las ayudas económicas de carácter social y a la inclusión en los programas de empleo.

Cabe destacar en este sentido la Recomendación realizada por el Defensor del Pueblo a la Región de Murcia, a partir de un caso en el que la interesada tenía tres menores a su cargo, para que se adoptasen urgentemente las medidas que garantizaran el derecho a la vivienda de las víctimas de violencia de género residentes en dicha comunidad autónoma, y el acceso a las ayudas para víctimas de violencia de género establecidas en el Plan Estatal de Vivienda 2018-2021. El Ayuntamiento de Lorca

(Murcia), lugar de residencia de la interesada, ofreció el ingreso en un recurso de acogida para víctimas de violencia de género y la asistencia de un abogado de oficio, pero no el acceso a una vivienda pública municipal.

Es conveniente que las comunidades autónomas doten de vivienda pública a las víctimas que lo necesiten en estos casos.

6.2.2 Asistencia jurídica gratuita

En relación con las quejas recibidas por las dificultades en el acceso a las ayudas económicas o de carácter social puestas a disposición de las víctimas, el Defensor del Pueblo considera que, en muchos casos, el origen de estos problemas no es tanto la falta de información pública, como las dificultades para la solicitud, la gestión y resolución de los expedientes administrativos de estas ayudas. La labor de los servicios jurídicos de los centros de la mujer, de las oficinas de atención a las víctimas y de los servicios sociales (sea cual sea la denominación que tengan y de qué Administración dependan) es esencial. Al igual que el trabajo que desarrollan los abogados de los turnos de oficio que atienden a las víctimas, en aplicación del derecho a Justicia gratuita que tienen reconocido todas las víctimas de violencia de género por ley.

En este sentido, destaca una actuación del Defensor del Pueblo con el Ministerio de Justicia, iniciada en mayo de 2021, en relación con los criterios aplicables por parte de los tribunales para conceder o denegar el derecho a la asistencia jurídica gratuita de las víctimas de violencia de género, a quienes —en principio e independientemente de la fase del procedimiento en la que se encuentren—, la Ley Orgánica 1/2004 les reconoce este derecho de forma automática y general.

La interesada había sido reconocida como víctima de violencia de género por sentencia judicial y había solicitado la asistencia jurídica gratuita para poder iniciar el procedimiento de divorcio de su agresor. La asistencia le fue denegada tras la impugnación de su exmarido, porque el juez consideró que el procedimiento de divorcio era anterior al incidente de violencia de género, que dio lugar a su reconocimiento como víctima. Años más tarde, volvió a solicitar su derecho a la asistencia jurídica gratuita para responder a la demanda de modificación de medidas respecto a uno de los hijos del matrimonio, que había sido interpuesta por el marido, y de nuevo le fue denegado, tras la impugnación de su exmarido, porque, según el juez, los hechos que justificaron la condición de víctima de violencia de género eran muy anteriores al proceso de modificación de la cuantía de la pensión de alimentos que le correspondía al hijo y, por lo tanto, no había una conexión que justifique dicho privilegio.

El expediente está siendo tramitado y a la espera de resolución, porque si la norma, que debía establecer el acceso universal al recurso de justicia gratuita para las

víctimas de violencia de género, puede ser objeto de una interpretación *a contrario* o de una interpretación tan restrictiva del derecho como la realizada en este caso, se está produciendo *de facto* un vaciamiento del contenido del derecho reconocido. Por ello se deben establecer criterios claros sobre la existencia de vinculación, derivación o consecuencia entre los procedimientos judiciales en el marco de los que se solicita la prestación de asistencia jurídica y la condición de violencia de género.

6.2.3 Ayudas económicas

Un asunto que cabe destacar de las quejas recibidas por el Defensor del Pueblo en este ámbito es el de la viuda de un funcionario de Correos, separada por sentencia judicial en 1992. La interesada no conseguía acreditar su condición de víctima, porque ya no disponía de la demanda por malos tratos, ni de los documentos adjuntos donde constaban las denuncias, ni los partes médicos de lesiones. Por esta causa, se le denegó la pensión de viudedad.

La situación de las mujeres que sufrieron violencia de género antes de la entrada en vigor de ley de 2004, y que no pudieron utilizar los instrumentos que actualmente el Estado pone a su disposición para protegerlas, ha sido objeto de consideración por parte del legislador, que en distintas leyes ha intentado compensar los efectos perversos de aquella situación, que actualmente perduran.

En estos casos, siguiendo la jurisprudencia del Tribunal Supremo (Sentencia de 20 de enero de 2016), el legislador entiende que la situación de violencia de género no pudo ser acreditada por la diferente sensibilidad, conciencia social y tratamiento jurídico que recibía entonces y entiende que, en muchas ocasiones, la existencia de esa violencia era lo que justamente impedía que en la separación o divorcio se fijara una pensión compensatoria. Por ello, se deja en manos de los tribunales de lo social el reconocimiento de la pensión a través de una vía excepcional, y con valoración de las pruebas, que pueden ser variadas, como la diagnosis de alteraciones psíquicas, los testimonios de vecinos o de allegados, o las denuncias ante las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

Esta sensibilidad no se ha manifestado en el caso de viudas de funcionarios públicos víctimas de violencia de género, y no se ha procedido a actualizar la Ley de Clases Pasivas del Estado (Real Decreto legislativo 670/1987) en los mismos términos establecidos para el resto de trabajadores por cuenta ajena en el artículo 220 de la Ley General de la Seguridad Social. Este es precisamente el impedimento que encuentra la interesada para poder acceder a la pensión de viudedad de su exmarido, funcionario del Cuerpo Auxiliar Postal y de Telecomunicación del Estado.

El Defensor del Pueblo formuló, en octubre del 2021, una Recomendación para reconocer en el ámbito de la Administración del Estado este mismo derecho a la pensión de viudedad a las mujeres víctimas de violencia de género que, estando separadas o divorciadas de funcionario público, no sean acreedoras de pensión compensatoria y puedan acreditar que eran víctimas de violencia de género en el momento de la separación judicial o el divorcio mediante sentencia firme, a través de una resolución judicial o una orden de protección dictada a su favor o por informe del ministerio fiscal que indique la existencia de indicios de ser víctima de violencia de género, o por cualquier otro medio de prueba admitido en derecho.

En otra actuación del Defensor del Pueblo, iniciada a finales de octubre de 2021, y aún en espera de respuesta, se plantea la dificultad de la víctima para que la sentencia por violencia de género que condenó a su exmarido reconozca una indemnización a su favor como víctima, por los daños físicos y el sufrimiento vivido durante los años en los que padeció el maltrato. De acuerdo con la legislación española, las víctimas en general y las de violencia de género en particular, tienen derecho a recibir una reparación económica por los daños sufridos por parte de sus victimarios.

Una de las causas que pueden explicar esta falta de reclamación de los daños físicos y morales es la inexistencia de una regulación específica, y que sea necesario remitirse a una ley de accidentes de tráfico para cuantificar los daños, lo que obliga a aplicar unos baremos que no están pensados para este tipo de violencia que se ejerce sobre la mujer. La jurisprudencia ha cubierto esta laguna por analogía, pero para los profesionales del derecho sería más sencillo acudir a una norma específica que les ayudara a realizar estas solicitudes de forma proporcional y ajustadas a derecho.

6.2.4 Víctimas de violencia de género extranjeras

Se han seguido recibiendo quejas sobre víctimas de violencia de género extranjeras. En unas actuaciones en curso, la Dirección General de Migraciones, de modo coincidente con el criterio del Defensor del Pueblo, había informado de que el artículo 31 bis de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, reguladora de los derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, dispone que las mujeres extranjeras víctimas de violencia de género, cualquiera que sea su situación administrativa, tienen garantizados los derechos reconocidos en la Ley Orgánica 1/2004, así como las medidas de protección y seguridad establecidas en la legislación vigente. Asimismo, el Reglamento de Extranjería no exige como requisito estar en situación regular, cuestión a la que se refiere el artículo 131 («Denuncia a favor de una mujer extranjera víctima de violencia de género»).

El Defensor del Pueblo había comprobado que no existe un criterio homogéneo en las oficinas de extranjería a la hora de interpretar esta referencia a la situación administrativa de la víctima, por lo que la Secretaría de Estado de Migraciones, tras realizar un estudio de las prácticas administrativas más habituales y articular un itinerario claro y garantista para las víctimas, dictó la Instrucción SEM 2/2021 (del 24 de noviembre), sobre la autorización de residencia temporal y trabajo por circunstancias excepcionales para mujeres extranjeras víctimas de violencia de género, que recoge la posibilidad de acceso a la autorización prevista en el artículo 31 bis de la referida Ley Orgánica 4/2000 y del Reglamento de Extranjería, con independencia de cuál sea su situación administrativa en España, siempre que cumplan con los requisitos allí establecidos y que así lo soliciten.

El Defensor del Pueblo ha sugerido que esta medida se aplique también a los hijos de las víctimas, y se revoquen todas las resoluciones denegatorias dictadas con anterioridad, reconociéndoles así la condición de víctimas de violencia de género y el acceso a la autorización especial.

6.3 PROTECCIÓN A MENORES VÍCTIMAS DE VIOLENCIA DE GÉNERO

En las jornadas sobre violencia vicaria celebradas en Tenerife, en noviembre de 2021, auspiciadas por el Diputado del Común, a las que asistió el Defensor del Pueblo, los expertos convocados explicaron que la violencia vicaria, dentro de la violencia de género, parece requerir previamente un proceso de cosificación del menor a lo largo del tiempo, una desafección consciente de los hijos a los que se expone constantemente a situaciones de agresión, de ataques o de amenazas. Los casos analizados demuestran que no suele ser una explosión de agresividad generada por un detonante repentino, sino un proceso calculado, proyectado y ejecutado de acuerdo con un plan preconcebido.

El sistema de lucha contra la violencia de género estaba inicialmente diseñado para la protección de mujeres adultas, en ocasiones madres, pero no preveía que la violencia pudiese atacar también a los menores. Quizá eso explique por qué está siendo tan difícil extender las herramientas con las que se cuenta a los menores. El objetivo es, por lo tanto, poner los niños en el centro de la acción y ayudar a las administraciones a protegerles mejor y más eficazmente, analizando el sistema de protección con el que ya contamos y adaptándolo a sus necesidades específicas y a su realidad infantil o adolescente, garantizando que se produce una reparación efectiva del daño causado, en especial de los daños psicológicos y las alteraciones de comportamiento, por haber estado sometidos durante largo tiempo a un contexto familiar de violencia, en sus hogares, donde deberían sentirse seguros y a salvo.

En la tramitación de las quejas recibidas por el Defensor del Pueblo, se solicita información sobre la denuncia de la madre, la orden de protección, la estimación del nivel de riesgo, los destinatarios de la información y si se adoptaron otras medidas de protección adicionales, etcétera. Paralelamente, se pregunta a la fiscalía si recibió la información sobre estimación del nivel de riesgo y las medidas de protección adoptadas en cada caso. Y se examinan los protocolos en relación con los menores, si hubo toma de declaración y si fueron oídos, y sobre todo si los institutos de medicina legal y los forenses de las unidades de valoración forense integral pudieron examinar a los menores (incluidos los casos de delitos sexuales) con garantía o si intervinieron en el proceso de familia.

Las Administraciones Públicas han acogido las recomendaciones del Defensor del Pueblo formuladas en este campo, y son muchas las recomendaciones elevadas los dos últimos años que han sido aceptadas. La más importante de todas ellas es, sin duda, la que se ha visto reflejada en la Ley Orgánica de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia (Ley Orgánica 8/2021 de 4 de junio), que recoge los derechos de los menores víctimas y fortalece el marco administrativo, civil, penal y procesal vigente para asegurar una tutela judicial y administrativa efectiva de los menores, así como la garantía de la reparación y restauración de sus derechos.

La ley incluye la imposición de la pena de privación de la patria potestad a los penados por homicidio o por asesinato por violencia de género, cuando la víctima y el autor tuvieran un hijo en común o cuando la víctima fuera hijo del autor, y la modificación del artículo 94 del Código Civil, para restringir el régimen de visitas a los padres condenados por violencia de género, o su suspensión durante la sustanciación del proceso. La ley refuerza el ejercicio del derecho de los niños, niñas y adolescentes a ser escuchados y tenidos en cuenta en los procedimientos sobre guarda y custodia que les afecten, así como en los procesos judiciales penales en los que sean víctimas, cuando tengan la suficiente madurez.

Se han aceptado otras Recomendaciones del Defensor del Pueblo, como la mejora del Sistema de Seguimiento Integral para permitir el acceso a la base de datos de otros organismos de atención a las víctimas, que facilite el conocimiento de las víctimas con vulnerabilidad especial extensible a otros miembros de la unidad familiar y se pueda actuar más rápido. O las que sugerían la incorporación de otras fuentes de información en VioGén, como reportes de los servicios sociales, de los puntos de encuentro familiar, de los colegios, ayudando a los policías a tener una visión más completa del caso y de cuestiones que pueden resultar de gran valor durante el proceso judicial. También se han implementado algunas medidas de coordinación propuestas por el Defensor del Pueblo para que los institutos de medicina legal y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad

del Estado integrados en el VioGén puedan intercambiar su información, y colaboren compartiendo las evaluaciones policiales y forenses del riesgo.

Lo más destacable es la puesta en marcha en los institutos de medicina legal del sistema de seguimiento integral de violencia de género contra menores, con veinticuatro unidades de valoración y el refuerzo de los instrumentos para la obtención de pruebas preconstituidas, como cámaras Gesell o similares, o salas amigables para la atención de los niños.

6.3.1 Fortalecimiento de las garantías y la protección de los menores en la jurisdicción de familia y sistema judicial de protección integral de los menores

Es habitual que la madre no denuncie la situación de maltrato, pero que decida iniciar un proceso de divorcio creyendo que de este modo puede protegerse y proteger mejor a sus hijos. Una vez se formaliza la ruptura familiar y se establecen los regímenes de guarda y custodia y visitas, se generan los episodios más graves de violencia contra ella y contra los niños, en especial cuando la mujer da señales de estar rehaciendo su vida. Es entonces cuando se interpone la denuncia y se produce la intervención del juzgado de violencia sobre la mujer.

En estos casos, la intervención judicial para perseguir el caso que afecta a la madre y a sus hijos puede dividirse y tratarse, por un lado, la denuncia de la madre ante la jurisdicción especializada en violencia de género, y, por otro lado, la denuncia de los menores ante la jurisdicción penal. Mientras, el juez de familia continúa conociendo el proceso de divorcio y las medidas cautelares o el régimen definitivo de guarda y custodia, sin que haya comunicación entre las tres jurisdicciones que están interviniendo. La detección, protección y persecución del delito se fragmenta en distintos juzgados y en jurisdicciones diferentes, dependiendo de la víctima. Esto, además de causar un laberinto procesal e incrementar los costes económicos y la victimización secundaria de la madre y de los hijos de la pareja, impide la coordinación de recursos para proteger eficazmente a los menores.

Son numerosas las quejas que se han recibido en este sentido, porque las madres no entienden cómo lo que resulta evidente y demostrado en el juzgado especializado de violencia sobre la mujer, es cuestionado en el de familia, y cómo las medidas de protección adoptadas para ella por parte del juez de violencia, no amparan a sus hijos ante el juzgado de familia que dictamina las medidas de guarda y custodia. Tampoco se entiende por qué la fiscalía mantiene una distinta posición en el juzgado penal o en el juzgado de violencia respecto a las pruebas que obran en la causa, y otra en el proceso de familia.

En un caso reciente, de octubre del 2021, la interesada se quejaba al Defensor del Pueblo porque la fiscalía apoyaba con un informe favorable el mantenimiento del régimen de visitas ordinario acordado por el juez de familia, con supervisión por el punto de encuentro familiar, a pesar de que a su vez la misma fiscalía había presentado un escrito de acusación ante el juez de lo penal por violencia de género y maltrato contra la madre y los menores, y a pesar de las medidas cautelares de protección adoptadas por el juzgado de violencia de género en favor de la madre.

El Defensor del Pueblo se congratula de la incorporación en la Ley Orgánica 8/2021, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia, ya en vigor, de un nuevo paradigma de tratamiento de los niños, niñas y adolescentes frente a los procesos en los que son parte, incluyendo los procesos de familia, fomentando su escucha activa y estableciendo medidas de protección, detección precoz, asistencia y recuperación de la víctima que encuentra su inspiración en los modelos integrales de atención identificados como buenas prácticas a la hora de evitar la victimización secundaria. Es justamente en este contexto donde se hace especial hincapié en que los poderes públicos deben impedir que se utilicen planteamientos teóricos o criterios no avalados por la comunidad científica para desvirtuar los testimonios presumiendo que existe una interferencia o manipulación adulta, como ocurre con el síndrome de alienación parental (SAP) (artículo 11.3).

La citada Ley Orgánica 8/2021 impone a los poderes públicos la obligación de dotarse de profesionales preparados y especializados en este tipo de víctimas, y de las metodologías y los espacios que sean necesarios para asegurar que la obtención del testimonio de las víctimas menores de edad sea realizada con rigor, tacto y respeto, en especial cuando se trate de la escucha a las víctimas en edad temprana.

Por otro lado, el Defensor del Pueblo permanece vigilante sobre la interpretación y aplicación que la fiscalía está desarrollando sobre la reciente reforma legal llevada a cabo por la Ley Orgánica 8/2021, en vigor desde el día 3 de septiembre de 2021, que ha introducido una importante modificación en el artículo 544 ter de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, y en los apartados 4 y 5 del artículo 94 del Código Civil.

Gracias a estas modificaciones, se ha dado cumplimiento a la Recomendación del Defensor del Pueblo en relación con la regulación del régimen de visitas de los menores que conviven o que son directamente víctimas de violencia de género, ordenando que no procede el establecimiento de un régimen de visitas o estancia, y si existiera se suspenderá, respecto del progenitor que esté incurso en un proceso penal iniciado por atacar contra la vida, la integridad física, la libertad, la integridad moral o la libertad e indemnidad sexual del otro cónyuge o de sus hijos. Tampoco procederá cuando la autoridad judicial advierta de las alegaciones de las partes y las pruebas practicadas, la existencia de indicios fundados de violencia doméstica o de género.

El fiscal de sala de la Unidad de Apoyo de la Fiscalía General del Estado ha informado de que se ha emitido la Nota de Servicio 1/2021, con los criterios orientativos para los fiscales unificando la interpretación y aplicación de estos artículos, y de acuerdo con la cual, cuando existan hijos menores que conviven con la mujer víctima de violencia de género no interesaran el establecimiento de un régimen de visitas en la comparecencia de orden de protección. Y si existiera un régimen de visitas vigente acordado por cualquier resolución judicial precedente, los fiscales solicitarán su suspensión si los menores han presenciado, sufrido o convivido con la violencia. Solo excepcionalmente, podrá interesarse su mantenimiento cuando así lo aconseje el superior interés del menor, evaluando la relación paterno-filial. Igualmente se ha informado de que estas reformas han sido objeto de jornadas de formación especializada para toda la fiscalía.

6.3.2 Sistemas de detección y valoración del riesgo específico para menores

A pesar de los avances alcanzados, el Defensor del Pueblo considera que la clave sigue estando en un buen sistema preventivo que alerte del riesgo en el que pueden estar los menores. Porque la violencia vicaria y la violencia de género ejercida sobre niños y niñas necesita un tipo de actuación preventiva específica, atendiendo a toda la problemática que afecta a la unidad familiar en su conjunto (tanto a la madre, como a la madre y los hijos) y con prevalencia del interés del niño por encima de ningún otro en juego.

En este sentido, hay que destacar la información obtenida a partir de una queja iniciada de oficio en 2019, y finalizada en junio de 2021, tras el asesinato de una mujer en presencia de sus dos hijas. La víctima había denunciado cuatro veces en los últimos diez años a su pareja y el expediente había estado activo en el sistema VioGén con medidas de protección para ella y para las niñas. La valoración policial del riesgo inicial decayó al cabo del tiempo y no contempló la toma de declaración a las menores, ni un sistema de seguimiento del caso eficaz, lo que determinó un trágico desenlace.

El Defensor del Pueblo solicitó información sobre el sistema de comunicación que siguen las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado con las víctimas de violencia de género en estos casos en los que la evolución del riesgo (VPER-S) pasa a un riesgo denominado «no apreciado» y a la situación de expediente inactivo.

La Secretaría de Estado de Seguridad comunicó que no se informa a las víctimas de esta situación. Se les explican los recursos disponibles (dónde están las oficinas de atención a víctimas del delito o los servicios sociales) y se les facilitan recomendaciones en materia de autoprotección, algunas incluidas en el Plan de Seguridad Personalizado (PSP). Pero la inactivación de un caso dentro del sistema VioGén entra dentro de la operativa policial interna, y no es una cuestión que se traslade a la víctima, al igual que

tampoco se le traslada cuando su caso es activado dentro del sistema VioGén. De acuerdo con el Ministerio del Interior, la experiencia ha demostrado que los casos de violencia de género son muy heterogéneos, y que, por tanto, requieren de un abordaje personalizado. Por ello, el protocolo policial es muy flexible, y faculta a los agentes usuarios del sistema VioGén a que diseñen para cada caso el plan de seguimiento que se considera más adecuado, manteniendo siempre una comunicación estrecha con la víctima y con su entorno, tanto a iniciativa policial como, lo que es más importante, a iniciativa de la propia víctima, que es quien mejor puede alertar de las conductas del agresor. Esto fue precisamente lo que no ocurrió en este caso, ya que las hijas no fueron consultadas, ni se les tomó declaración, a pesar de que su testimonio podría haber alertado del riesgo inminente para ellas y para su madre. Al parecer, no se contaba con los recursos necesarios para tomar declaración a las menores.

6.3.3 Puntos de encuentro familiar

En algunas actuaciones, como la llevada a cabo con la Generalitat Valenciana, se han tenido que emitir Recomendaciones para que se proceda cuanto antes al desarrollo reglamentario de los Puntos de encuentro familiar (Ley Valenciana 26/2018, de 21 de diciembre, de derechos y garantías de la infancia y la adolescencia), que permanecen sin reglamento y sin que se determinen los requisitos, normas y condiciones mínimas de funcionamiento.

Los puntos de encuentro familiar intervienen en circunstancias difíciles y en conflictos parentales graves, en los que se ve amenazado el derecho del menor a mantener la relación con sus progenitores en condiciones de seguridad y en favor de su bienestar. Por eso deben servir como puente entre quienes no lograron entenderse y deben velar por la integridad física y psicológica de los menores, a través de un equipo especializado.

Así, el Defensor del Pueblo considera que es necesario garantizar una atención especializada y asegurar las condiciones arquitectónicas de los locales que permitan una relación amable y un cumplimiento adecuado de las medidas acordadas por el juez, en favor de los usuarios. Se trata de poner en funcionamiento los instrumentos de control y rendición de cuentas de los puntos de encuentro familiar, y crearse comisiones técnicas de seguimiento para supervisar el funcionamiento autonómico y local de la red de puntos de encuentro familiar atendiendo los requerimientos de quienes utilizan estos servicios.

En los casos de violencia de género, su intervención es aún más delicada porque trata con personas en situación de vulnerabilidad añadida. Por ello, deben estar capacitados para tratar este tipo de situaciones y evitar retrasos en la prestación del servicio, que incrementan el malestar de los padres. El Defensor del Pueblo entiende que

es imprescindible que las comunidades autónomas aseguren una dotación económica suficiente y que acuerden planes de contingencia que eviten que los retrasos generados por la pandemia y por las medidas de seguridad, perjudiquen a los menores o empeoren las relaciones familiares. Hay que asegurar su adecuada supervisión y garantizar que puedan informar en las situaciones de riesgo de abuso parental que detecten durante una visita.

6.4 LA TRATA DE SERES HUMANOS COMO UNA FORMA DE VIOLENCIA CONTRA MUJERES Y NIÑAS

El Defensor del Pueblo ha señalado en sus últimos informes los fallos de coordinación, los errores en la comunicación, la falta de apreciación de indicios por parte de la Policía Nacional o los retrasos en los procedimientos. Las cifras oficiales sobre la identificación de mujeres y niñas víctimas de trata en España siguen mostrando que aún no se han conseguido desarrollar las herramientas adecuadas para alcanzar un procedimiento ágil al respecto.

El Defensor del Pueblo quiere contribuir a la visibilización de todas las formas de violencia contra las mujeres, de acuerdo con lo establecido en el Convenio de Estambul. Tradicionalmente se hacía referencia a las actuaciones de la institución en esta materia dentro de su capítulo sobre migraciones.

Se trata de una cuestión que está expresamente recogida en el eje 8 del Pacto de Estado contra la violencia de género que, además de establecer el objetivo de llamar la atención sobre otras formas de violencia contra las mujeres, presta una especial atención a la violencia sexual, a la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual, a la mutilación genital y a los matrimonios forzados. De conformidad con esta definición, se incluirán todos los actos de violencia basados en el género que impliquen o puedan implicar daños o sufrimientos de naturaleza física, sexual, psicológica o económica, incluidas las amenazas de realizar dichos actos, la coacción o la privación arbitraria de libertad, en la vida pública o privada.

Según los últimos datos del Ministerio del Interior disponibles al cierre de este informe, en 2020 fueron identificadas 269 víctimas de trata. De ellas, 160 eran víctimas de trata con fines de explotación sexual, 99 con fines de explotación laboral, 7 para actividades delictivas y 3 para matrimonios forzados.

Un año más resulta difícil realizar una supervisión de la actuación de la Administración en este asunto, por la imposibilidad de obtener datos completos. Los correspondientes al año 2020 se encuentran reflejados, de manera parcial, en el Plan Estratégico Nacional contra la Trata y la Explotación de Seres Humanos 2021-2023.

La Fiscalía General del Estado ha publicado los datos correspondientes al número de víctimas identificadas en diligencias previas incoadas durante 2020 por persecución de delitos de trata. En estas diligencias se han detectado 470 víctimas de explotación sexual (243 plenamente identificadas y 227 en situación de grave riesgo), en su mayoría mujeres, y se han localizado a 2 menores de edad. Se han identificado 76 víctimas de trata con fines de explotación laboral.

Dificultades para la identificación como víctimas de trata

Se han recibido varias quejas de casos vulnerables en procedimientos de protección internacional en la frontera en Madrid, en los que el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) emitió un informe favorable a la admisión a trámite y la resolución fue desestimatoria. En varias de estas actuaciones, como la que se relata a continuación, la vulnerabilidad se concreta en indicadores de trata de seres humanos.

La posición del ACNUR no es vinculante, aunque la Audiencia Nacional y el Tribunal Supremo han reconocido su relevancia y el alto valor que ha de otorgarse a sus informes. El Defensor del Pueblo también ha destacado el papel de estos informes que llaman la atención sobre aquellos casos que deben ser valorados con una especial cautela. Por ello, en el informe monográfico de esta institución, titulado *El asilo en España. La protección internacional y los recursos del sistema de acogida*, se señala que la decisión de no seguir la propuesta del ACNUR debe ser argumentada de manera suficiente.

En mayo de 2021 se recibió una queja relativa a la situación de una ciudadana camerunesa, solicitante de protección internacional, que permaneció en las salas de rechazados y de asilo del Aeropuerto Adolfo Suárez Madrid-Barajas, desde el 23 de marzo hasta el 14 de mayo. En el escrito recibido se ponía de manifiesto la situación de especial vulnerabilidad de la interesada, que llevaba cincuenta y dos días en el aeropuerto en condiciones muy precarias, tenía necesidades de protección internacional y que podía ser una posible víctima de trata de seres humanos.

El 13 de mayo, el personal del Defensor del Pueblo efectuó una visita no anunciada a la sala del mencionado aeropuerto. Se realizó una entrevista a la interesada y se tuvo ocasión de comprobar la situación de especial vulnerabilidad en la que se encontraba. En la documentación facilitada por la policía durante la visita, se pudo revisar la primera entrevista de asilo, en la que se hace constar, hasta en seis ocasiones, que la solicitante rompe a llorar y no se encuentra en condiciones de realizar dicha entrevista.

Asimismo, consta un correo electrónico, de fecha 23 de marzo, enviado desde la Oficina de Asilo y Refugio (OAR) a la Policía Nacional, en el que se solicita valoración

para activar el Protocolo Marco de Protección de las Víctimas de Trata de Seres Humanos. Sin embargo, no consta que la Unidad de Redes de Inmigración Ilegal y Falsedades Documentales (UCRIF) realizara ninguna entrevista para la detección de indicios de trata. En la resolución denegatoria de la primera solicitud de protección internacional, de 27 de marzo, se hace referencia al informe emitido por ACNUR, favorable a la admisión a trámite, a fin de poder evaluar la existencia de indicios de trata y aplicar las cautelas de género y procedimentales que recoge la denominada Directiva de procedimientos.

Según el extracto del informe, destaca el estado psicológico de la solicitante y la presencia de necesidades específicas, que requerirían haber valorado si estaba en condiciones de realizar la solicitud en ese momento. No obstante lo cual, se procedió a cumplimentar el trámite que concluyó con una primera desestimación. El 14 de mayo, la interesada formalizó una segunda solicitud de protección internacional en el aeropuerto, que esta vez sí fue admitida a trámite. Tras haberse realizado una entrevista para la detección de indicios de trata por una entidad especializada, finalmente fue acogida por dicha entidad.

Estos hechos confirman la necesidad de valorar con especial atención determinados casos vulnerables, sobre todo cuando hay un informe favorable del ACNUR. Preocupa, además, que en los últimos tres años, según datos facilitados por la Policía Nacional, el protocolo de detección de víctimas de trata ha sido activado tan solo en seis ocasiones. Estas actuaciones continúan abiertas, tanto con la Dirección General de Política Interior como con la Dirección General de la Policía, de cuyo resultado se dará cuenta en el próximo informe anual.

Menores de edad víctimas de trata

El Defensor del Pueblo ha concluido las actuaciones iniciadas en 2019 por el caso de dos niñas somalíes, que llegaron a Algeciras (Cádiz) en diciembre de 2018, tras ser rescatadas en aguas internacionales por un buque de rescate de una ONG española. Una de las menores permanece en paradero desconocido, mientras que la otra fue localizada en Alemania, donde se le había concedido el estatuto de refugiada. Ha de destacarse que España denegó su readmisión por no tener familiares en territorio nacional y por existir una discrepancia sobre la edad alegada en los dos países. Este caso quedó ampliamente reflejado en el informe correspondiente al año anterior.

Por otra parte, continúan, abiertas unas actuaciones que había iniciado el Defensor del Pueblo en 2018, tras la queja interpuesta por una asociación por las deficiencias existentes en el procedimiento que se siguió para identificar las necesidades

específicas de protección de una menor, tutelada por la Comunidad de Madrid, víctima de trata y con necesidades de protección internacional.

En el examen del expediente de la menor se comprobó que la Oficina de Asilo y Refugio (OAR) alertó acerca de la posibilidad de que la menor fuese víctima de trata. Sin embargo, no consta si se activó el Protocolo Marco de Protección de las Víctimas de Trata de Seres Humanos, según lo dispuesto en su apartado V, o si la OAR tenía conocimiento de que la menor ya estaba en contacto con la Unidad de Redes de Inmigración Ilegal y Falsedades Documentales (UCRIF). Finalmente, le fue concedida una autorización de residencia por circunstancias excepcionales, como víctima de trata de seres humanos.

A juicio del Defensor del Pueblo, esta institución, el presente asunto refleja con claridad las deficiencias que afectan al sistema de identificación de las especiales necesidades de las menores víctimas de trata con necesidades de protección internacional. Su revisión puede ser útil para mejorar aquellos aspectos del sistema que fallaron en este caso y pueden fallar en otros semejantes.

Por lo anterior, se ha solicitado a la OAR información complementaria para conocer si, tras el caso de esta menor, se ha adoptado algún tipo de medida para garantizar que se evalúa de forma suficiente el interés superior del menor antes de archivar un procedimiento, si se puso en conocimiento del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) el caso y si se activó el Protocolo Marco de Protección de las Víctimas de Trata.

6.5 Otras actuaciones sobre la violencia contra las mujeres

En otros capítulos del presente informe anual se abordan otras cuestiones relativas a la violencia contra las mujeres: las medidas que se tienen en cuenta para la protección de las «Mujeres en prisión» (epígrafe con este título, en el subcapítulo 2.3. Derechos de los internos); respecto a las víctimas de género en el epígrafe «Criterio de las oficinas de extranjería» (5.3); entre los requisitos para ser beneficiaria del ingreso mínimo vital (IMV), en el epígrafe correspondiente, o para el reconocimiento de una renta activa de inserción (RAI), en el epígrafe «Requisito de vulnerabilidad económica» (ambos casos en 9.3.7).

7 EDUCACIÓN

Consideraciones generales

La educación, como derecho humano fundamental indisolublemente ligado a la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) y a muchos otros instrumentos internacionales de derechos humanos, constituye uno de los principios rectores que respalda tanto la Agenda Educación 2030 como el Objetivo de Desarrollo Sostenible 4, adoptado por la comunidad internacional, encaminado a garantizar el disfrute pleno del derecho a la educación como catalizador para lograr un desarrollo sostenible.

En el ordenamiento jurídico español, el derecho a la educación presenta una innegable naturaleza prestacional, reforzada con la proclamación de la obligatoriedad y gratuidad de la enseñanza básica, que se proyecta también sobre la enseñanza no obligatoria, con independencia de que no se imponga constitucionalmente para esta última ni la obligatoriedad ni la gratuidad. Un objetivo prioritario de las políticas educativas es que los jóvenes continúen su formación más allá de las etapas obligatorias por sus efectos positivos en el desarrollo educativo, personal y laboral de la persona.

El abandono prematuro de la educación y la formación se ha identificado como uno de los problemas más graves del sistema educativo español y, aunque en la última década se ha ido reduciendo en España (según la Encuesta de Población Activa, ha pasado del 26,3 % en 2011 al 13,3 % en 2021), sigue siendo notable la distancia entre las distintas comunidades autónomas y muy superior el abandono temprano de los hombres respecto de las mujeres. Estas cifras muestran una brecha socioeconómica importante y sitúan al país muy lejos de los objetivos marcados por la Unión Europea para 2020.

La intervención temprana, la educación individualizada del alumno y el mantenimiento de la equidad aparecen como ejes vertebradores de las políticas recomendadas, lo que hace preciso fomentar las bases y las condiciones para alcanzar una educación de calidad sostenible y redoblar los esfuerzos para cumplir con el 9 % marcado por la Unión Europea para el año 2030, aumentando la inversión en educación e identificando las causas determinantes del abandono escolar y las oportunidades de intervención que pueden contribuir a reducir este grave problema social y educativo.

En contraste, España es uno de los países europeos con mayor proporción de jóvenes con estudios superiores, aunque la proporción de personas con un nivel educativo superior varía significativamente entre las comunidades autónomas. En este apartado, cumple con los objetivos marcados por Bruselas, que prevén que para el año

2030 al menos el 45 % de los jóvenes residentes en la Unión Europea tengan estudios universitarios de algún tipo.

7.1 EDUCACIÓN INFANTIL OBLIGATORIA, BACHILLERATO Y FORMACIÓN PROFESIONAL

En materia educativa, 2021 estuvo marcado por dos circunstancias reflejadas en la temática de las quejas presentadas: la crisis sanitaria y la entrada en vigor de 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).

Con carácter general, a lo largo del año los centros educativos parecieron haber sido espacios seguros que no contribuyeron de manera significativa a la expansión del virus gracias al compromiso estricto del profesorado, el alumnado y el personal del centro con el protocolo covid, a pesar de los problemas estructurales y las dificultades experimentadas. No obstante, la respuesta a la crisis sanitaria debe prever un reforzamiento de los sistemas educativos que les permita volverse resilientes ante los riesgos a los que se ven confrontados. Según una nota temática del sector educativo sobre la crisis de la covid-19, elaborada por el Sector de Educación y Salud de la UNESCO y el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIPE), sería conveniente institucionalizar la gestión de la crisis y de los riesgos de los sistemas educativos.

Por otro lado, la LOMLOE aborda una ambiciosa transformación del sistema educativo con el objetivo principal, según declara la propia ley en su preámbulo, de establecer un renovado ordenamiento legal que aumente las oportunidades educativas y formativas de toda la población, que contribuya a la mejora de los resultados educativos del alumnado y que satisfaga la demanda de una educación de calidad para todos.

Las políticas sociales y educativas de intervención que deben realizar los poderes públicos, para prestar un servicio de calidad a todos, exigen fortalecer el sistema público escolar para abordar las consecuencias de la crisis económica pasada, aún no cubiertas, las medidas urgentes y necesarias que derivan de la actual pandemia y, por último, la construcción de una política educativa que promueva y desarrolle actuaciones encaminadas a promover la igualdad de oportunidades y el acceso universal a una educación de calidad en términos de igualdad, seguridad y normalidad.

7.1.1 Oferta educativa pública y procesos de admisión de alumnos

La tendencia iniciada años atrás respecto de la disminución de la conflictividad en los procesos de admisión continuó en 2021. Las quejas recibidas fueron similares a las de

años anteriores, en particular las que manifiestan su disconformidad con los resultados de los procesos de adjudicación de plaza en centros docentes, si bien en la mayoría de los casos no se ha apreciado irregularidad alguna conforme a la normativa reguladora en cada comunidad autónoma. Solo la insuficiente oferta educativa pública en el primer ciclo de la educación infantil (0-3 años) y en las enseñanzas de formación profesional han motivado un mayor número de actuaciones.

Ampliación de la oferta educativa pública en el primer ciclo de educación infantil

Se observó un incremento del número de quejas sobre escolarización de alumnos en el primer ciclo de esta etapa educativa, un ámbito estratégico fundamental a la hora de promover los derechos y las oportunidades de desarrollo personal, social, cognitivo y emocional de los menores, además de ser un recurso básico para conciliar la vida laboral y familiar.

Este problema, que antes estaba presente de una manera más puntual, actualmente tiende a aumentar y a agravarse por la precarización creciente de la situación social y económica de las familias. En esencia, de las quejas recibidas se pueden deducir dos motivos fundamentales: por un lado, la actual situación de crisis económica ha llevado a las familias a dejar de requerir dicho servicio de atención socioeducativa en los centros privados, y, por otro, la inexistencia de oferta educativa — pública y privada— en su localidad de residencia.

Según un estudio realizado, el pasado año 2020, por el Ministerio de Educación y Formación Profesional, titulado *El primer ciclo de la Educación Infantil en las CC. AA. a través de la revisión normativa*, es la etapa educativa que más se ha desarrollado en términos de tasa de escolarización, al haberse duplicado en la última década. Sin embargo, es también la que registra una mayor disparidad territorial, que se refleja tanto en las tasas de cobertura como en el equilibrio entre las redes pública y privada y en la diversidad de agentes que garantizan esta oferta educativa. Eso hace preciso dar continuidad a las políticas de promoción de la oferta pública, teniendo en cuenta sus condicionantes sociales, culturales y económicos, para asegurar que el acceso a estas enseñanzas no se vea condicionado por la situación económica de las familias y poder hacer efectivo así el derecho a la educación en la primera infancia en igualdad de oportunidades.

Por otra parte, la tasa de escolaridad es un parámetro que permite valorar las posibilidades de conciliación de los progenitores, ya que un niño no escolarizado en estas edades requiere de cuidados que le debe dispensar algún familiar, que habitualmente es la madre. Por ello, en el contexto de un modelo de mercado de trabajo igualitario por razón de género y en estos difíciles momentos, en los que muchas familias

atravesan por serias dificultades económicas y laborales, resulta imprescindible para facilitar la incorporación de los padres a la vida laboral que las administraciones implicadas asuman el compromiso de ampliar la oferta pública de estos servicios educativos para avanzar en la conciliación de la vida laboral y familiar, especialmente en las zonas rurales en las que el sistema público tiene un mayor peso que el privado debido al retraimiento de la oferta privada.

La LOMLOE configura las relaciones interadministrativas de cooperación y colaboración entre las administraciones educativas y las corporaciones locales en la planificación e implementación de la política educativa como uno de los principios básicos que inspiran el sistema educativo español (artículo 1.p). También refuerza de forma explícita la necesidad de ampliar la oferta en el primer ciclo, al imponer sobre ambas administraciones el deber de incrementar progresivamente la oferta de plazas públicas, con el fin de atender todas las solicitudes de escolarización de cero a tres años, debiendo a tal fin determinar las condiciones en las que podrán establecerse convenios entre ellas y con otras entidades públicas o privadas sin fines de lucro (artículo 15.1).

El Defensor del Pueblo, dada la trascendencia del asunto para muchas familias afectadas por la falta de plazas escolares en sus municipios de residencia, considera imprescindible en defensa de la escuela pública que, una vez delimitado el marco competencial en materia de educación por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local, las distintas administraciones coordinen sus actuaciones, en sus respectivos ámbitos de competencias, para lograr una mayor eficacia de los recursos destinados a la educación y contribuir a los fines establecidos en la Ley Orgánica de Educación.

Partiendo de este marco normativo, se han llevado a cabo diversas actuaciones, entre las que cabe citar las realizadas ante la Consejería de Educación del Principado de Asturias y las corporaciones locales de los concejos de Llanes y Ribadedeva. Se les ha recomendado que adopten iniciativas dirigidas a atender la demanda de plazas públicas de 0 a 3 años en el marco de los convenios de colaboración para el desarrollo del Plan de ordenación de escuelas del primer ciclo de Educación Infantil, atendiendo con ello a las líneas de actuación que sobre las Administraciones Públicas imponen los preceptos legales a los que se ha hecho referencia. Dichas actuaciones se encuentran todavía en curso cuando se redacta este informe.

Insuficiente oferta de plazas de formación profesional en centros públicos

Los desajustes entre los ciclos formativos ofertados, las necesidades del mercado laboral y las plazas disponibles para realizar estos estudios son un problema estructural cuya única solución posible es una adecuada planificación de la oferta pública que permita dar

respuesta a una demanda que en las últimas décadas ha ido aumentando de forma considerable. Entre otras razones, por la alta tasa de paro juvenil existente en España, que hace que muchos jóvenes vuelvan al sistema educativo para lograr una formación postobligatoria que permita su inserción laboral.

El Defensor del Pueblo, desde hace años, viene realizando actuaciones ante las quejas de los ciudadanos que 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 existente. Eso aumenta el riesgo de abandono del sistema educativo y así de exclusión social, cuando no pueden realizar estos estudios en el sector privado por falta de becas y ayudas.

Este asunto merece toda la atención de esta institución. Por ello, en el mes de septiembre, tras conocer los datos publicados en diferentes medios de comunicación sobre el número de alumnos no admitidos en estas enseñanzas profesionales, se inició de oficio una actuación ante la Generalitat de Cataluña y la Comunidad de Madrid, al objeto de poder disponer de datos oficiales sobre los resultados del proceso de admisión de alumnos en ciclos formativos, y conocer las previsiones realizadas para adecuar a corto y medio plazo la oferta de plazas de formación profesional —presencial y a distancia— a esta creciente demanda. También de conocer el alcance del sistema de becas para el estudio de formación profesional en centros privados autorizados.

La Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía de la Comunidad de Madrid manifestó en su informe que en los últimos cuatro años se ha incrementado de forma sostenida y significativa el número de plazas formativas en centros públicos. En cuanto al sistema de becas para el estudio de formación profesional en la modalidad presencial en centros privados autorizados o de titularidad de otra Administración, señaló que el importe total destinado en la convocatoria correspondiente al curso 2021-2022 ha sido de 18.500.000 euros.

El Departamento de Educación de la Generalitat de Cataluña, por su parte, señaló que este incremento de las preinscripciones ha sido una situación inusual no prevista, motivada por un aumento de solicitudes del alumnado mayor de veinte años en el curso 2021-2022, que ha llevado a la creación de nuevas plazas y a desarrollar, paralelamente, actuaciones en coordinación con el Servicio de Ocupación de Cataluña para la oferta de certificados de profesionalidad, así como con el Instituto Abierto de Cataluña para detectar necesidades no cubiertas de colectivos singulares en ciclos formativos de alta demanda. Todo ello, además de orientar a las personas en las posibilidades de estudios de su interés a través de un canal de atención individual.

Ambas administraciones coinciden en que, tradicionalmente, hay ciclos formativos muy demandados, pero con menor índice de inserción laboral, contrariamente a lo que ocurre en otros ciclos, sobre todo del sector industrial, con un alto grado de inserción laboral donde quedan plazas vacantes. Eso exige revisar periódicamente la oferta educativa de formación profesional, atendiendo básicamente a criterios y variables tanto de demanda como de inserción laboral y características de los centros educativos.

Según las previsiones del último informe Datos y cifras del curso escolar 2020-2021, del Ministerio de Educación y Formación Profesional, este tipo de enseñanzas vuelven a ser las que más crecen respecto al año anterior. Esta tendencia al alza, que se consolida desde hace años en España, debe llevar a las administraciones educativas a reforzar, modernizar y flexibilizar las enseñanzas de formación profesional y aumentar la oferta, tanto de ciclos formativos como del número de plazas en aquellas familias profesionales con mayor demanda y proyección laboral.

La formación profesional es clave para reducir el abandono escolar y mejorar la empleabilidad de los jóvenes en un mercado laboral transformado por la crisis sanitaria al ofrecer opciones más variadas tanto de formación como de empleo, como así lo afirman la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en estudios recientes sobre el futuro del trabajo y la educación tras la pandemia.

Requisitos de admisión de los alumnos de formación profesional

Esta institución, en el año 2014, dirigió una Recomendación al departamento ministerial en la que se instaba la realización de las actuaciones precisas para la obtención de un acuerdo entre todas las administraciones educativas, dirigido a que no se establezcan condiciones o requisitos que impidan el acceso de los ciudadanos a la formación profesional en comunidades autónomas distintas a aquellas en las que estén formalmente radicados y hayan cursado sus estudios previos. Según lo manifestado por la Secretaría de Estado de Educación, del Ministerio de Educación y Formación Profesional, que aceptó la Recomendación, la cuestión fue examinada por el Comité Técnico de Formación Profesional de la Conferencia Sectorial en 2016, al objeto de buscar fórmulas que no incluyeran requisitos excluyentes para la admisión del alumnado procedente de comunidades autónomas distintas de las convocantes.

Sin embargo, las quejas recibidas en estos últimos años han llevado a esta institución a iniciar nuevamente actuaciones ante el ministerio, en atención a lo establecido en la vigente Ley Orgánica de Educación, que impone sobre el Estado la obligación de promover acciones destinadas a favorecer que todos los alumnos puedan elegir las opciones educativas que deseen, con independencia de su lugar de residencia,

de acuerdo con los requisitos académicos establecidos en cada caso. Corresponden a las administraciones educativas, en aplicación del principio de colaboración, facilitar el acceso a enseñanzas de oferta escasa y a centros de zonas limítrofes a los alumnos que no tuvieran esa oferta educativa en centros próximos o de su misma comunidad autónoma (artículo 11).

En su último informe, recibido en el mes de junio de 2021, la Secretaría General de Formación Profesional concluyó que en el texto del anteproyecto de ley orgánica de ordenación e integración de la Formación Profesional se incluirán disposiciones que aseguren el acceso en condiciones de igualdad, y en cualquier parte del Estado, a los ciudadanos que cumplan los requisitos de acceso a todas las ofertas de formación profesional.

Acreditación de la monoparentalidad en los procesos de admisión

En el informe correspondiente al pasado ejercicio 2020, ya se hizo alusión a la necesidad de introducir modificaciones en las normas configuradoras del proceso de admisión de alumnos en centros educativos públicos que favorezcan la baremación de las familias monoparentales (en gran medida, mujeres con hijos menores de edad a su cargo) para facilitar la conciliación de la vida laboral y familiar, de forma acorde con el principio constitucional de protección a la familia.

Sobre este particular, esta institución valora positivamente que muchas administraciones —autonómicas y municipales— hayan baremado la condición de familia monoparental otorgando la misma puntuación que a las familias numerosas. Ello supone reconocer la nueva realidad social de muchas familias españolas y las necesidades que presentan. Sin embargo, en aquellas comunidades autónomas en las que no existe normativa con rango legal al respecto, se advierte que la forma de acreditación establecida puede, en ciertos supuestos, dificultar la buscada finalidad de contribuir con una mayor puntuación a las familias monoparentales, al excluir aquellas realidades familiares que resultan equiparables, aunque formalmente no lo sean, y concurrir circunstancias específicas que las hacen igualmente acreedoras de protección.

Cabe citar como ejemplo la queja presentada por la madre de cinco hijos menores de edad que convivían y dependían económicamente de ella. Su situación laboral y económica era bastante precaria, al no tener trabajo estable ni recibir ningún tipo de pensión alimenticia del padre, que desde hacía tiempo no convivía en el domicilio familiar ni atendía sus obligaciones económicas y parentales. En este caso, la Concejalía del Área de Educación del Ayuntamiento de Cartagena (Murcia) denegó la admisión del menor en la escuela infantil, al no constar en la solicitud la firma del padre y no acreditar, mediante resolución judicial, que el progenitor haya sido privado de la patria potestad.

En el curso de la tramitación de esta queja, el Defensor del Pueblo recomendó la revisión de las bases reguladoras del procedimiento de admisión de alumnos en el primer ciclo de Educación Infantil, para posibilitar la asimilación a la situación legal de monoparentalidad de aquellos supuestos en que se acredite esta situación de hecho. También sugirió también la revisión del expediente de escolarización del alumno teniendo en cuenta el interés superior del menor, sobre la base de la información facilitada por los servicios sociales de dicha Administración local, que actualmente asiste a la familia. El Ayuntamiento de Cartagena, por el momento, no ha manifestado si acepta o no la Recomendación y la Sugerencia formuladas.

El Defensor del Pueblo, sin cuestionar la necesidad de garantizar los derechos inherentes a la patria potestad de ambos progenitores en los procesos de escolarización, considera que, mientras no se haya regulado legalmente el procedimiento de reconocimiento y expedición del título de familia monoparental, los servicios de escolarización deberían disponer de cierto margen de discrecionalidad para valorar con la documentación justificativa aportada la situación de hecho alegada en la solicitud cuando resulte acreditada una situación especial de desamparo y desprotección por haber sufrido el abandono por parte del otro progenitor. Resultó determinante, a estos efectos, que se tratara de una unidad familiar constituida por uno solo de los progenitores y que los hijos dependieran económicamente del progenitor con el cual convivían.

7.1.2 Protocolos de actuación frente a la pandemia por covid-19

Tanto la experiencia de la «escuela confinada» como el desarrollo de los cursos posteriores han contribuido a la toma de conciencia sobre los problemas a solventar por la pandemia, y ello puede permitir a las administraciones educativas intentar acometer los planes de actuación para afrontar estos retos y mejorar el sistema educativo, tanto para garantizar una educación de calidad como para estar preparados ante la eventualidad de nuevas situaciones de crisis que puedan acontecer en el futuro.

Un año después, la situación es todavía de enorme incertidumbre y la preocupación de las familias se ha plasmado en las quejas recibidas por esta institución sobre diferentes aspectos relacionados con la gestión de la crisis sanitaria en el ámbito educativo.

Sistemas de ventilación en los centros educativos

Entre las manifestaciones de preocupación expresadas por las familias durante el primer trimestre del presente curso académico, resultan destacables las que solicitaban

mayores medidas preventivas que garanticen la máxima salubridad y calidad del aire en las aulas para reducir al máximo la exposición al virus, ante la imposibilidad de que pueda mantenerse, por falta de espacio en las aulas, la distancia de seguridad de 1,2 metros recomendada por las autoridades sanitarias, al no reducirse la ratio de alumnos como en el pasado curso escolar. Al respecto, ponían de manifiesto la necesidad de exigir en todos los centros educativos el uso de filtros o purificadores de aire (dotados con filtros HEPA) cuando no fuera posible conseguir una adecuada ventilación natural o mecánica, y la utilización de equipos medidores de CO₂.

Esta circunstancia ha llevado, incluso, a algunos ciudadanos a plantear la conveniencia de que se permita a las familias optar libremente por la educación no presencial para reducir la ratio de alumnos.

El Defensor del Pueblo comparte esta necesidad de que se proporcionen todos los medios de protección adecuados a los alumnos y demás miembros de la comunidad educativa, y en particular que se adopte dicha medida explícitamente recomendada en la guía de Medidas de prevención, higiene y promoción de la salud frente a covid-19 para centros educativos en el curso 2021-2022, de la Comisión de Salud Pública, cuando existan dudas razonables sobre la posibilidad o la eficacia de la ventilación. Hasta donde ha podido conocer esta institución, muchas administraciones autonómicas y locales han decidido dotar a los centros educativos de estos medidores de CO₂ y purificadores, como medidas preventivas adicionales a la ventilación natural de las aulas y a la utilización de mascarillas de manera permanente por el alumnado.

En otros casos, los promoventes manifestaban que los alumnos permanecían toda la jornada con temperaturas que en muchos casos no alcanzaban los 17 grados y corrientes de aire continuas para asegurar una adecuada ventilación, lo que estaba provocando problemas de salud en el alumnado y con ello su inasistencia a clase.

Sin duda, la reducción del riesgo de contagio se consigue a través de una combinación de medidas de protección que reduzcan al máximo la emisión-exposición al virus, siendo una adecuada ventilación un instrumento eficaz en cualquier estrategia de lucha contra la covid-19, pero como ya se advirtió en el último informe anual, es necesario facilitar a los centros educativos las debidas instrucciones y medios para maximizar el confort térmico, especialmente en épocas de frío, sin sacrificar la seguridad.

Uso obligatorio de mascarillas durante la jornada escolar

A medida que avanzaba el curso escolar, otras de las quejas recibidas se centraron en el uso obligatorio de la mascarilla por los alumnos de educación infantil y primaria en los recreos y en las actividades físicas al aire libre, una medida mantenida en este nuevo curso que algunas familias consideraron excesiva en la nueva situación.

A juicio de esta institución, puede entenderse justificada como medida organizativa de minimización de riesgos frente a la covid-19, y así lo manifestaron a los promoventes, habida cuenta de que la dificultad para evitar las interacciones entre los alumnos y con otras personas ajenas a su grupo aumenta considerablemente durante los recreos y en la práctica de cualquier tipo de actividad físico-deportiva.

Por la tramitación de diversas quejas esta institución tuvo conocimiento de la inquietud expresada por aquellas familias a las que el centro docente denegó el acceso de su hijo a clase por no considerar debidamente justificada la exención del uso de la mascarilla por razones de salud con los informes médicos aportados. En estos casos, se llevaron a cabo actuaciones, todavía en curso, al manifestar los progenitores que sus hijos no estaban recibiendo ningún tipo de atención educativa, mientras se resuelve la reclamación presentada ante la Administración educativa.

La importancia de resolver con celeridad las reclamaciones y recursos en esta materia derivan no solo de una obligación legal de la Administración, sino de la trascendencia de los intereses en juego.

Situaciones de absentismo escolar de alumnos vulnerables a la covid-19

Desde el pasado curso escolar, el Defensor del Pueblo ha mostrado su preocupación por el impacto que la suspensión de la actividad docente presencial ocasiona en el alumnado que por circunstancias personales, familiares o sociales no puede asistir a clases presenciales. Ha hecho un especial seguimiento de los procedimientos articulados por las comunidades autónomas para la aprobación de la enseñanza no presencial, así como de la atención educativa prestada al alumnado vulnerable a la covid-19, o que convive con personas vulnerables a ella.

A raíz de la actuación de oficio realizada en el pasado curso escolar por esta institución, pudo comprobarse que todas las administraciones educativas habían establecido los criterios y procedimientos a seguir ante las situaciones de absentismo escolar derivadas de la crisis sanitaria, que se tradujeron en las correspondientes instrucciones a los centros educativos. Sin embargo, se pudo constatar en algunas de las actuaciones realizadas que, en aquellos casos en los que la autoridad educativa no consideró justificado el informe médico aportado para eximirle de su deber de asistencia a clases presenciales, las familias se vieron inmersas en un lento proceso sin las debidas garantías procedimentales, durante el cual sus hijos no recibieron ninguna atención educativa y, en algunos casos, no fueron evaluados, lo que motivó que tuvieran que repetir curso. Asimismo, fueron varios los supuestos en los que no se tuvo constancia de que los expedientes de absentismo hubiesen sido remitidos a la fiscalía para su valoración, como es preceptivo.

Ante estas disfunciones en la gestión del absentismo escolar y la amplia casuística que presentaba el alumnado que no asistía a sus centros educativos por causas relacionadas con la covid-19, se dio traslado a las autoridades educativas de la necesidad de resolver las solicitudes presentadas con la máxima celeridad y siguiendo los criterios fijados por la Unidad Especializada de Menores de la Fiscalía General del Estado (septiembre 2020), de manera que se pondere individualmente la situación concreta de los alumnos afectados y sus respectivas familias, tomando en consideración los riesgos sanitarios presentes en el ámbito escolar y familiar, primando siempre el interés del menor y su derecho a la educación.

7.1.3 Educación inclusiva de alumnos con necesidades específicas de apoyo educativo

Como ya se ha venido manifestando en sucesivos informes anuales, el compromiso con la inclusión educativa y la equidad son fundamentales para alcanzar una educación de calidad sostenible. Para ello, es necesaria una evaluación en profundidad de las estructuras y los recursos para la atención a la diversidad.

En este ámbito, el Defensor del Pueblo en sus resoluciones viene incidiendo en la necesidad de que la actuación seguida por las administraciones educativas se acomode al mandato legal contenido en el artículo 74.2 de la vigente Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, según el cual la identificación y valoración de las necesidades educativas del alumnado debe realizarse lo más tempranamente posible para que, a partir del informe técnico resultante, se proporcionen los recursos y medidas que necesita, teniendo siempre en cuenta el interés superior del menor y la voluntad de las familias, que han de ser preceptivamente oídas e informadas en los procedimientos establecidos por las administraciones educativas para resolver las discrepancias que puedan surgir sobre la modalidad de escolarización.

En este ejercicio no cabe apreciar variaciones respecto de la tipología de las quejas recibidas que, como en años anteriores, aluden a la falta de apoyos singularizados y adaptados a las necesidades educativas del alumnado que hagan posible su formación efectiva, así como a las limitaciones impuestas a su derecho a la libre elección de centro por la falta de estos recursos en los centros solicitados en primera opción, especialmente en las etapas y enseñanzas no obligatorias.

Asimismo, se sigue observando que una deficiente comunicación entre las familias y los docentes repercute en el alumnado, principal perjudicado por esta falta de entendimiento. Por ello, es preciso subrayar que la información y sensibilización sobre las iniciativas y medidas educativas adoptadas por parte de los centros docentes debe ser una de las claves para paliar la normal preocupación de las familias sobre el proceso

evolutivo de sus hijos y lograr, en un clima de confianza, la máxima colaboración e interacción con los agentes educativos.

Recursos personales para el alumnado con necesidades educativas especiales

Aunque cabe destacar algunos avances significativos respecto de ejercicios anteriores, en relación con la dotación de recursos personales para la atención educativa del alumnado con necesidades educativas especiales, se siguen constatando ciertas disfunciones que no pueden considerarse ajustadas a las prescripciones de la vigente Ley Orgánica de Educación. Buen ejemplo de ello son las quejas concernientes a la demora en la cobertura de vacantes y sustituciones del personal —docente y no docente— dotado para la atención educativa del alumnado con necesidades educativas especiales.

En estos casos, aun siendo consciente de que la dilación de estos procedimientos puede estar motivada por múltiples causas, algunas de ellas imprevisibles o ajenas a la propia Administración, esta institución viene formulando resoluciones para que se adopten las iniciativas necesarias para simplificar el procedimiento establecido. Se trata de garantizar la cobertura inmediata de las vacantes o sustituciones del personal no docente de los centros educativos, especialmente de aquellos que escolarizan alumnos de necesidades educativas especiales, dadas las características de los diferentes puestos a cubrir y la necesidad de garantizar durante toda la jornada escolar la atención personalizada que estos alumnos requieren.

Con este objeto, se han formulado Recomendaciones en el presente ejercicio a la Consejería de Educación y Deporte de la Junta de Andalucía y a la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía de la Comunidad de Madrid, que han sido aceptadas.

Inclusión educativa en las actividades extraescolares y servicios complementarios

Los objetivos principales de la inclusión educativa son conseguir que todos los alumnos mejoren sus aprendizajes de acuerdo con sus posibilidades y puedan participar en actividades compartidas. Pero estos objetivos no pueden centrarse exclusivamente en el aprendizaje a través de las tareas en el aula, pues existen otro tipo de actividades en el ámbito escolar, que pueden llegar a tener un papel importante en su educación en cuanto que favorecen la convivencia de los alumnos con más dificultades.

Sobre este aspecto interesa recordar que la Convención de la ONU sobre derechos de las personas con discapacidad contempla el derecho de esas personas a participar en la vida cultural y en las actividades recreativas, exigiendo a los Estados

parte que garanticen su ejercicio, adoptando, entre otras, medidas para «asegurar que los niños y las niñas con discapacidad tengan igual acceso con los demás niños y niñas a la participación en actividades lúdicas, recreativas, de esparcimiento y deportivas, incluidas las que se realicen dentro del sistema escolar» (artículo 30.5.b).

Las situaciones planteadas ante el Defensor del Pueblo afectan a alumnos de necesidades educativas especiales, en su mayoría alumnado TEA (trastorno del espectro autista), que no pueden asistir a los servicios de desayunos escolares o actividades extraescolares, gestionados por las asociaciones de madres y padres de alumnos o por las corporaciones locales a través de empresas privadas, porque estas no disponen de profesionales cualificados para atenderlos.

La falta de personal cualificado para atender a este alumnado en los diferentes servicios complementarios y actividades extraescolares ofertados por el centro, independientemente de quién asuma su gestión directa, ha de entenderse como discriminatoria en los términos señalados, salvo que se acredite que el ajuste solicitado no es razonable por imponer una carga desproporcionada o indebida.

Asumiendo el planteamiento del Defensor del Pueblo, el Ayuntamiento de Madrid ha indicado que, antes del inicio de la tramitación de un nuevo programa de actividades extraescolares municipales, procederá a valorar a nivel distrital las necesidades educativas de los centros, a fin de dimensionar adecuadamente los recursos personales necesarios, de forma que el alumnado con necesidades educativas especiales que requiera de apoyos específicos pueda beneficiarse de la integración en esta actividad garantizando su adecuada atención y su seguridad personal.

Formación Profesional para alumnos con necesidades educativas especiales

El Defensor del Pueblo ya puso de manifiesto en el informe del año 2019 la necesidad de que se regulase un título de Educación Secundaria Obligatoria específico para alumnos con necesidades educativas especiales, derivadas de discapacidad o trastornos graves de conducta, que finalicen esta etapa con adaptaciones curriculares significativas, con el objetivo de que puedan cursar posteriormente otras enseñanzas de tipo profesional, con los apoyos y adaptaciones necesarias.

Al respecto, la Secretaría de Estado de Educación y Formación Profesional trasladó a esta institución en aquellas fechas la voluntad del nuevo equipo de Gobierno de revertir esta situación, como así ha quedado de manifiesto en la LOMLOE, que recoge la posibilidad de que el alumnado con adaptación curricular significativa pueda promocionar o titular, previsión esta todavía pendiente de desarrollo reglamentario. Hasta entonces, la única opción formativa en la mayoría de los casos para este alumnado es la formación profesional básica, siempre y cuando no tengan más de diecisiete años, al ser

esta la edad límite, según lo establecido en el artículo 15 del Real Decreto 127/2014, de 28 de febrero, por el que se regulan aspectos específicos de la Formación Profesional Básica.

No obstante lo anterior, el propio real decreto, en su artículo 18, habilita a las administraciones educativas para poder ofertar estos ciclos a personas que hayan superado los diecisiete años y no estén en posesión de cualquier otro título que acredite la finalización de estudios secundarios completos, a fin de favorecer su empleabilidad.

En el curso de las actuaciones realizadas, ha podido comprobarse no solo que la oferta obligatoria de estos ciclos es insuficiente, sino que algunas comunidades autónomas, en sus convocatorias de admisión, limitan a 18 o 19 años la edad de acceso, una previsión que ha impedido a alumnos con discapacidad que superan esta edad cursar estas enseñanzas a pesar de existir vacantes en los grupos de régimen ordinario.

En consideración de esta institución, la integración social y laboral del alumnado con discapacidad exige ampliar la oferta de las enseñanzas de formación profesional básica para poder atender a alumnos mayores de 17 años, eliminando barreras que impidan el acceso, la permanencia y el aprendizaje, con el fin de garantizar su continuidad en el sistema educativo y la obtención de un título de formación profesional.

Barreras de accesibilidad en los centros educativos

Los problemas de accesibilidad de los alumnos con discapacidad visual y auditiva se han vuelto a plantear ante esta institución que, al objeto de conocer las previsiones normativas relacionadas con la mejora de la accesibilidad, consideró oportuno llevar a cabo una actuación informativa ante el Ministerio de Educación y Formación Profesional.

En su respuesta, la Secretaría de Estado de Educación informó sobre la labor normativa que se está realizando para mejorar y armonizar las condiciones básicas de inclusión y equidad en la educación, así como de igualdad y de no discriminación por razón de discapacidad, tras la entrada en vigor de la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la LOE (actualmente en fase de desarrollo reglamentario), que incorpora modificaciones significativas en materia de garantías para la inclusión y la no discriminación de personas con discapacidad en el sistema educativo.

En lo que respecta a la mejora de la accesibilidad de los entornos virtuales y los materiales educativos digitales para los alumnos con discapacidad visual, la secretaría de Estado puntualizó que corresponde a los centros educativos la elección de los materiales de enseñanza con la supervisión de las administraciones educativas, a las que corresponde asegurar su adecuación a las concretas necesidades del alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo. Y relacionó prolijamente las diferentes

iniciativas impulsadas para avanzar en la accesibilidad de las herramientas digitales, entre las que destaca la estrecha colaboración de la Fundación ONCE, que, con carácter general, cubre las necesidades de este alumnado.

En relación con el alumnado con discapacidad auditiva, el ministerio señalaba que el artículo 75 modificado por la LOMLOE, con objeto de reforzar la inclusión educativa del alumnado con discapacidad auditiva, prevé la posibilidad de que las administraciones educativas puedan incorporar a su oferta las lenguas de signos españolas. Por tanto, corresponde a esas administraciones autonómicas hacer efectiva la incorporación del lenguaje de signos a la oferta educativa, así como garantizar los apoyos necesarios para que el alumnado con discapacidad, incluida la discapacidad auditiva, pueda alcanzar los objetivos educativos en condiciones de igualdad.

Según ha podido conocer esta institución, en esta misma línea se prepara el reglamento que desarrollará el uso de la Lengua de Signos Española, en el que se prevén medidas para promocionar esa formación, así como los apoyos para cualquier tipo de ayuda técnica que contribuya a la eliminación de las barreras de comunicación para la integración social de las personas sordas con discapacidad auditiva o sordociegas.

7.1.4 Atención sanitaria de alumnos con problemas de salud en el ámbito escolar

Por afectar también a derechos fundamentales, el Defensor del Pueblo quiere expresar una vez más la preocupación por garantizar que las necesidades de salud y sanitarias de los menores sean debidamente atendidas dentro del ámbito escolar por profesionales del sector sanitario. Hasta el momento, la intervención sanitaria dentro del centro educativo no parece que haya tenido una respuesta satisfactoria por parte de las administraciones implicadas.

Esta situación viene siendo abordada en sucesivos informes anuales al objeto de que se adopten las medidas necesarias para que el alumnado reciba la asistencia sanitaria que precisa, especialmente para que los alumnos con patologías diagnosticadas tengan garantizado el seguimiento que necesitan durante toda la jornada escolar. La incorporación a los centros educativos de personal sanitario, la adscripción a centros de salud próximos y protocolos de actuación y coordinación pueden ser medidas que contribuyan a este objetivo.

El examen de las quejas recibidas lleva a plantear, asimismo, la necesidad de potenciar el conocimiento de los protocolos de actuación ante determinadas situaciones médico-sanitarias por parte del personal de los centros educativos. En especial, en aquellos en los que exista alumnado con necesidades educativas especiales, a fin de evitar su exclusión en cualquier contexto escolar, mediante la debida previsión y

planificación de las actividades —escolares y extraescolares—, por parte de los responsables de los centros educativos.

7.1.5 Construcción y mantenimiento de edificios escolares

La carencia de infraestructuras escolares en áreas o zonas con creciente demanda de escolarización y los problemas relativos a las obras de nueva construcción, mejora y conservación de centros escolares, se abordan en todos los informes anuales, en los que se insiste en la necesidad de que se refuercen los mecanismos de coordinación y cooperación entre las Administraciones Públicas competentes, para lograr que se dote a las ciudades de las infraestructuras escolares necesarias para atender las necesidades de escolarización existentes y garantizar un servicio educativo de calidad.

Demora en la construcción de nuevos centros escolares

La demora en la construcción de nuevos centros educativos lleva a las administraciones educativas a contemplar la solución de escolarizar al alumnado en un aulario prefabricado, o bien en las propias instalaciones de otros centros, unas soluciones que suscitan el comprensible rechazo de las familias. Según los datos recabados en el presente ejercicio, no se trata de un número muy elevado, pero resulta criticable su perpetuación en el tiempo, puesto que esta solución solo puede entenderse justificada para resolver provisionalmente problemas de escolarización inmediata.

A título de ejemplo, cabe citar las aulas modulares instaladas hace diez años en el barrio de Guaza para acoger a los alumnos de educación secundaria obligatoria de la localidad de Arona (Tenerife), a pesar de estar prevista la puesta en funcionamiento del nuevo instituto para enero de 2020. Según la información facilitada por la Consejería de Educación, Universidades, Cultura y Deportes del Gobierno de Canarias, diversas incidencias en el expediente de contratación, unido a ciertas deficiencias sobrevenidas en el proyecto, han retrasado la terminación de las obras de construcción hasta junio de 2022.

Mantenimiento de instalaciones escolares

Los edificios e instalaciones de uso educativo deben satisfacer los requisitos de funcionalidad, seguridad y habitabilidad como requisitos básicos de la edificación, en el proyecto, durante la construcción, en el mantenimiento, en la conservación y en todas las intervenciones que se realicen en ellos, conforme a lo dispuesto en la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, para cumplir adecuadamente con la función para la que se construyeron.

Aunque la legislación vigente no deja lugar a dudas acerca de que la obligación de conservación y mantenimiento de las instalaciones escolares de los centros de titularidad municipal corresponde a los ayuntamientos, las discrepancias entre estos y la Administración educativa, a la hora de dirimir la responsabilidad sobre el tipo de actuaciones a realizar, agravan los problemas de deficiencias de las infraestructuras de los centros docentes. En muchos casos, ello deriva en la falta de intervenciones necesarias, tanto para acometer obras o reparaciones menores de conservación como aquellas de carácter preventivo que eviten el progresivo deterioro.

Como muestra, se traen a colación las obras de restauración de los daños que, en noviembre de 2017, provocó un incendio en un colegio público de Andalucía, de titularidad municipal. Después de cuatro años, esas obras serán ejecutadas por la Consejería de Educación y Deporte de la Junta de Andalucía, aunque, a su juicio, debieron ser acometidas por el Ayuntamiento de Chipiona (Cádiz), que ha declinado realizar tal actuación, alegando que se trataba de una obra nueva y no de mantenimiento.

Un problema similar es el que trasladan los padres de alumnos de un centro público de Madrid. En este caso, la prolongada tramitación efectuada hizo necesario formular una Sugerencia a la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía de la Comunidad de Madrid, para que estableciese los contactos necesarios con el Ayuntamiento de Madrid, al objeto de impulsar de manera conjunta la ejecución de las obras de construcción del gimnasio y de mantenimiento de las pistas deportivas demandadas por la comunidad educativa desde 2018. Dicha Sugerencia ha sido aceptada por la consejería, que ha comenzado con los trámites para la contratación de las obras de reparación de las pistas deportivas.

7.1.6 Servicios de comedor y transporte escolar

Se ha observado en 2021 una tendencia al aumento del número de quejas sobre los servicios complementarios de comedor y transporte escolar. En concreto, sobre el acceso a las ayudas individualizadas destinadas a compensar el coste de estos servicios, que han pasado a ser un instrumento esencial para la conciliación familiar y laboral y una medida de apoyo social para las familias en situaciones de necesidad.

Ayudas individualizadas de comedor escolar

Debido a la pandemia sanitaria, han llegado al Defensor del Pueblo un número notable de quejas relacionadas con el servicio de comedor escolar, en unos casos por la falta de cobertura de las ayudas, al rebajarse el umbral de renta familiar exigido por las

administraciones convocantes, y, en otros, por el incremento del precio del comedor escolar o por la supresión de dicho servicio.

Si se revisan las estadísticas oficiales, se puede comprobar que las dificultades económicas de muchos hogares españoles siguen estando en cifras alarmantes. Este incremento de necesidades aumenta, por tanto, la importancia de la política de becas y ayudas como garantía del derecho a la educación en igualdad de oportunidades. Si bien es cierto que todas las comunidades autónomas tienen establecidos sus propios mecanismos públicos para garantizar la cobertura, total o parcial, del coste de los servicios de comedor escolar no obligatorio, estas convocatorias de ayudas cuentan a menudo con una dotación muy limitada, y son muchos los solicitantes que no cumplen con los requisitos económicos establecidos, al fijarse unos umbrales de ingresos excesivamente restrictivos.

El Defensor del Pueblo considera que, en la actual coyuntura, las administraciones educativas deben ser especialmente sensibles en esta materia, y tener presente que las condiciones socioeconómicas por las que atraviesan muchas familias exigen un esfuerzo suplementario para asegurar que la cuota del comedor escolar sea lo más ajustada posible, a fin de asegurar la accesibilidad económica a este servicio complementario, al tratarse de alumnos en edad de escolarización obligatoria.

Asimismo, para compensar las desigualdades de acceso, resulta necesario ponderar la cobertura real de las becas de comedor escolar no obligatoria, con el fin de introducir mejoras que garanticen la accesibilidad al sistema de becas y ayudas públicas a las familias con una situación socioeconómica precaria. Es una obligación legal que compete a los poderes públicos y que se convierte, además, en una exigencia social en tiempos de crisis económica.

Régimen alimentario saludable en el ámbito educativo

Cabe destacar las quejas de aquellas familias que expresan su inquietud sobre la necesidad de prevenir la obesidad infantil con una alimentación saludable. En relación con este problema, cuestionan la gestión realizada por el centro educativo y las empresas encargadas de los desayunos y el comedor escolar.

El preámbulo de la LOMLOE señala que el bienestar nutricional de los niños y niñas en las escuelas debe tener una importancia capital y sentar los cimientos para su bienestar. Es un objetivo congruente con la recomendación formulada en 2004, en el marco de la Estrategia Mundial sobre Régimen Alimentario, Actividad Física y Salud, por la que la OMS instó a los gobiernos a que adoptaran políticas que apoyen un régimen alimentario saludable en las escuelas.

La etapa escolar constituye un período estable de crecimiento y desarrollo físico e intelectual en el que una alimentación saludable es la base de una correcta educación nutricional, pues es donde empiezan a asentarse los hábitos alimentarios que se harán resistentes a cambios en la edad adulta. Ahora bien, educar a escolares en la adquisición de buenos hábitos alimentarios requiere trabajar desde varios ámbitos, tanto en la familia como en el comedor escolar, por ser este un marco idóneo donde poner en práctica los conocimientos aprendidos y desechar aquellas conductas erróneas sobre alimentación.

Cabe concluir que probablemente sea necesario concretar las obligaciones que las administraciones educativas deberían asumir en cumplimiento de la garantía constitucional del derecho a la educación y a la protección de la infancia, para promover la salud, el bienestar y la seguridad del alumnado y ajustar así su actuación a los principios recogidos en la vigente Ley Orgánica de Educación, y en la Ley 17/2011, de 5 de julio, de seguridad alimentaria y nutrición, que en su artículo 40 contempla una serie de medidas especiales dirigidas al ámbito escolar.

Servicio de transporte escolar en el ámbito rural

El artículo 82 de la LOE exige expresamente prestar una especial atención a los centros educativos en el ámbito rural, considerando las peculiaridades de su entorno educativo y la necesidad de favorecer la permanencia en el sistema educativo del alumnado de las zonas rurales más allá de la enseñanza básica, así como impulsar el incremento de la escolarización del alumnado de zona rural en las enseñanzas postobligatorias.

La igualdad de oportunidades, en el ámbito rural, que pretende salvaguardar el legislador, obliga a la Administración educativa a garantizar la gratuidad de los servicios de transporte escolar a todos aquellos alumnos de enseñanza básica que no dispongan de oferta educativa en su localidad de residencia. En líneas generales, las administraciones educativas ofrecen ayudas individuales de desplazamiento para los casos en que el transporte del alumno no sea posible mediante el servicio escolar discrecional ni el regular de viajeros. Sin embargo, esta solución no siempre es bien recibida por las familias. En unos casos, porque consideran insuficiente su cuantía y, en otros, porque discrepan de la planificación de las rutas de transporte escolar o de la ubicación de las paradas.

A juicio de esta institución, salvo en aquellos casos en los que resulte justificado que un eventual desvío supondría un trayecto de mayor duración o un mayor riesgo para todos los usuarios considerando la localización y características del lugar donde se localiza la parada, y las dimensiones del vehículo utilizado, en la planificación de las rutas de transporte escolar debería ser determinante, no el mayor o menor número de

alumnos afectados, sino sus posibilidades reales de desplazamiento. Porque la posible percepción de una ayuda individualizada no garantizaría, en todos los casos, que pudieran desplazarse al centro docente si no disponen de un servicio regular de transporte público entre las localidades en cuestión. O los padres no pueden hacerse cargo del transporte diario de sus hijos, ya sea porque no disponen de vehículo propio o por incompatibilidad con sus obligaciones laborales.

Sobre esta consideración se han llevado a cabo diferentes actuaciones, entre las que cabe mencionar la Sugerencia formulada a la Consejería de Educación del Principado de Asturias, para que valorase, en interés superior del menor, la posibilidad de autorizar la parada del servicio de transporte escolar en la localidad de Villanueva para aquellos alumnos de secundaria que lo necesiten, o bien que se les garantice el cobro de la totalidad del gasto del desplazamiento en taxi desde su domicilio, mientras no dispongan de medios de transporte público. Dicha Sugerencia ha sido aceptada, y en cumplimiento de la misma se ha procedido a la puesta en marcha de una nueva ruta de transporte escolar que recoge a los alumnos en la citada localidad.

En relación con este mismo servicio, son muchas las familias y asociaciones de padres de diferentes comunidades autónomas que, como en años anteriores, se han dirigido al Defensor del Pueblo para solicitar que se reconozca como un servicio obligatorio y gratuito para los alumnos de etapas educativas no obligatorias (bachillerato y formación profesional) que no dispongan de este servicio escolar. Sobre todo cuando no tienen ninguna otra opción alternativa, al no disponer de transporte público, en la medida en que contribuye a aumentar la escolarización y a reducir el abandono escolar temprano.

En línea con lo ya manifestado en el informe anterior, el Defensor del Pueblo debe hacer notar que es preciso valorar de forma circunstancial la procedencia de prestar dicho servicio complementario, o la concesión de ayudas al alumnado de zonas rurales, como una de las medidas destinadas a ofrecer a todas las personas la oportunidad de acceder a las enseñanzas de bachillerato o formación profesional que contempla el artículo 69.1 de la Ley de Educación.

7.1.7 Disfunciones relacionadas con diversas cuestiones educativas

Problemas de higiene corporal de los alumnos de educación infantil

En el informe del pasado año se dejó constancia de la preocupación que suscitaba la falta de asistencia inmediata a los problemas de higiene corporal de los alumnos de segundo ciclo de educación infantil. Se pueden reiterar las consideraciones realizadas entonces respecto de las resoluciones planteadas por esta institución, en las que se manifestó la convicción de que, en atención al interés superior del menor, procede en

todo caso la asistencia inmediata de toda incidencia por falta de control de esfínteres o cualquier otra circunstancia, sin perjuicio de que los progenitores puedan ser avisados. Pero en ningún caso el procedimiento a seguir por el centro educativo puede basarse exclusivamente en requerir la presencia obligatoria de los padres para solventarla, dejando al menor sin asistencia hasta que acudan al centro.

Al respecto, cabe destacar el desigual tratamiento con que ha sido atendidas por cada Administración educativa las resoluciones formuladas por el Defensor del Pueblo, para resolver este problema planteado por las familias. Los centros de algunas comunidades autónomas disponen de personal de apoyo en las aulas de segundo ciclo de educación infantil, para atender al alumnado en sus actividades diarias de higiene y adquisición de hábitos de control corporal. Pero este apoyo no está previsto de manera generalizada en los centros educativos de otras administraciones autonómicas.

Este es el caso de la Consejería de Educación y Deporte de la Junta de Andalucía y de la Conselleria de Educación, Cultura y Deporte de la Generalitat Valenciana. Ambas administraciones rechazaron las recomendaciones formuladas el pasado año. Pero la evidente falta de solución del problema ha hecho necesario solicitar un nuevo informe.

La Administración educativa de la Comunitat Valenciana está adoptando diferentes iniciativas, en colaboración con otras consejerías y corporaciones locales. Por lo que respecta a la Consejería de Educación y Deporte de la Junta de Andalucía, en el momento del cierre del presente informe se está a la espera de su respuesta.

Con este mismo objeto, se iniciaron actuaciones ante la Consejería de Educación de la Junta de Castilla y León, a raíz de las quejas recibidas. En su respuesta, la Administración entiende la situación, pero no concreta qué medidas serán las que deban adoptar, por lo que ha sido necesario proseguir las actuaciones.

Derecho de información y participación de los padres en el ámbito académico

Esta institución ha mostrado en sucesivos informes anuales la preocupación por preservar el derecho del alumno y de sus padres o tutores, como primeros responsables de la educación de sus hijos, a la obtención de copias de las pruebas y ejercicios que hayan servido de fundamento para la valoración del rendimiento y la atribución de calificaciones, cuya efectividad debe ser garantizada en todo caso, se contemple o no de manera expresa y concreta en las normas vigentes en cada comunidad autónoma. Pues, salvo que exista una justificación objetiva y razonable, se estaría lesionando el legítimo derecho de información y participación de los padres, que reconoce el artículo 4.1 de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación, al hacer

prevalecer las decisiones adoptadas por los centros educativos en el ámbito de su autonomía.

Desde esta perspectiva, cada año se vienen realizando actuaciones ante las administraciones educativas dirigidas a incorporar en la normativa autonómica el reconocimiento expreso del derecho a la obtención de copias de exámenes en todos los niveles educativos y en cualquier momento del curso académico, muy especialmente cuando son solicitadas en el marco de un procedimiento de revisión de calificaciones finales, puesto que esta información puede ser determinante para poder colaborar en su formación y explicar las calificaciones obtenidas en el proceso de evaluación continua.

Ejemplo de ello es la Recomendación aceptada por la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía de la Comunidad de Madrid, en la que se requería que en todas las enseñanzas y niveles educativos se garantizase la efectividad del derecho a la obtención de copias de exámenes u otros documentos de evaluación, impartiendo instrucciones al respecto y promoviendo la articulación del procedimiento para hacerlo efectivo por parte de los centros docentes.

Convalidación de estudios universitarios con los de formación profesional de grado superior

El Real Decreto 1618/2011, de 14 de noviembre, sobre reconocimiento de estudios en el ámbito de la Educación Superior, hace referencia en su preámbulo a la dificultad para conseguir ese objetivo, especialmente a la hora de establecer «pasarelas» entre titulaciones relacionadas, sobre todo con las enseñanzas universitarias, debido a la ausencia de un catálogo cerrado de títulos universitarios de grados oficiales.

En el marco de las actuaciones realizadas ante el Ministerio de Educación y Formación Profesional, el Defensor del Pueblo formuló una Recomendación, en diciembre de 2019, que tuvo su oportuno reflejo en el correspondiente informe anual a las Cortes Generales de ese año, instando la regulación reglamentaria de las convalidaciones que procedan entre los estudios universitarios de grado o equivalentes y los módulos profesionales de los ciclos formativos de grado superior, en cumplimiento de lo dispuesto en la disposición adicional primera de la Ley Orgánica 4/2011, de 11 de marzo, complementaria de la Ley de Economía Sostenible.

En el ejercicio 2021 se ha tenido conocimiento de la aceptación de dicha Recomendación por la Secretaría General de Formación Profesional, que ha iniciado las actuaciones necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en la referida disposición adicional, al objeto de poder facilitar la movilidad de todos los estudiantes en el ámbito de la educación superior, no solo de aquellos que cursan estudios de formación profesional LOE y aportan estudios de grado, sino también de aquellos matriculados en

ciclos formativos LOGSE y que aportan titulaciones universitarias derivadas de leyes anteriores.

Demora en la resolución de expedientes de convalidación y homologación

La necesidad de dotar de mayor celeridad a la resolución de los expedientes de convalidación se infiere del Real Decreto 1085/2020, de 9 de diciembre, por el que se establecen convalidaciones de módulos profesionales de los títulos de formación profesional del sistema educativo español y las medidas para su aplicación, y se modifica el Real Decreto 1147/2011, de 29 de julio, por el que se establece la ordenación general de la formación profesional del sistema educativo. Así se señala expresamente que, en el caso de las convalidaciones, cuya resolución es competencia del Ministerio de Educación y Formación Profesional, se mantiene un procedimiento que ha impulsado la Administración electrónica, reduciendo las cargas administrativas a fin de agilizar la tramitación y resolución de convalidaciones.

Esta misma norma reglamentaria dispone, en su artículo 5, que se tratarán con preferencia los expedientes presentados desde el inicio del plazo para realizar la matrícula hasta la finalización del mes de octubre de cada curso escolar. Sin embargo, las quejas recibidas ponen de relieve, una vez más, que los expedientes se resuelven en la mayoría de los casos en fechas muy próximas a la evaluación final del alumnado solicitante.

Esta dilación se aviene mal con la finalidad del sistema de convalidaciones de módulos profesionales, con el que básicamente se pretende facilitar al alumnado la consecución de las enseñanzas del ciclo formativo, sin necesidad de repetir aprendizajes ya adquiridos con anterioridad, máxime teniendo en cuenta que, en tanto no haya obtenido la resolución, no estará eximido de la asistencia a clase y de la presentación a las evaluaciones correspondientes. Por ello, se considera necesario un replanteamiento general del actual procedimiento de convalidación, de manera que sea posible obtener una resolución debidamente fundamentada en un plazo de tiempo razonable que no les ocasione perjuicios, a menudo de difícil o imposible reparación.

A partir de estas consideraciones, el Defensor del Pueblo formuló una Recomendación al Ministerio de Educación y Formación Profesional dirigida a agilizar, en beneficio del alumnado, el procedimiento de resolución de convalidaciones de manera que se dicte la resolución en el menor plazo posible. Dicha Recomendación ha sido aceptada en fechas recientes por la Secretaría General de Formación Profesional, que se compromete a conciliar la seguridad jurídica que debe regir la actuación de la Administración Pública con una resolución ágil de los expedientes, maximizando el rendimiento de los recursos disponibles para tal fin.

Asimismo, la demora en la resolución de los expedientes de homologación de títulos y estudios extranjeros de educación no universitaria ha motivado la apertura de actuaciones ante el Ministerio de Educación y Formación Profesional que, plenamente consciente de la repercusión que tiene sobre los ciudadanos el retraso en la resolución de expedientes que afectan a situaciones o derechos singulares, ha manifestado estar adoptando todas las medidas posibles para resolver con la mayor urgencia y celeridad los expedientes en el plazo que marca la normativa vigente.

7.1.8 Lenguas vehiculares y de aprendizaje en el sistema educativo

Esta institución sigue recibiendo quejas de ciudadanos que muestran su disconformidad con los proyectos educativos implantados en los centros docentes sostenidos con fondos públicos de las comunidades autónomas de Valencia, Cataluña e Illes Balears, solicitando que la lengua castellana sea utilizada de forma proporcional y equitativa en todas las etapas de enseñanza obligatoria.

Desde la perspectiva que proporcionan los artículos 14 y 27 de la Constitución, las administraciones educativas deben desarrollar su actividad dentro del marco de referencia de las lenguas vehiculares en la educación, recogido en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, modificada por la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, que determina el deber de garantizar de manera real y efectiva el derecho de los alumnos a recibir enseñanzas en castellano y en las demás lenguas cooficiales, en sus respectivos territorios, de conformidad con la Constitución, los estatutos de autonomía y la normativa aplicable (disposición adicional trigésima octava).

Tanto el Tribunal Constitucional como el Tribunal Supremo han fijado al respecto unos criterios generales en garantía del derecho a la enseñanza en las dos lenguas oficiales, sentando con ello una doctrina que ha permitido ordenar el sistema educativo. Básicamente, el Alto Tribunal ha manifestado en diversas ocasiones que el carácter cooficial de las lenguas y el principio de normalización lingüística deben comportar que las dos lenguas oficiales sean objeto de enseñanza y que la lengua cooficial propia pueda ser el centro de gravedad del sistema educativo. También ha señalado que las comunidades autónomas tienen atribuida la competencia para determinar la proporción de la enseñanza en lengua castellana y en la lengua cooficial propia de la comunidad autónoma, un criterio de razonabilidad que fue cifrado por el Tribunal Supremo en un mínimo del 25 % para la enseñanza en castellano (SSTS 2548/2014 y 2549/2014). Y en aquellos casos en los que se constate que el proyecto educativo no garantiza una oferta docente razonable, o promueva de algún modo la segregación lingüística, este eventual incumplimiento ha de ser comprobado a través de los cauces constitucionalmente establecidos (artículo 153.c CE), adquiriendo pleno sentido el control de legalidad que viene ejerciendo la jurisdicción ordinaria (SSTC 31/2010 y 14/2018).

En este marco normativo y jurisprudencial, resulta incuestionable para esta institución que al finalizar la enseñanza obligatoria deben conocerse perfectamente las dos lenguas oficiales, correspondiendo a los centros docentes, dentro del principio de autonomía y del marco general establecido por la Administración educativa autonómica, fijar cómo alcanzar este objetivo y la proporcionalidad de las lenguas vehiculares, si bien esa autonomía pedagógica no le exime del cumplimiento de la ley y de la doctrina de los tribunales sobre el tratamiento de las lenguas vehiculares de enseñanza en sus propuestas curriculares y programaciones didácticas.

Modelo lingüístico en el sistema educativo de Cataluña

En el presente curso académico, la petición realizada por una familia de la ciudad de Canet de Mar (Barcelona), que solicitaba para su hijo al menos el 25 % del tiempo lectivo escolar en lengua castellana, petición avalada tras la adquisición de firmeza de la Sentencia 8675/2020, del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, de 16 de diciembre de 2021, que ha exigido al Departamento de Educación catalán adoptar las medidas que sean necesarias a los efectos de garantizar que en las enseñanzas del sistema educativo de Cataluña todos los alumnos reciban de manera efectiva e inmediata la enseñanza mediante la utilización vehicular normal de las dos lenguas oficiales, en los porcentajes que se determinen, que no podrán ser inferiores al 25 % en uno y otro caso.

El ejercicio de un derecho legalmente reconocido, y más aún cuando este tiene el respaldo de una sentencia judicial firme, no debiera generar ningún perjuicio a quienes lo insten. Y muy especialmente cuando la situación de presión social y mediática afecta a un menor en su entorno escolar y familiar, por las consecuencias que ello puede tener en su desarrollo y bienestar personal, debiendo las autoridades competentes adoptar las medidas precisas para su protección, en el marco del debido respeto y la protección de la pluralidad lingüística española.

En este caso, esta institución inició de oficio, el 23 de diciembre, una actuación informativa ante el Departamento de Educación de la Generalidad de Cataluña, al objeto de conocer las medidas que se hubieran adoptado por parte de esa Administración para la efectiva protección del menor y su familia, singularmente en el ámbito docente y educativo, así como los términos en los que se hubiera acordado el ejercicio del derecho instado, en aplicación de la legalidad y la jurisprudencia en materia de utilización de lenguas vehiculares en la enseñanza, tanto en este concreto supuesto como en otros similares que se hubieran planteado en su ámbito competencial.

El Departamento de Educación de la Generalidad de Cataluña se limitó a informar de que no tenía constancia de ninguna acción o situación en el entorno educativo que hubiera alterado la convivencia en la comunidad educativa del centro en el que el que se

formalizó la solicitud. Esto contrastaba con las numerosas informaciones publicadas sobre este asunto y resultaba notoriamente insuficiente, pues no daba respuesta ni a lo demandado sobre los términos en que se hubiera atendido la solicitud ni las medidas acordadas en este caso y en otros similares.

Al propio tiempo y tras la adquisición de firmeza de la Sentencia 8675/2020, del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, de 16 de diciembre de 2021, se ha requerido información a esta Administración sobre las medidas normativas y organizativas previstas para el cumplimiento del deber derivado de dicha sentencia de garantizar que en las enseñanzas del sistema educativo de Cataluña todos los alumnos reciban de manera efectiva e inmediata la enseñanza mediante la utilización vehicular normal de las dos lenguas oficiales en los porcentajes que se determinen, que no podrán ser inferiores al 25 % en uno y otro caso.

Del resultado de estas actuaciones, con las que se pretende preservar el ejercicio de un derecho legalmente reconocido, se dará cuenta a las Cortes Generales en el informe que debe presentar en relación con la gestión efectuada en el ejercicio 2022.

Inclusión del alumnado recién incorporado al sistema educativo valenciano

Finalmente, cabe hacer una breve reseña de las quejas presentadas por alumnos de diferentes enseñanzas que, al haberse reincorporado recientemente al sistema educativo valenciano, solicitaban la exención del valenciano o la ayuda necesaria para poder cursar con buenos resultados académicos sus estudios en esa lengua vehicular.

Solicitada información a la Conselleria de Educación, Cultura y Deporte de la Generalitat Valenciana, ponía de manifiesto en su informe que, conforme a lo establecido en la Orden 20/2019, de 30 de abril, por la que se regula la organización de la respuesta educativa para la inclusión del alumnado en los centros docentes sostenidos con fondos públicos del sistema educativo valenciano, la exención está únicamente referida a la enseñanza y evaluación de la materia de valenciano en las diversas etapas educativas, quedando excluidas las enseñanzas de formación profesional.

No obstante, señalaba que, conscientes de la diversidad del alumnado, habían sido elaboradas unas orientaciones para el profesorado sobre la atención al alumnado que proviene de otras comunidades o de otros países, o para el que pueda tener dificultades lingüísticas en la lengua vehicular de enseñanza, en las que se concreta la ayuda que ha de recibir. En su virtud, cualquier alumno que presente dificultades lingüísticas, ha de comunicarlo al profesorado, que deberá facilitar los medios para que pueda seguir la programación con la máxima normalidad en cuanto a la lengua de la clase, los materiales curriculares y las pruebas de evaluación, hasta que alcance la competencia lingüística necesaria en la lengua valenciana.

Resulta esencial, a juicio de esta institución, que sea tenida en cuenta por los docentes la heterogeneidad del alumnado desde el punto de vista lingüístico, y se proporcionen ayudas y soportes en el proceso de aprendizaje a los escolarizados por primera vez en el sistema educativo en una comunidad autónoma donde existe un régimen de cooficialidad lingüística, para permitir una mayor adquisición de competencias, de modo que su rendimiento educativo no resulte apreciablemente inferior al que hubieran alcanzado de haber recibido la enseñanza en su lengua habitual, ya que, en otro caso, podrían quedar desvirtuados los objetivos propios del sistema educativo y afectada la plenitud del derecho a la educación que la Constitución reconoce.

7.2 EDUCACIÓN UNIVERSITARIA

7.2.1 Procedimientos de admisión de alumnos en las universidades

La Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, modificada por la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, reconoce el derecho de los estudiantes a participar en los procedimientos de acceso a la universidad en igualdad de condiciones. Le corresponde al Gobierno del Estado establecer las normas básicas en la materia y los límites máximos de admisión de estudiantes, y a las comunidades autónomas y universidades programar la oferta de enseñanzas y organizar la celebración de las pruebas de acceso y los procedimientos de admisión.

Como en años anteriores, durante 2021 han continuado recibiendo múltiples quejas relativas al régimen jurídico aplicable a los procedimientos de acceso a la universidad, siendo especialmente numerosas las que cuestionaban los distintos términos en los que se contemplan estos procedimientos por las diferentes comunidades autónomas. En los siguientes epígrafes se mencionan algunos de los asuntos planteados con mayor frecuencia en esta materia.

Requisitos de titulación para el acceso a la universidad

Las condiciones requeridas para el acceso y admisión a las enseñanzas universitarias oficiales han sufrido diversas modificaciones desde que la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, exigiera a los estudiantes superar una única prueba que, junto con las calificaciones obtenidas en bachillerato, valoraría su madurez académica y su capacidad para seguir los estudios universitarios.

La Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa, suprimía la necesidad de superar la prueba de acceso a la universidad como requisito de acceso a las enseñanzas universitarias oficiales de grado, estableciendo como condición estar en posesión de la titulación que daba acceso a la universidad,

entre ellas el título de bachiller, para lo que debía superarse la evaluación final de bachillerato.

Aunque las pruebas de evaluación de bachillerato no llegaron a aplicarse para la obtención del título de bachiller, continuaron celebrándose como criterio de selección a la hora de ordenar las solicitudes de admisión de los estudiantes que estuvieran en posesión de la titulación requerida para realizar estudios en la universidad. Esta titulación se expedía a los estudiantes de bachillerato al finalizar la etapa, siempre que hubieran obtenido la evaluación positiva en todas las materias de los dos cursos de bachillerato, de acuerdo con lo establecido en la citada Ley Orgánica 2/2006.

A partir de la entrada en vigor de 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, se establece la posibilidad excepcional de obtener el título de Bachiller aunque no se hayan superado todas las materias, lo que supone una importante modificación de los términos en los que se contemplaba hasta entonces la obtención de este título y, por tanto, de los requisitos de acceso a la universidad para los estudiantes procedentes de bachillerato.

El calendario de implantación de la citada Ley Orgánica 3/2020, precisa que estas modificaciones que introduce en las condiciones de titulación de bachillerato serían aplicables en el curso siguiente a su entrada en vigor (curso académico 2021-2022), mientras que las previstas en materia de acceso a la universidad se aplicarían coincidiendo con los cambios establecidos para el segundo curso de bachillerato (curso académico 2023-2024).

Algunas comunidades autónomas, como las de Cataluña, País Vasco, Baleares, Comunidad Valenciana, Navarra, La Rioja, Canarias, Extremadura y Castilla-La Mancha, entendieron ya aplicable la previsión respecto a la obtención de la mencionada titulación para el acceso a la universidad en los procesos celebrados en el curso 2021-2022. Otras, como las de Madrid, Andalucía, Galicia, Castilla y León, Murcia, Aragón y Asturias, consideraron que, para obtener el requisito de titulación para el acceso a la universidad, resulta por el momento exigible a los estudiantes de bachillerato la evaluación positiva en todas las materias de los dos cursos de los que consta a fin de obtener el título correspondiente y poder así presentarse a las pruebas de evaluación de bachillerato para el acceso a la universidad.

La disparidad de criterios respecto a los términos establecidos en el calendario de implantación del nuevo texto legal ha originado que numerosos estudiantes se dirigieran al Defensor del Pueblo durante el año 2021. Se quejaban no solo de la diferencia de contenidos y grado de dificultad de los exámenes de los que constan las citadas pruebas para el acceso a la universidad en función de la comunidad autónoma en las que se realizan, sino también de la decisión de algunas comunidades de permitir presentarse a

las pruebas a estudiantes que no hubieran superado todas las materias del bachillerato, mientras que otras solo permiten hacerlo a los que hayan obtenido la evaluación positiva en todas ellas.

Procedimientos para la celebración de las pruebas de evaluación de Bachillerato para el acceso a la universidad y revisión de las calificaciones

Según lo determinado por la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, modificada por las leyes orgánicas 4/2007, de 12 de abril, 8/2013, de 9 de diciembre, y, más recientemente, por la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, corresponde al ministerio competente en la materia fijar las características y el diseño de las pruebas de evaluación del bachillerato para el acceso a la universidad.

En aplicación de este mandato legal y de acuerdo con lo indicado por el Real Decreto 310/2016, de 29 de julio, mediante Orden PCM/2/2021, de 11 de enero, se determinaron las características, el diseño y el contenido de las pruebas de evaluación de bachillerato para el acceso a la universidad celebradas en el curso 2020-2021, así como las fechas máximas de realización y de resolución de los procedimientos de revisión de las calificaciones obtenidas.

La organización de la realización material de estas pruebas de acceso, en virtud de las normas citadas, es competencia de las administraciones educativas en colaboración con las universidades, para lo que en el curso académico 2020-2021 habían de tener en cuenta, según lo precisado en el artículo 12 de la citada orden ministerial, la situación de emergencia de salud pública ocasionada por la covid-19, así como arbitrar los procedimientos necesarios para garantizar su normal celebración.

Al amparo de lo anterior, las universidades de varias comunidades autónomas adoptaron medidas de adaptación dirigidas a flexibilizar la fecha de las pruebas a los estudiantes que no podrían concurrir por encontrarse en aislamiento domiciliario o cuarentena, dándoles la oportunidad de realizar las pruebas en otra fecha alternativa, una vez finalizado su período de confinamiento, tanto en la convocatoria ordinaria como en la extraordinaria (Extremadura, País Vasco, Madrid, Navarra, Castilla-La Mancha, etc.). Pero fueron numerosas las quejas de estudiantes afectados por estas mismas circunstancias que, por tener que concurrir a las pruebas convocadas por universidades de comunidades autónomas que no habían previsto medida alguna de flexibilización, se vieron obligados a perder la convocatoria por encontrarse en aislamiento domiciliario y no haber podido presentarse en las fechas fijadas.

No resulta legalmente exigible que el tratamiento normativo que realicen sobre esta materia las distintas administraciones educativas y universidades sea idéntico, dado que tienen otorgadas legalmente competencias para organizar la prueba de acceso en

función de sus propios criterios. Por ello, no cabe entender irregular la actuación de las universidades que decidieron no flexibilizar las fechas de celebración de las pruebas, teniendo en cuenta, además, que la repetida Orden PCM/2/2021 las sometía de manera expresa a la obligación de arbitrar los procedimientos necesarios para garantizar la normal celebración de las pruebas en las fechas previstas.

Pero en previsión de que se mantengan estas dificultades, o se produzcan situaciones similares en el futuro, y para mejor salvaguarda del derecho que reconoce a los estudiantes la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, a participar en estos procedimientos de admisión en igualdad de condiciones, parecería conveniente que, sin alterar la previsión reglamentaria de dos convocatorias al año para la realización de estas pruebas, la normativa básica estatal, que se actualiza cada curso académico, estableciera de manera expresa la opción de las universidades de proporcionar para estos supuestos fechas alternativas de examen a las señaladas con carácter general, por cada comunidad autónoma, para la realización de las pruebas de acceso.

En lo que afecta a los sistemas de revisión de las pruebas para el acceso a las universidades, el Defensor del Pueblo ya reclamó, en 2017, al entonces Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, que fuera modificado el doble sistema de revisión de las calificaciones previsto en el Real Decreto 1892/2008, de 14 de noviembre, que consistía en que el alumno que discrepaba con la calificación otorgada debía elegir si presentar la reclamación o bien la doble corrección, siendo ambas excluyentes entre sí. Esta modificación se requería teniendo en cuenta la inseguridad jurídica que producía a los estudiantes la obligación de decantarse por un sistema y no por el otro, así como por las distintas consecuencias de ambos, y porque solo se permitía el acceso al propio examen si se elegía la doble corrección.

Por otra parte, el artículo 10 del Real Decreto 310/2016, de 29 de julio, por el que se regulan las evaluaciones finales de Educación Secundaria Obligatoria y de Bachillerato, señalaba de forma expresa la posibilidad de obtener una primera e incluso una segunda revisión de la calificación obtenida en una o varias de las pruebas que componen la evaluación final, para lo que los reclamantes tendrían acceso a las pruebas realizadas. Todo ello discrepaba con el doble sistema de revisión contemplado en las disposiciones por las que el ministerio competente determinaba anualmente las características de las pruebas y los procedimientos para su revisión.

Esta actuación finalizó una vez fue modificado el sistema de revisión de las calificaciones que contemplaban las disposiciones anuales establecidas hasta entonces por el ministerio competente, por lo que a partir de la publicada por Orden ECD/42/2018, de 25 de enero (BOE de 26 de enero), los sistemas de revisión de las pruebas para el

acceso a la universidad se articulan de conformidad con lo previsto en el mencionado artículo 10 del Real Decreto 310/2016.

De acuerdo con dicha previsión, por tanto, los estudiantes que desde entonces se enfrentan a estas pruebas ya no tienen la obligación de elegir entre los dos sistemas de revisión de calificaciones paralelos y excluyentes que disponía la normativa anterior, sino que pueden solicitar la revisión a través del nuevo procedimiento, en el que se prevé una segunda y una tercera revisión, para lo que tienen siempre acceso a las pruebas realizadas, ofreciendo así las garantías reclamadas por los alumnos ante el Defensor del Pueblo.

Sin embargo, con motivo del análisis de diversas quejas presentadas en 2021 por estudiantes que realizaron las pruebas en la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, se detectó que, para la revisión de los exámenes realizados en las pruebas de evaluación del bachillerato para el acceso a la universidad celebradas en todas las universidades de la Comunidad Autónoma de Canarias, se continuaban aplicando los criterios contenidos en la normativa ya derogada, obligando a los estudiantes a elegir entre la reclamación o la doble corrección de las calificaciones obtenidas, y permitiéndoles el acceso al examen solo si se decantaban por la doble corrección.

Lo anterior se apoyaba en la norma autonómica correspondiente, publicada por Resolución de 11 de marzo de 2021, de la Consejería de Educación, Universidades, Cultura y Deportes de la Comunidad Autónoma de Canarias (BOC de 24 de marzo), y, basándose en ella, a los firmantes de estas quejas se les había denegado el derecho que les reconoce la normativa básica a que su examen fuera revisado por segunda vez y a acceder a su contenido. Eso suponía no solo la inobservancia del artículo 11 de la arriba mencionada Orden PCM/2/2021, sino también del artículo 10 del mencionado Real Decreto 310/2016, cuyo criterio era el seguido por todas las comunidades autónomas y universidades a las que tuvo acceso el Defensor del Pueblo en el curso de esta investigación.

Se reclamó, por tanto, a la Consejería de Educación, Universidades, Cultura y Deportes de la Comunidad Autónoma de Canarias —dando traslado de ello al rector de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria—, la urgente revisión de los criterios cuestionados, a fin de evitar cuanto antes la indefensión que estaba originando a los estudiantes la aplicación del procedimiento previsto en la norma autonómica citada, así como la modificación de las normas que se estaban aplicando en los procesos de admisión en la universidad celebrados en las universidades del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Canarias, por apartarse del procedimiento garantista de revisión de calificaciones señalado por la normativa estatal.

El sistema de revisión de la calificación de estas pruebas se debe asentar sobre la premisa de que los criterios establecidos para la corrección de los exámenes pretenden garantizar la máxima objetividad y homogeneidad en las evaluaciones por parte de los correctores que realizan la revisión, a fin de dar cumplimiento a los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad en el acceso a la universidad establecidos legalmente.

Por tanto, en un proceso de concurrencia competitiva con tanta trascendencia para los estudiantes, como es el del acceso a la universidad, en el que tan solo un decimal en la calificación obtenida puede llegar a ser crucial para conseguir una plaza en los estudios a los que se desea acceder, la correcta evaluación de las pruebas y su posible revisión adquiere especial importancia, resultarían debilitados, así, los principios en los que debe sustentarse dicha evaluación y revisión de calificaciones si a los estudiantes que se presentaron en la Comunidad Autónoma de Canarias se les obliga a elegir un único sistema de revisión y no se les permite acceder al propio examen, en el supuesto de que hubieran solicitado la revisión en lugar de la doble corrección. En este caso, además, solo se revisarían los errores materiales o aritméticos que pudieran haberse cometido en la calificación de sus pruebas.

Atendiendo a lo anterior, el órgano autonómico investigado aceptó el criterio propugnado por el Defensor del Pueblo, y procedió de inmediato a revisar el texto de las instrucciones para la planificación, realización y gestión en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias de la prueba de evaluación de bachillerato para el acceso a la universidad en el sentido sugerido por esta institución, a fin de dar cumplimiento a los parámetros señalados en la normativa estatal.

Con posterioridad, la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria comunicó a esta institución que a todos los afectados se les permitió finalmente ejercer su derecho a la revisión de sus exámenes con el alcance que les otorga los criterios establecidos en la normativa básica en esta materia.

Procesos de admisión para iniciar el grado de Medicina

Desde hace más de una década se reciben intermitentemente quejas relativas a las dificultades que cada inicio de curso académico se producen en los procesos de admisión de los estudiantes a las universidades públicas españolas para iniciar el grado de Medicina. Especialmente por ser muchos los aspirantes que permanecen apuntados en las listas de espera durante meses para acceder a estos estudios, y continúan en esta situación en fechas en las que en algunas universidades está concluido el período de matrícula, e incluso avanzado el curso académico, y en otras continúan produciéndose bajas y altas, dada la gran cantidad de estudiantes que solicitan plaza

para iniciar estos estudios en numerosas universidades simultáneamente, de conformidad con el actual sistema de acceso a la universidad.

La tramitación de estos procesos de admisión se lleva a cabo por las universidades de conformidad con las previsiones contenidas en el Real Decreto 412/2014, de 6 de junio, por el que se establece la normativa básica de los procedimientos de admisión a las enseñanzas universitarias oficiales de grado, norma que confiere a las universidades la facultad de establecer los procedimientos de admisión, y a la Conferencia General de Política Universitaria la de velar por garantizar el derecho de los estudiantes a concurrir a distintas universidades. Esta norma señala, además, que ninguna universidad pública puede dejar plazas vacantes previamente ofertadas mientras existan solicitudes para ellas, lo que obliga a hacer continuas y sucesivas llamadas a los aspirantes en lista de espera, hasta que se cubren todas las plazas.

Analizada esta dificultad por el Defensor del Pueblo, cuando hace varios años comenzaban a producirse los desajustes, se detectó que la aplicación del sistema de acceso a la universidad para realizar estos estudios, que tienen habitualmente una demanda muy superior a la oferta de plazas, en un elevado porcentaje de casos conllevaba la incorporación tardía de los alumnos al curso académico, al producirse la admisión cuando ya se encontraba avanzado el primer trimestre, así como otras consecuencias desfavorables no solo para los estudiantes, sino también para los centros universitarios.

En los supuestos examinados, se comprobó que, pese a que el curso comenzaba en los primeros días de septiembre, la mayor parte de las facultades de medicina no cerraban el proceso de asignación de plazas hasta los últimos días de noviembre, e incluso más tarde, ya que, finalizado el plazo inicial de matrícula, debían recuperarse las plazas vacantes para adjudicarlas a los estudiantes en lista de espera, publicando un nuevo listado de alumnos admitidos a los que se citaba para formalizar la matrícula en un nuevo período, y así sucesivamente el número de veces necesario hasta que se adjudicaban todas las plazas previamente ofertadas.

Para evitar esta situación, se consideró entonces que resultaría conveniente la sustitución del sistema de admisión al grado de Medicina por un procedimiento de preinscripción único para acceder a estos estudios, en el que se adjudicaran las plazas en función del orden de solicitud y calificación obtenida por el alumno. De esta forma, en la fecha en la que diera comienzo el curso académico en los centros universitarios donde se imparten estos estudios se encontrarían ya matriculados todos los estudiantes que realmente fueran a cursarlos.

En marzo de 2013, el titular del ministerio competente hizo público, en el seno de la Conferencia General de Política Universitaria, su compromiso de implantar un sistema de preinscripción única en las facultades de medicina de las universidades españolas que sería implantado con carácter general en el curso 2014-2015. Sin embargo, tales previsiones no llegaron a término, por lo que han continuado recibiendo quejas originadas por la dificultad que afecta a los estudiantes que se encuentran a la espera de conocer los listados de alumnos admitidos y número de plazas vacantes en el grado en Medicina en casi todas las universidades públicas de España.

En las quejas recibidas sobre este asunto durante 2021, además, los afectados manifestaban que los distintos criterios que establece cada universidad para la admisión a estos estudios y los plazos para hacer públicas las listas de admisión mantienen en vilo en cada proceso de acceso a los estudiantes que se encuentran en las listas de espera en fechas en las que ya ha dado comienzo el curso académico. Mientras que algunas universidades, como la del País Vasco, requieren para su admisión el nivel B2 en la lengua cooficial de la comunidad autónoma, otras, como Cataluña, mantienen las notas de corte de la última convocatoria. Por su parte, la Universidad de Murcia requiere, para continuar en la lista de espera, presentarse en la universidad, con independencia del lugar de residencia del aspirante.

En otras quejas se denunciaba que, cuando ya se encontraba avanzado el mes de noviembre de 2021, muchas universidades que ofertaban el grado de Medicina aún no habían cerrado las listas de espera ni publicado, por tanto, las notas de corte definitivas, lo que incrementaba la inquietud que ya afectaba desde el mes de julio a miles de aspirantes y a sus familias, por resultar muy difícil conocer el número exacto y real de matrículas formalizadas y no anuladas.

Cuestionaban también los reclamantes los sistemas de admisión en los procesos del curso 2021-2022 de algunas universidades que no publicaban las listas de admitidos, sino que realizaban llamamientos telefónicos a los aspirantes incluidos en las listas de espera a los que iba admitiendo sucesivamente para iniciar el grado de Medicina, lo que consideraban poco transparente, teniendo en cuenta que se trata de un procedimiento de concurrencia competitiva. También se quejaban de que muchas de estas universidades hubieran dado por concluidos los llamamientos, pese al surgimiento de plazas vacantes de última hora, lo que suponía la inobservancia de la obligación establecida por el Real Decreto 412/2014, de 6 de junio, de no dejar ninguna plaza vacante sin ofrecer a los alumnos en lista de espera.

Por otra parte, señalaban los afectados que en ocasiones las plataformas desde donde las personas que están en lista de espera pueden consultar su posición de admisión, tampoco figuraba actualizada, ya que no reflejaba la posición real de los aspirantes, llegando a producirse, según indicaban, diferencias de más de doscientas

personas entre la posición real y la que figuraba en la página web de consulta. Todo ello implica cierta situación de indefensión de los estudiantes que se encuentran en las listas de espera para ser admitidos en estudios de gran demanda, y también a sus familias, que se ven impedidas de tomar, en algunos casos, decisiones que les afectan personal y económicamente, como cuando se trata de estudiantes que residen en comunidades autónomas distintas del lugar donde podrán ser admitidos.

En efecto, según los datos a los que tuvo acceso esta institución, algunas universidades se vieron obligadas a cerrar en el mes de noviembre el proceso de admisión sin haber cubierto todas las plazas ofertadas (universidades de Cádiz, Málaga, Sevilla, y Alcalá y Complutense de Madrid, entre otras), e incluso a acordar la aplicación de criterios temporales en la observancia de la previsión reglamentaria de no dejar vacantes plazas ofertadas mientras existan solicitudes para ellas, como la Universidad Rey Juan Carlos, de Madrid, alegando que con ello se trataba de evitar la apertura *sine die* de los plazos de admisión de alumnos para el inicio de los estudios del grado de Medicina para el curso 2021-2022.

Considera esta institución que, al no estar fijado reglamentariamente un plazo máximo de incorporación de los alumnos a los estudios a los que han sido admitidos, en los supuestos analizados son inevitables las incorporaciones cuando el curso está muy avanzado, lo que resulta académicamente gravoso para el alumnado, que a veces ve imposible el seguimiento de las asignaturas. También es perjudicial para la universidad, no solo porque dificulta el desarrollo académico de la docencia, sino también por la complejidad que supone para sus servicios de gestión, que deben velar por el correcto llamamiento de los estudiantes, la actualización continua de matrículas y listados de alumnos, la incorporación al campus virtual y todo lo que conlleva un proceso de matrícula que en la práctica se abre específicamente para los estudiantes de Medicina.

A partir de las conclusiones del estudio de estas quejas, se inició una actuación de oficio ante la Secretaría General de Universidades, que informó de que, para tratar el tema, se había programado la puesta en marcha de un grupo de trabajo que contaba con la participación de representantes del Consejo Estatal de Estudiantes de Medicina; de la Conferencia Nacional de Decanos de Facultades de Medicina Españolas; de las comunidades autónomas competentes en el ámbito sanitario; de las comunidades autónomas competentes en el ámbito universitario; de la Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas; del Ministerio de Sanidad, y de la Secretaría General de Universidades.

Las reuniones de este grupo de trabajo comenzarían a celebrarse en diciembre de 2021, y según indicó la Secretaría General de Universidades, se solicitaría a los distintos integrantes de este grupo de trabajo que difundieran las conclusiones y acuerdos a los que se llegue en sus respectivos ámbitos académicos y/o profesionales.

Esta institución valoró positivamente la decisión adoptada, confiando en que los resultados que ofrezcan las reuniones programadas, de los que se hará un atento seguimiento, alcancen a solventar las circunstancias puestas de manifiesto.

7.2.2 Cuestiones académicas afectadas por la pandemia

Dificultades surgidas en materia de calificación y evaluación académica

Las guías docentes de las asignaturas son documentos públicos dirigidos fundamentalmente a los estudiantes, en los que se concreta, para un determinado curso académico, la planificación docente de una asignatura y toda la información necesaria para su seguimiento. Contienen, entre otros elementos, el sistema de evaluación del rendimiento académico de los alumnos, el tipo de pruebas, su número, los criterios para su corrección y los componentes que se tendrán en cuenta para la calificación final del alumnado.

Pese a los logros alcanzados con la adopción de la modalidad de enseñanza semipresencial, por parte de la mayoría de las universidades, para la realización del curso 2020-2021, por continuar afectado por la pandemia, también surgieron inconvenientes originados de forma indirecta por el desarrollo de esta semi presencialidad.

Uno de estos inconvenientes fue el incumplimiento, por determinados profesores encargados de la calificación de los alumnos, de las guías docentes de las asignaturas que se habían modificado como consecuencia de las medidas adoptadas de semi presencialidad. Porque, a pesar de tales cambios, recogidos en sus adendas, algunos profesores aplicaron las guías docentes elaboradas inicialmente para el seguimiento de las asignaturas en la modalidad presencial, lo que afectó desfavorablemente a los alumnos a la hora de establecer el cálculo de la calificación de cada asignatura.

En uno de los casos detectados, el Defensor del Pueblo formuló una Sugerencia y un Recordatorio de deberes legales al rector de la Universidad de Santiago Compostela, por haberse incumplido la guía docente de una asignatura del grado de Medicina. También se reclamó la restitución a los alumnos de sus derechos a ser evaluados de conformidad con los criterios vigentes en el momento de la realización del examen, sugiriendo al rector de la universidad que se revisara de oficio el procedimiento llevado a cabo para la evaluación de la asignatura, a fin de corregir las desviaciones que se hubieran producido en las calificaciones como consecuencia de tal incumplimiento. Estas resoluciones fueron expresamente aceptadas.

La misma actuación, y a partir de similares supuestos, se realizó ante el rector de la Universidad de Cantabria, y en este caso fueron rechazadas las resoluciones del

Defensor del Pueblo, sin que quedaran desvirtuados los fundamentos en los que se basaba. En este caso, una vez analizados los datos que se acreditaban en la documentación que acompañaba a una queja presentada por un estudiante de la Facultad de Medicina de la mencionada universidad, se dirigió a la citada autoridad una Sugerencia y un Recordatorio de deberes legales. Se indicaba la obligación de la universidad de observar los términos contenidos en su propia normativa interna y también en el Protocolo de seguimiento de modificaciones y adendas elaborado por la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA) en los supuestos de modificación de las guías docentes, así como en las previsiones legales y reglamentarias aplicables para la tramitación de las sucesivas reclamaciones y recursos administrativos formulados por los alumnos afectados.

La evaluación de los conocimientos adquiridos por los estudiantes universitarios debe realizarse en los términos establecidos en la normativa vigente. Es prioritario para ello que la evaluación se base en la metodología señalada en las guías docentes y en los sistemas de evaluación previamente establecidos en ellas, resultando en todo caso exigible para los órganos universitarios la adopción de las medidas que sean necesarias para hacer posible el pleno ejercicio del derecho a la evaluación objetiva que tienen legalmente reconocido los estudiantes universitarios.

Asignaturas de contenido práctico

Otra de las consecuencias adversas de la adopción de los criterios y procedimientos de adaptación temporal de la docencia y evaluación no presencial, que las universidades se vieron obligadas a asumir durante la vigencia del estado de alarma ya en el curso 2019-2020, fue la imposibilidad de realizar actividades formativas universitarias de algunas materias matriculadas por los alumnos, por ser incompatibles con la modalidad no presencial, como las prácticas externas curriculares y la parte práctica de asignaturas experimentales.

Algunas universidades dictaron normas internas para establecer que estas actividades de carácter eminentemente práctico, que no pudieron realizarse durante el curso 2019-2020 y que debieron cursarse en un momento posterior, se entenderían realizadas dentro de ese curso 2019-2020, de manera que no sería necesaria una nueva matriculación. Este era el supuesto concreto llevado a cabo por, entre otras universidades, la Universidad de la Laguna (Tenerife), mediante Acuerdo de 24 de abril de 2020, de su Consejo de Gobierno.

Con motivo de las quejas trasladadas por varios estudiantes que se habían matriculado en el curso 2019-2020 de todas las materias del máster en Desarrollo y Gestión en Recursos Humanos, impartido por la mencionada universidad, pero que, a

causa de la pandemia, no habían podido realizar las prácticas externas en empresas durante el curso, se tuvo conocimiento de que la universidad les había compelido a que se matricularan nuevamente de tales prácticas en el curso académico 2020-2021, a fin de poder cursarlas. Debían abonar por segunda vez los importes de la matrícula como requisito imprescindible para poder ser incluidos en las actas, requerimiento que los afectados atendieron, ante la posibilidad de perder un año académico si no lo hacían, sin perjuicio de lo cual acudieron al Defensor del Pueblo.

Iniciadas actuaciones ante la referida universidad, su rectora reconoció de forma expresa el error cometido, accediendo a anular todas las matrículas correspondientes a la asignatura de prácticas externas del curso académico 2020-2021 y a devolver los precios públicos abonados por todos los alumnos, incorporando la calificación de la asignatura en un acta complementaria en la convocatoria de septiembre del curso académico 2019-2020.

Mantenimiento de la presencialidad para la realización de los exámenes

En el informe correspondiente al año 2020 se hacía expresa mención al esfuerzo realizado por la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) para diseñar y desarrollar en tiempo récord la aplicación «Aula virtual de Examen» (AvEx), para la realización de todos los exámenes de manera no presencial durante la alerta sanitaria surgida en el curso 2019-2020.

A través de esta plataforma, los alumnos pudieron realizar los exámenes tanto de test como de desarrollo o mixtos, sin necesidad de la instalación de *software*, compatible con todos los sistemas operativos, accesible desde cualquier navegador web actualizado y ejecutable desde todo tipo de dispositivos electrónicos conectados a la red (teléfono inteligente, ordenador, tableta, etcétera).

Se señalaba entonces que la puesta en marcha de este sistema había originado quejas de estudiantes de dicha universidad por los errores y fallos que, según mantenían, se habían producido en los exámenes oficiales realizados a través de esta plataforma en las convocatorias de junio y septiembre de 2020, quejas que continuaron planteándose de forma intermitente durante el año 2021, si bien el rector de la UNED confirmó a esta institución en todos los supuestos analizados que las reclamaciones habían sido siempre atendidas, así como comprobadas las incidencias denunciadas por los estudiantes y tomadas en consideración las quejas formuladas para que, en sucesivas etapas de desarrollo de las aplicaciones informáticas, pudieran incorporarse actualizaciones destinadas a proporcionar las oportunas mejoras.

Sin embargo, la decisión de la UNED de volver a la presencialidad de los exámenes finales desde el comienzo del curso 2021-2022, originó durante el año al que

se refiere este informe un mayor número de quejas que el año anterior. En esta ocasión se reclamaba por los estudiantes la vuelta a la utilización de dicho sistema de evaluación en línea, dada la irrupción de la sexta ola de contagios por coronavirus durante los últimos meses del año, y a los riesgos que podría suponer en esa situación acudir a llamamientos numerosos para la realización de los exámenes presenciales instaurados para dicho curso académico.

Pero el asunto así cuestionado parece ser consecuencia de la decisión adoptada por el Acuerdo del Consejo de Gobierno de la UNED, celebrado el 26 de octubre de 2021, en el ejercicio de sus legítimas competencias, relativo a que volvieran a desarrollarse las pruebas en la modalidad presencial, si bien se prevé expresamente la posibilidad de estudiar individualmente cada caso para evaluar la conveniencia de realizar las pruebas en línea.

Según señalaba específicamente la información publicada por dicha universidad al inicio del curso 2021-2022, el sistema de evaluación presencial es el establecido en la normativa y metodología de la UNED, salvo que circunstancias extraordinarias sanitarias hicieran replantearse la situación, en cuyo caso se llevaría una propuesta alternativa al Consejo de Gobierno. Al menos esa era la intención de la citada institución académica, si bien dicha universidad, al igual que el resto de universidades españolas y de todas las administraciones educativas permanecían, en la fecha en la que se elaboraba este informe, atentas a la evolución de la situación sanitaria para la elaboración de los protocolos de actuación en el marco establecido por el Gobierno en la guía de Medidas de prevención, higiene y promoción de la salud frente a covid-19 en el curso 2021-2022.

Esta institución confía en que tanto el Gobierno como las comunidades autónomas y las universidades continuarán adoptando las medidas que en cada momento exija la situación, sin dejar de hacer un seguimiento de su efectividad, a fin de conciliar, con todas las garantías, los diferentes derechos y libertades que pueden entrar en conflicto.

[7.2.3 Normativa reguladora del procedimiento para la homologación y declaración de equivalencia a titulación y a nivel académico universitario oficial](#)

Incumplimiento de los plazos de tramitación de los expedientes

La recepción y el análisis durante el año 2021 de las más de quinientas quejas que hacían referencia a la tramitación de los expedientes de homologación y de declaración de equivalencia de los títulos universitarios extranjeros por los correspondientes españoles siguen confirmando el incumplimiento, por parte del Ministerio de Universidades, de los plazos de tramitación que para estos procedimientos señala el Real Decreto 967/2014, de 14 de noviembre, llegando a detectarse expedientes de más

de cinco años de tramitación pendientes de resolución, así como algunos que permanecen varios años en la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA), a la espera de que este órgano técnico emita el dictamen preceptivo, trámite para el que se cuenta con un plazo máximo de tres meses.

Como ya ha quedado ampliamente reflejado en anteriores informes, en la mayoría de estas quejas se señala reiteradamente el incumplimiento de los plazos reglamentarios para la realización de los trámites. Son especialmente numerosas las quejas por la demora de más de un año. También por la absoluta falta de información, por parte del ministerio, sobre las previsiones de resolución de sus expedientes, que en numerosos casos superan los tres años de demora.

El Defensor del Pueblo ha realizado en los últimos años reiteradas actuaciones de carácter general e individual ante la Secretaría General de Universidades sobre estas demoras, y ha formulado Recomendaciones, Sugerencias y Recordatorios de deberes legales, así como iniciado actuaciones de oficio, haciendo referencia a este asunto en todos los informes remitidos durante los últimos años a las Cortes Generales para su conocimiento y efectos. Pero, a pesar de los esfuerzos y medidas que la Secretaría General de Universidades alega haber adoptado para agilizar el procedimiento, se ha mantenido durante el año 2021, si no agravado, una situación de colapso en la tramitación de esos procedimientos, llegándose a acumular decenas de miles de expedientes.

Con frecuencia, el Ministerio de Universidades atribuyó esta situación a que las distintas unidades están desprovistas de los suficientes recursos humanos y materiales para hacer frente a una adecuada gestión de sus funciones. Todo esto motivó que el Defensor del Pueblo trasladara en su momento a la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos del Ministerio de Hacienda los datos y conclusiones de un informe realizado al efecto, con el fin de someter a su consideración la posibilidad de facilitar los medios que permitieran a los órganos afectados asumir y llevar a la práctica las propuestas de mejora en los distintos ámbitos.

El mantenimiento en el tiempo de estas deficiencias supone el incumplimiento reiterado del procedimiento previsto en el citado real decreto y también la necesidad de proceder a la revisión de muchos de sus preceptos. Por ello, el Defensor del Pueblo se dirigió de oficio a la Secretaría General de Universidades, sobre la necesidad de abordar una profunda modificación del Real Decreto 967/2014, de 21 de noviembre, especialmente en lo que respecta a los requisitos y al procedimiento para la homologación y declaración de equivalencia a titulación y a nivel académico universitario oficial de estudios extranjeros de educación superior.

Inadmisión de solicitudes de declaración de equivalencia de títulos que ya fueron objeto de tramitación de homologación

Una de las cuestiones cuyo planteamiento normativo ha de ser revisado es la que respalda las inadmisiónes de todas las solicitudes de declaración de equivalencia de títulos extranjeros que se presenten cuando se comprueba que han sido ya objeto de tramitación y resolución de conformidad con los procedimientos previstos por el Real Decreto 285/2004, de 20 de febrero, o por el Real Decreto 86/1987, de 16 de enero, normas que regulaban la homologación de títulos extranjeros universitarios antes de la entrada en vigor de la normativa actual.

Tales inadmisiónes son consecuencia de lo expresamente indicado en la disposición transitoria primera del Real Decreto 967/2014, de 21 de noviembre, de cuya literalidad se desprende la intención de inadmitir las solicitudes de homologación por segunda vez. Sin embargo, algunos supuestos a los que se aplica esta previsión en la actualidad plantean dudas para considerar justificado que la medida normativa de inadmisión haya quedado establecida para su aplicación general sin excepción y aún se mantenga vigente.

Entre estos supuestos cabe mencionar la resolución denegatoria de los expedientes de homologación por no existir una titulación similar en España, cuando el informe técnico emitido en su día indicaba que los estudios extranjeros sobre los que se solicitaba la homologación sí eran de nivel de licenciatura o diplomatura.

El derogado Real Decreto 285/2004, de 20 de febrero, establecía únicamente la posibilidad de declarar la homologación a un grado académico genérico de licenciado o diplomado, si bien en la práctica se trataba de una opción para quienes deseaban simultanear ambas homologaciones (la específica y la genérica), o como la única alternativa ofrecida al interesado cuando el dictamen del órgano técnico era desfavorable a la homologación específica solicitada, pero favorable a la genérica, para la que debía iniciar un nuevo procedimiento.

Pero esta homologación genérica, ni siquiera se contemplaba en la norma a la que sustituyó, el derogado Real Decreto 86/1987, de 16 de enero, única norma que durante 17 años reguló las condiciones de homologación de títulos extranjeros de educación superior, y, pese a ello, la normativa actual tampoco permite admitir las solicitudes de declaración de equivalencia de los ciudadanos que obtuvieron una resolución de conformidad con lo previsto en el citado Real Decreto 86/1987.

Es difícil por tanto encontrar justificación a la previsión de inadmisión prevista sin excepción para todos los que accedieron en su día al procedimiento de homologación — que no de equivalencia—, por lo que esta institución consideró que estas inadmisiónes generan una desprotección a los afectados en determinados supuestos, pudiendo llevar

a situaciones de indefensión, por todo lo cual debería abordarse la modificación de la norma actualmente vigente.

Sistemas de superación de los requisitos formativos complementarios que condicionan algunas homologaciones

Un motivo más para plantear la necesidad de revisar las previsiones que contiene el Real Decreto 967/2014, de 21 de noviembre, lo constituyen las dificultades puestas de manifiesto en las quejas recibidas durante 2021, en las que se hace referencia al procedimiento que esta norma señala para cursar los requisitos formativos complementarios, que en ocasiones condicionan la obtención de las homologaciones, debiendo el interesado superar en el plazo máximo de seis años tales requisitos en la universidad española elegida por él.

La falta de oferta universitaria para superar estos requisitos complementarios llega a impedir, en ocasiones, que se cumpla con ellos, cuestión que ya fue objeto de Recomendación de 2018, aceptada en su momento, para que ninguna resolución de homologación condicionada perdiera su eficacia por haberse concluido el plazo otorgado de seis años, lo que se producía especialmente en la homologación de títulos extranjeros para el ejercicio en España de la profesión de dentista.

Sin embargo, tan solo dos años después de la adopción de la Recomendación, han sido cientos los ciudadanos que volvieron a acudir al Defensor del Pueblo, desde los primeros meses de 2021, señalando la suspensión de las pruebas que hasta el curso 2019-2020 habían venido convocando anualmente las universidades. Según la documentación aportada por los afectados, todas las universidades con Facultad de Odontología habían informado a los interesados de la imposibilidad de admitir sus matrículas por distintos motivos, e incluso llegaron a comunicarles que tales pruebas no se volverían a realizar en las universidades.

Esta cuestión fue, por tanto, nuevamente trasladada a la Secretaría General de Universidades, y reclamada una respuesta en tres ocasiones más a lo largo del año 2021, durante el cual se recibieron más de cincuenta quejas, individualmente presentadas por afectados que hacían referencia a esta misma cuestión, y varias decenas más en las que se cuestionaba la solución, finalmente adoptada por la Conferencia de Decanos y Responsables de las facultades de Odontología, relativa a la organización con carácter excepcional de una única prueba, que se llevaría a cabo el 29 de octubre de 2021, para la realización de los requisitos formativos complementarios en varias universidades españolas a la vez.

Desde que se hizo pública la decisión adoptada por la Comisión de Homologación del grado de Odontología, comenzaron a recibirse decenas de quejas en las que se

cuestionaban múltiples aspectos contenidos en el documento publicado. No todas las universidades observaban los términos señalados en la decisión publicada. En especial se quejaban de la imposibilidad de consultar la bibliografía, dado que la mayoría de las universidades no la proporcionaron; de la escasez de plazas ofertadas por las universidades públicas para realizar las pruebas y los altos importes de las matrículas en las universidades privadas que también las convocaban, y, por último, de la inexistencia de ninguna de las otras opciones para superar los requisitos formativos (realización de un período de prácticas; de un proyecto o trabajo; o de cursos tutelados).

Una vez celebrada la prueba, volvieron a presentarse nuevas quejas en las que los afectados señalaban distintas cuestiones: el cambio de la fecha de publicación de las plantillas de respuestas de los exámenes; el tiempo concedido para contestar las preguntas o que algunas de las bibliografías y temarios estaban desfasados. Consideraban inadmisibles que solo un 3 % hubiera superado la prueba convocada.

Esta situación fue trasladada nuevamente a la Secretaría General de Universidades del Ministerio de Universidades, señalando que la contestación facilitada inicialmente al Defensor del Pueblo no permitía dar respuesta a ninguno de los asuntos cuestionados.

Cabe lamentar que la actuación iniciada de oficio en mayo de 2021, reiterada en dos ocasiones posteriores, permaneciera aún a la espera de respuesta al cerrar el presente informe, si bien se tuvo conocimiento de que el Ministerio de Universidades preparaba un decreto de procedimiento de homologación y de equivalencia que acortaría los plazos hasta un máximo de seis meses y que eximiría en muchos casos de la necesidad de la previa emisión de dictamen de la ANECA.

Ante la urgente necesidad de que se lleve a cabo cuanto antes la sustitución de la actual normativa, desde el Defensor del Pueblo se siguen con atención los avances que se producen, ya que en la actualidad resultan insostenibles las demoras de varios años en la tramitación de unos expedientes que deben tener una duración máxima de nueve meses, y que se reflejan proporcionalmente en el número de quejas que se reciben, habiéndose cuadruplicado respecto a las que se recibían hace algunos años sobre esta materia.

7.2.4 Becas y ayudas al estudio convocadas por el Estado

El Real Decreto 471/2021, de 29 de junio, por el que se establecieron los umbrales de renta y patrimonio familiar y las cuantías de las becas y ayudas al estudio para el curso 2021-2022, y se modificaba parcialmente el Real Decreto 1721/2007, de 21 de diciembre, incrementó la financiación de las becas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, lo que cabe valorar positivamente.

Esta norma incorporó al sistema de becas al alumnado con trastorno grave de comunicación y del lenguaje, como posibles beneficiarios de ayudas convocadas para el alumnado con necesidad específica de apoyo educativo, de acuerdo con el artículo 73 de la Ley Orgánica de Educación, en la nueva redacción dada por la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre. Se recibieron quejas en contra del requisito exigido para ello, de aportar el certificado de un equipo de orientación en el caso de alumnos con trastorno grave de conducta.

La convocatoria de becas y ayudas al estudio de carácter personalizado, para realizar durante el curso 2021-2022 estudios postobligatorios universitarios y no universitarios, publicada por el Ministerio de Educación y Formación Profesional, incrementó las cuantías de la beca básica y redujo los requisitos académicos para obtener beca respecto a convocatorias anteriores para la realización de másteres habilitantes, permitiendo así aumentar el número de beneficiarios.

Sin embargo, durante 2021 ha continuado originando numerosas quejas el mantenimiento de los umbrales de patrimonio, cuyo incremento o supresión ha sido varias veces reclamado por el Defensor del Pueblo.

En el curso de las investigaciones realizadas durante este período, se ha vuelto a observar la denegación de becas a estudiantes que cumplen todos los requisitos de carácter académico y de renta familiar. Pero el hecho de haber percibido una ayuda o subvención pública, no excluida del cómputo de los rendimientos y ganancias patrimoniales, implicó que el conjunto de elementos patrimoniales de la familia superara el umbral máximo de 1.700 euros, y por ello la imposibilidad del solicitante de obtener la beca por muy escaso que fuera el nivel de renta de su familia.

Como ya ha quedado reflejado en anteriores informes, el Defensor del Pueblo realizó en su día diversas Recomendaciones ante la Secretaría de Estado de Educación y Formación Profesional, para que fueran excluidas expresamente diversas cuantías del cómputo de los elementos indicativos del patrimonio familiar para becas. También recomendó que se ampliara o suprimiera el umbral máximo de 1.700 euros de rendimientos netos establecido en las convocatorias de becas de carácter general, toda vez que las fórmulas recogidas en estas convocatorias para calcular el nivel de patrimonio familiar del solicitante con excesiva frecuencia no reflejan la situación económica real de la familia.

Lamentablemente, fueron rechazadas ambas Recomendaciones por la Secretaría de Estado de Educación y Formación Profesional, del Ministerio de Educación y Formación Profesional, aportando para ello argumentos que no debilitaban los motivos en los que tales recomendaciones se apoyaban, todo lo cual también quedó reflejado en los informes del Defensor del Pueblo.

Por tanto, en estos supuestos solo cabe informar a los reclamantes de las vías de reclamación administrativa y jurisdiccional a la que pueden acceder para mantener sus discrepancias y señalarles que, dado el carácter no imperativo de las recomendaciones del Defensor del Pueblo, no le corresponde a esta institución la imposición de unos criterios determinados para la obtención de becas.

Sin embargo, teniendo en cuenta que la determinación de los umbrales de renta y patrimonio que operan como límite para la obtención de las becas estatales para cada curso académico deben establecerse anualmente debido a su carácter coyuntural, no resulta comprensible que el umbral máximo de patrimonio relativo a la suma de los rendimientos netos, con la única exclusión de las subvenciones para adquisición o rehabilitación de vivienda, se mantenga inalterable, año tras año, en 1.700 euros desde el curso 2008-2009, convirtiéndose así en un parámetro cuantitativo establecido con carácter general que elimina del sistema de becas en cada convocatoria a alumnos que realmente las necesitan y merecen.

Al margen de estos supuestos, en todos los casos en los que se han iniciado por el Defensor del Pueblo durante el año 2021 actuaciones individuales ante el citado ministerio, por haberse valorado incorrectamente por los órganos de selección los datos aportados por los solicitantes de beca para acreditar el cumplimiento de las condiciones para su concesión, se ha obtenido una resolución favorable, atendiendo con prontitud e interés las actuaciones de revisión reclamadas por esta institución.

8 SANIDAD

Consideraciones generales

La emergencia ocasionada por la pandemia de covid-19 ha seguido consumiendo una gran parte de los recursos sanitarios del Sistema Nacional de Salud, especialmente en los períodos de mayor incidencia de contagios y de incremento de las hospitalizaciones. El año 2021 se inició precisamente con la tercera oleada de contagios, que ha sido la de más intensidad después de lo vivido en marzo y abril de 2020, en términos epidemiológicos y de carga asistencial. El año ha terminado con la sexta ola de contagios, que ha disparado mucho más la incidencia, aunque esta no se haya traducido, afortunadamente, en una proporción igual de pacientes graves y fallecimientos. Este hecho es debido a la vacunación y a la progresiva adquisición de inmunidad entre la población.

Se ha producido en varios momentos durante el año el desbordamiento de los servicios sanitarios, en la atención primaria o en los servicios de urgencias y emergencias, con las consiguientes dificultades para continuar prestando una atención ordinaria a los pacientes. El funcionamiento de los hospitales también se ha visto muy alterado. Destaca, a este respecto, el grave impacto que supone el mantenimiento en los centros hospitalarios de las medidas de restricción en el régimen de visitas y acompañamiento de pacientes, un aspecto que debería ser superado cuanto antes, en tanto se confirme la remisión de la pandemia.

El impacto de la covid-19 se ha notado en 2021 de forma más notable que en 2020, por lo que se refiere al número de quejas recibidas por el Defensor del Pueblo en materia sanitaria. Las circunstancias de emergencia sanitaria aún están presentes y la gran mayoría de esas quejas afectan cuestiones directamente relacionadas con las políticas y las medidas administrativas de salud pública, aunque el incremento se ha observado en todas las materias relacionadas con el funcionamiento del Sistema Nacional de Salud (SNS).

La vacunación masiva de la población frente a la covid-19 ha marcado este año, además de las sucesivas oleadas de contagios, que han seguido dejando mucho sufrimiento por las personas que han fallecido o enfermado gravemente. De nuevo, se ha asistido a una experiencia sin precedentes, sostenida con el esfuerzo de todas las administraciones y los profesionales sanitarios y la colaboración imprescindible de los ciudadanos, que ha permitido administrar la vacuna a más del 90 % de la población española mayor de 12 años al terminar el año; 38 millones de personas en total con la pauta completa de vacunación, habiéndose administrado unos 90 millones de dosis.

La instauración del certificado covid de la Unión Europea y las medidas de restricción de derechos que han tenido que continuar aplicándose durante 2021, especialmente en los períodos de incremento de contagios y de saturación de los servicios sanitarios asistenciales, también han sido motivo de queja.

Otro año más hay que destacar las quejas relacionadas con incidencias y problemas para el reconocimiento del derecho a la asistencia sanitaria con cargo a fondos públicos, que afectan a unos grupos determinados de personas extranjeras que viven en España, mayoritariamente residentes cuya autorización legal, en virtud de lo dispuesto en la normativa de extranjería, está vinculada a la obligación de disponer de medios propios de atención sanitaria, mediante un seguro público o privado.

La atención primaria muestra igualmente el efecto de la emergencia sanitaria en la saturación de los servicios, al igual que ocurre en el nivel de atención especializada y hospitalaria.

La salud mental ha cobrado relevancia en los debates públicos, y esto debería impulsar que las diferentes administraciones acordaran medidas concretas de mejora que no admiten más demora. Con la aprobación de la nueva *Estrategia de Salud Mental del Sistema Nacional de Salud*, cabe esperar que se promuevan planes de acción que de forma eficaz atiendan a las necesidades menos cubiertas en todas las administraciones autonómicas.

Por comparación con el volumen de cuestiones planteadas en relación con la pandemia y su impacto en los niveles asistenciales, otros asuntos, como el referido al acceso y la calidad de la prestación farmacéutica del Sistema Nacional de Salud, o los problemas en el transporte sanitario, no han dado lugar a un número más elevado de quejas durante el ejercicio 2021. No obstante, cualitativamente, ponen de manifiesto aspectos de gran importancia, ya presentes en años anteriores, que deben ser igualmente abordados y que, desde luego, generan mucha preocupación entre los ciudadanos que se dirigen al Defensor del Pueblo. Hay que destacar los muchos problemas registrados, en la prestación de transporte sanitario, que, por sus características de externalización, en régimen de adjudicación a empresas privadas, no son directamente corregidos por las administraciones responsables. Es necesario que estas adopten medidas más efectivas para garantizar el buen funcionamiento de los servicios de ambulancia, tanto en la atención urgente como en la programada.

8.1 CRISIS SANITARIA POR COVID-19: MEDIDAS DE SALUD PÚBLICA

8.1.1 Campaña de vacunación

A principios de diciembre de 2020, el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud aprobó la Estrategia de vacunación frente a la covid-19 en España, según el documento preparado por el Grupo de Trabajo Técnico de Vacunación Covid-19, de la Ponencia de Programa y Registro de Vacunaciones. Sobre ese documento, revisado y actualizado hasta en diez ocasiones, ha girado el desarrollo de la campaña de vacunación. La adhesión de todas las administraciones a los criterios estratégicos acordados en el consejo interterritorial, habiéndose detectado solo algunas desviaciones, ha permitido alcanzar resultados homogéneos y sincronizados en todas las comunidades autónomas.

Tras la primera fase de la vacunación, muy condicionada por la escasez de dosis de vacunas que llegaban a la Unión Europea y España, la posterior decisión de avanzar sistemáticamente por tramos de edad, en sentido descendente, mostró su eficacia, consiguiéndose que durante el verano se encontrase ya vacunado un alto porcentaje de los mayores de 40 años. Para el mes de septiembre, la proporción de vacunación en España se situaba entre las más altas del mundo.

Grupos prioritarios

Los primeros en recibir la vacuna contra la covid-19 fueron las personas residentes en centros sociales y sociosanitarios, por obvias razones de vulnerabilidad, y el personal que les atiende. Este primer grupo prioritario pudo completarse con bastante rapidez, gracias a la mayor facilidad para cubrir ese colectivo delimitado de personas en sus propios centros. A ello debían seguir los sanitarios de primera línea, el resto del personal sanitario, el personal de colectivos esenciales o los grandes dependientes en sus domicilios.

Desde el comienzo mismo de la campaña de vacunación se empezaron a recibir quejas, expresando un desacuerdo con la no inclusión de algún grupo de población entre los calificados como prioritarios por la estrategia de vacunación, o relacionadas con una situación individual merecedora de una atención especial, por unas determinadas condiciones clínicas de riesgo. Hay que reseñar que un elemento común en la gran mayoría de quejas recibidas por el Defensor del Pueblo en los primeros meses del año era la preocupación por adelantar al máximo la vacunación, ya fuese propia o de sus familiares.

Se informó a los ciudadanos, en primer lugar, que no corresponde al Defensor del Pueblo, de conformidad con su mandato constitucional y su ley orgánica reguladora,

plantear qué personas debían acceder prioritariamente a la vacunación contra la covid, al margen de los criterios adoptados en España por el referido grupo técnico especializado. No obstante, se llevó a cabo alguna actuación prospectiva con el Ministerio de Sanidad, referida a determinados grupos vulnerables, como los padres y madres, o cuidadores no profesionales, de menores de 16 años con gran dependencia, no institucionalizados; los cuidadores no profesionales de adultos con gran dependencia no institucionalizados, y los usuarios de centros de día o de atención no residencial a la discapacidad, que no tenían reconocido o solicitado un grado mayor de dependencia. También se incluía entre estos grupos vulnerables a los enfermos que requieren intensas medidas de apoyo para desarrollar su vida, incluidas aquellas institucionalizadas y no institucionalizadas.

La Dirección General de Salud Pública del Ministerio de Sanidad explicaba, en su informe de respuesta, que las recomendaciones del grupo de expertos se habían establecido, tras reuniones donde se realizaron análisis poblacionales y de situación epidemiológica, y que siempre se tuvo como referencia el marco ético establecido como guía en la estrategia de vacunación, basado en los principios de igualdad, equidad, protección frente a la vulnerabilidad, beneficio social, y los de reciprocidad, eficacia, eficiencia, efectividad, seguridad y utilidad terapéuticas. Además de los siguientes criterios: a) riesgo de morbilidad grave y mortalidad; b) riesgo de exposición; c) riesgo de impacto social o económico negativo, y d) riesgo de transmitir la infección a otros.

También presentaron quejas ante el Defensor del Pueblo los trabajadores de diferentes sectores, que no compartían su no inclusión entre los colectivos considerados esenciales en la estrategia estatal. La estrategia delimitaba los sectores de trabajadores que debían recibir antes una dosis de vacuna, comenzando por todo el personal sanitario de primera línea, e incluyendo después al resto del personal sanitario y asistencial, a los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y los servicios de emergencia y el profesorado de enseñanzas regladas obligatorias.

Por otro lado, la actualización de la estrategia estatal, fechada el 30 de marzo de 2021, ya incluía una relación detallada de circunstancias de salud consideradas de muy alto riesgo frente a la covid-19, en el grupo de priorización. Las personas con esas específicas condiciones clínicas serían vacunadas antes de lo que les correspondiera por edad. El listado de enfermedades y cuadros clínicos se elaboró por el grupo técnico de trabajo en colaboración con las sociedades científicas agrupadas en la Federación de Asociaciones Científico Médicas Españolas y las coordinadas desde el Plan nacional sobre el SIDA. Se recibieron quejas de personas que no comprendían cómo sus circunstancias de salud no estaban incluidas en ese listado, pero esa cuestión no correspondía ser revisada por el Defensor del Pueblo, teniendo muy en cuenta, además, los principios éticos empleados en toda la definición de la estrategia. Algunos planteamientos, sostenidos en el oportuno debate científico, encontraron su reflejo en

actualizaciones posteriores, como en el caso de las personas con fibrosis quística pulmonar.

En su respuesta a todas esas quejas, y comprendiendo la gran inquietud personal y social existente, la institución procuró en todo momento prestar la orientación e información de que disponía y de la forma más estructurada posible, de manera que los ciudadanos que las planteaban pudieran comprender las razones por las que aún debían esperar un tiempo antes de recibir la primera dosis de la vacuna.

El incremento importante en el suministro de vacunas a partir del mes de mayo permitió a las administraciones sanitarias acelerar mucho el proceso de vacunación. A partir de ese momento, la institución inició algunas actuaciones puntuales, con una u otra consejería o departamento autonómico, referidas a situaciones singulares de personas vulnerables que todavía no habían recibido la vacuna, aun encontrándose en un grupo prioritario. Destaca, a este respecto, los retrasos para que algunas personas con gran dependencia, y mayores dificultades para acudir a un centro de salud o centro especial de vacunación, recibieran en su domicilio la vacuna, como estaba previsto. Las respuestas de las administraciones competentes, en esos casos, daban cuenta de que, aun con retraso, por las dificultades de sobrecarga de los servicios sanitarios, ya se había administrado la vacuna a los afectados en cuestión.

Personas sin tarjeta del servicio público de salud y desplazados

La estrategia de vacunación ha recogido, desde el principio, la recomendación de que todas las personas residentes en España, cualquiera que fuese el título de aseguramiento sanitario, recibieran la vacuna contra la covid. No obstante, en las sucesivas actualizaciones, la redacción sobre esta recomendación ha ido variando. Por razones de salud pública bien conocidas, hubiera sido, no solo gravemente inequitativo para los afectados, sino además contraproducente en términos colectivos, excluir a determinadas personas de la vacunación, en un contexto de pandemia, por meras razones de situación o estatus administrativo.

Se recibieron pronto las quejas de ciudadanos, algunos de edad muy avanzada y, por lo tanto, considerados prioritarios, que manifestaban su preocupación por el retraso en ser citados, dado que no contaban con una tarjeta sanitaria individual del servicio autonómico de salud, o bien porque se encontraban desplazados en otra comunidad autónoma distinta a la suya de residencia habitual, y recibían información contradictoria cuando se dirigían al centro de salud próximo a su domicilio temporal.

Tras el inicio de algunas actuaciones con la Administración sanitaria competente, en las contestaciones quedaba claro el criterio de llevar la vacunación a todas las personas residentes *de facto* o de derecho en cada comunidad autónoma. Aun así, se

constataban retrasos de varios meses, en el caso de residentes de otros Estados de la Unión Europea o de terceros países, que no estaban registrados en los servicios de salud por disponer, o tener que disponer legalmente de un seguro sanitario propio.

Los retrasos también afectaron a personas mayores desplazadas de su comunidad autónoma. Según detallaban las quejas, se trataba de mayores que, durante la pandemia, se habían trasladado a convivir, por ejemplo, con sus hijos, pero podían no haberse registrado en el centro de salud correspondiente y, en consecuencia, desconocían si iban a recibir con normalidad la vacuna, o tenían que desplazarse a su lugar de origen. Hay que recordar que, durante la primera parte del año, y hasta el levantamiento del segundo estado de alarma, fueron acordadas medidas preventivas que restringían la movilidad entre comunidades autónomas. Progresivamente, esas situaciones eran respondidas favorablemente por la Administración sanitaria competente.

Una situación distinta, referida también al desplazamiento entre comunidades autónomas, fue la planteada en los meses de julio y agosto, cuando esos desplazamientos tenían su principal razón de ser en motivos vacacionales y cuando la campaña de vacunación ya estaba muy avanzada y permitía que los propios ciudadanos organizaran su calendario para la cita de vacunación. Sobre este asunto, la institución planteó al Ministerio de Sanidad la conveniencia de acordar con todas las administraciones criterios comunes y conocidos por la población, para dar una respuesta clara y más homogénea. No se dio a conocer ese planteamiento común, y las comunidades autónomas aplicaron criterios diferentes, pero sostenidos básicamente en la necesidad de encontrarse registrado como paciente desplazado en la comunidad autónoma de destino.

Beneficiarios de mutualidades administrativas

Uno de los grupos que encontró más dificultades al inicio de la campaña de vacunación fue el de los funcionarios, principalmente jubilados, cuya atención sanitaria está cubierta por las mutualidades administrativas (Mutualidad de Funcionarios de la Administración Civil del Estado, MUFACE; Mutualidad General Judicial, MUGEJU, e Instituto Social de las Fuerzas Armadas, ISFAS), pero es prestada por seguros privados concertados, a diferencia de aquellos que han optado por la asistencia sanitaria a cargo de un servicio público de salud.

Las mutualidades informaron a la institución sobre el procedimiento de coordinación seguido para trasladar a cada consejería sanitaria autonómica el listado de sus beneficiarios con asistencia a través de una entidad privada y, por tanto, sin tarjeta sanitaria individual del servicio público, desde el mes de diciembre de 2020. A pesar de esa labor de coordinación, fueron muchas las quejas de personas, algunas de edad muy

avanzada, que continuaban a la espera de ser citados para vacunarse, a pesar de que su franja de edad ya estaba vacunándose hacía semanas, incluso meses. Esto pone de manifiesto que no todas las comunidades autónomas actuaron igual a la hora de incorporar a estas personas en su propia base de datos de salud pública.

Se llevaron a cabo algunas actuaciones concretas, por los retrasos constatados, con las comunidades de Madrid (beneficiarios de MUFACE), Murcia (beneficiarios de ISFAS) y Cataluña (MUFACE). En la parte final del año se recibieron, además, algunas quejas que planteaban un nuevo problema de retraso en la gestión de citas para administrar la tercera dosis de vacuna, en personas de más edad pertenecientes a una de las mutualidades.

Actualizaciones de la estrategia vacunal. Tipos de vacunas

La Estrategia de vacunación frente a la covid-19 en España recoge, no solo los grupos de población que se establecen como prioritarios para recibir la vacuna, sino también describe, por un lado, las características de las vacunas autorizadas por la Agencia Europea del Medicamento, por el procedimiento centralizado de emergencia, y, por otro, asigna la modalidad de vacuna que se recomienda administrar a cada grupo de población, según los criterios técnicos y científicos adoptados por el grupo de trabajo del Ministerio de Sanidad, que informa a la Comisión de Salud Pública, en la que participan todas las comunidades y ciudades autónomas. Esa asignación de la modalidad de vacuna a administrar a cada grupo de personas ha dependido en todo momento del conocimiento científico disponible y de las novedades que aportaba el proceso de administración de millones de vacunas en España y en el resto del mundo.

La premura con que se ha tenido que hacer frente a la pandemia, en todos los órdenes, también se reflejó en esa evolución de las recomendaciones oficiales sobre el uso de las vacunas. Unas vacunas seguras, aunque no exentas de efectos adversos, infrecuentes como todos los medicamentos, y eficaces frente a la enfermedad que provoca el SARS-CoV-2, y que se pudieron desarrollar a lo largo de 2020 en un tiempo récord. La información científica que se iba elaborando al mismo tiempo que avanzaba la vacunación dio lugar a varios cambios en la estrategia estatal de vacunación, como las de otros países, alterando el tipo de vacuna que se destinaba a personas de distintas edades o con condiciones de riesgo mayor.

A las personas que planteaban su queja por esos cambios en las indicaciones de uso se les recordaba que no correspondía a una institución como el Defensor del Pueblo revisar decisiones científicas y técnicas de esa naturaleza. Además, se mencionaba la cuidadosa exposición de principios éticos que informan la estrategia de vacunación, en la que han participado expertos en diferentes campos, incluida la bioética. Una serie de

principios que conjugan los elementos científicos básicos, con el objetivo de llegar a proteger cuanto antes a toda la población, comenzando por quienes tienen más riesgo de padecer una enfermedad grave o morir o están más expuestos en su posición de servicio esencial, y la ineludible consideración del factor de escasez o de efectiva disponibilidad de vacunas.

Esos cambios en las recomendaciones de uso de cada vacuna dieron lugar a una situación compleja. Para algunas personas, particularmente docentes o integrantes de otros colectivos esenciales así designados en la estrategia de vacunación, que habían recibido en una fase temprana de la campaña una primera dosis de la vacuna de AstraZeneca (Vaxzevria), se cambió la recomendación de uso de ese medicamento, limitándose a partir del mes de abril a mayores de 60 años, de forma que se les ofrecía completar la vacunación con otra de las vacunas disponibles (Pfizer o Moderna). De forma excepcional, la Comisión de Salud Pública acordó que se les podía ofrecer también una segunda dosis de la misma vacuna de AstraZeneca, pero en ese caso, dado el cambio producido en los criterios científicos de seguridad, debían consentir expresamente recibir esa vacuna. Esta decisión fue seguida de forma diferente por varias administraciones autonómicas, lo que, unido a las muchas informaciones diversas publicadas, de muy diferente entidad o verosimilitud, generó una gran inquietud entre muchos afectados.

El consentimiento informado de la persona debe presidir todas las intervenciones que se hayan de producir en su salud. La manifestación de ese consentimiento es oral para aquellas intervenciones de carácter menor, como puede ser la toma de un medicamento o una vacuna, siguiendo una prescripción médica o una recomendación de la autoridad de salud pública. Acudir a la forma del consentimiento escrito, por unas circunstancias excepcionales adecuadamente explicadas, no contradice el marco legal vigente en esta materia.

Muchas personas manifestaron su oposición a recibir una determinada vacuna que les correspondía por edad. En esos casos, se hacía preciso volver a insistir en que, en un contexto de escasez, y para garantizar el objetivo de llegar al mayor número de personas en el menor tiempo posible, la estrategia en España no ha podido contemplar la elección de vacunas por los ciudadanos.

8.1.2 Medidas especiales de restricción por razones de salud pública

A lo largo de 2021, las autoridades sanitarias han mantenido vigentes gran parte de las medidas extraordinarias de restricción impuestas por la covid-19, para minimizar el riesgo de transmisión del virus y la sobrecarga de los recursos asistenciales. Cronológicamente, pueden distinguirse dos fases, la correspondiente al período bajo del

estado de alarma, que fue prorrogado hasta el mes de mayo por el Real Decreto 956/2020, de 3 de noviembre; y el período posterior, en el que las administraciones sanitarias ejercieron en nombre propio las potestades conferidas, fundamentalmente, por la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública (LOMESP), para detener la propagación de una enfermedad transmisible.

Sobre ese primer período del año, el marco habilitante para la adopción de las medidas restrictivas más intensas, o que suponían una afectación mayor de derechos fundamentales, era el previsto en los artículos 5 a 8 del Real Decreto 926/2020, de 25 octubre, que declaraba por segunda vez el estado de alarma para hacer frente a la covid-19. Esto incluía: la limitación de la libertad de circulación de las personas en horario nocturno, un horario con un margen de modulación a definir por la autoridad sanitaria de cada comunidad autónoma, el llamado «toque de queda nocturno»; la limitación de la entrada y salida en las comunidades y ciudades autónomas, conocidos como cierres perimetrales; la limitación de la permanencia de grupos de personas en espacios públicos y privados, y la misma limitación para los lugares de culto.

A esas medidas de mayor intensidad, se sumaban el resto de las contempladas en el Real Decreto-ley 21/2020, de 9 de junio, posteriormente convertido en la Ley 2/2021, de 29 de marzo, así como las decididas por cada autoridad autonómica, en virtud de sus competencias en materia de salud pública y en atención a las circunstancias de emergencia vividas en cada momento.

Como se explicaba extensamente en el informe correspondiente a 2020, al que procede hacer remisión, el Defensor del Pueblo ha venido informando a todas las personas que planteaban su queja por la aplicación de una u otra medida restrictiva la habilitación legal y constitucional de las Administraciones Públicas para adoptar medidas de carácter extraordinario ante una situación de urgencia y necesidad, definida en este caso como una amenaza grave para la vida y la salud de las personas y de la colectividad. Respetando otras interpretaciones de carácter jurídico, sobre los instrumentos más idóneos de los que dispone o podría disponer el ordenamiento español para hacer frente a una emergencia como la vivida, lo cierto es que el conjunto del Estado ha sido capaz de articular normativamente una respuesta que, siendo similar a la adoptada en otros países del entorno, ha contenido las graves consecuencias de la crisis sanitaria, sin llegar a producir una mayor dislocación del orden social, hasta que se ha podido contar con una herramienta válida para contrarrestar la transmisión del virus.

Cuando las quejas de los ciudadanos ponían en cuestión una u otra medida de las adoptadas por cada Administración, se recordaba también, en las correspondientes respuestas informativas, que la ponderación de las circunstancias epidemiológicas, con el mayor o menor riesgo que, en un territorio o para una población, entrañaba en cada momento la situación de la pandemia, era una tarea que han llevado a cabo siempre

equipos y comités de expertos y científicos en su labor de asesoramiento de los respectivos gobiernos. Una labor técnica que, en sus aspectos más concretos y especializados, no ha de revisar una institución como el Defensor del Pueblo.

Sin perjuicio de lo anterior, cada medida de afectación a los derechos fundamentales, o de limitación de su ejercicio, debe reunir un mínimo ajustado de proporcionalidad, en los términos que largamente ha desarrollado el Tribunal Constitucional. Con el paso del tiempo, desde marzo de 2020, el conocimiento sobre la situación que ha provocado el SARS-CoV-2, sobre los efectos de la covid-19 o sobre la manera en que se transmite el virus, se ha encontrado progresivamente más al alcance de los propios expertos y los responsables públicos, y también de la ciudadanía en general. Ese mayor conocimiento debe verse reflejado en las características de las medidas de restricción que se imponen o, en sentido inverso, aquellas que no se adoptan.

Solo de manera puntual, el Defensor del Pueblo se ha dirigido a la Administración, cuando surgían dudas sobre el mantenimiento de determinadas medidas, como el cierre prolongado de parques infantiles, particularmente en períodos en el que la incidencia de contagios se situaba a la baja.

Al hilo de ese mismo planteamiento, la institución inició una actuación con el Ministerio de Sanidad, en el mes de abril de 2021. En ella se plantearon cuestiones relacionadas con la medida de limitación de la libertad de circulación entre comunidades autónomas. Y los cierres perimetrales que se prolongaron muchas semanas en varios territorios. Ante la probabilidad de que fuese necesario mantener esa clase de restricción o recuperarla en algún momento posterior, cabía considerar incluir previsiones sobre determinadas circunstancias: excepciones para zonas o comarcas limítrofes entre comunidades autónomas; previsiones para permitir en determinados casos la reunión de familiares o allegados residentes en distintas comunidades, o desplazamiento a segundas residencias para el cumplimiento de obligaciones.

En aquella misma actuación se incluyó una petición de información sobre las alternativas que ofrecía la creación de un instrumento de acreditación de la vacunación, cuando se encontraba en marcha el proyecto del certificado covid digital de la Comisión Europea.

Visitas y acompañamiento de pacientes en hospitales

Durante 2021 se han seguido recibiendo informes de las consejerías y departamentos autonómicos sanitarios sobre los protocolos adoptados para regular el régimen de visitas y acompañamiento de pacientes en los centros hospitalarios del Sistema Nacional de Salud. Después del verano, se amplió la investigación de oficio general para conocer

cómo se iban actualizando esos protocolos, teniendo en cuenta la progresiva mejora de la situación epidemiológica y las mejores perspectivas de control de la pandemia. Contando ya con más experiencia, y sin perder de vista el mantenimiento de medidas preventivas para garantizar la seguridad de los pacientes y del personal que les atiende, los hospitales debían estar en condiciones de progresar más hacia la normalidad.

Muchas de las situaciones expresadas en las quejas resultaban poco acordes con los progresos alcanzados en la lucha contra la pandemia, principalmente gracias al avance de la vacunación y la consiguiente limitación de los riesgos de contagio. En ese contexto mantener, por ejemplo, el aislamiento estricto de un paciente no covid, con condiciones de vulnerabilidad por edad o algún deterioro de las capacidades cognitivas, es una situación que ya debía estar superada, o al menos bien protocolizada por los centros.

En la solicitud de información se pidió, por tanto, a las administraciones, que aportaran los protocolos actualizados y adaptados a la evolución de la emergencia. Hay que reseñar que varias comunidades autónomas habían manifestado en su primer informe que no habían aprobado un protocolo común para todos los hospitales, dejando la definición de los procedimientos en manos de las direcciones de los centros o de las correspondientes áreas de gestión asistencial, ajustado por tanto a cada ámbito y momento (así, Baleares, Navarra o Cantabria). Otras comunidades, en las respuestas recibidas en la segunda mitad del año, aportaban una referencia a protocolos muy anteriores en el tiempo, como en el caso de Madrid, que adjuntaba el protocolo establecido en junio de 2020. Se está a la espera de recibir la información adicional solicitada a Asturias, Baleares, Canarias y Cataluña.

En varios supuestos, los interesados manifestaban su gran inquietud por la imposibilidad de acompañar a un familiar durante la prestación sanitaria, o mientras el paciente permanecía en observación en los servicios de urgencias. Además de ofrecer información a todos ellos sobre la actuación general mencionada, se debía recordar también el criterio normativo que exceptúa el derecho de acompañamiento en aquellos casos en los que, por razones médicas y asistenciales, la presencia del familiar o allegado de la confianza del paciente se desaconseja o es incompatible con la prestación sanitaria. Lamentablemente, durante todo el período de crisis sanitaria la aplicación de esta excepción ha sido muy generalizada.

El Defensor del Pueblo llevó a cabo actuaciones concretas ante situaciones en las que los centros hospitalarios dejaban de informar telefónicamente al familiar o allegado autorizado por el paciente sobre su situación clínica, durante el fin de semana. Los centros deben comunicar razonadamente, en primer lugar, la aplicación de dicho criterio cuando la persona autorizada se interesa por el estado de salud del usuario en fin de semana. En todo caso, se ha de proporcionar, aunque sea con menos frecuencia,

información suficiente sobre la situación clínica del paciente que ingresa a última hora del viernes, o durante el sábado o el domingo, particularmente si el paciente tiene dificultad o imposibilidad para establecer comunicación por vía telefónica o telemática.

8.1.3 Certificado covid

Uso del certificado covid en España

La institución ha recibido numerosas quejas relacionadas con la puesta en marcha del Certificado covid digital de la Unión Europea (en adelante, certificado covid) y con la exigencia de su uso, por parte de varias autoridades sanitarias autonómicas, para acceder a determinados lugares cerrados, como establecimientos de hostelería y ocio, o también centros sanitarios o sociosanitarios.

La norma que regula este certificado covid es el Reglamento (UE) 2021/953, de 14 de junio de 2021, del Consejo y el Parlamento Europeo. Se trata de un documento electrónico o impreso, con unas determinadas características técnicas de seguridad, que acredita: bien que el ciudadano que se desplaza entre los Estados de la Unión ha sido vacunado contra la covid-19 con una pauta completa de vacunación; o que ha superado la infección por SARS-CoV-2 en algún momento de los últimos 180 días, o bien que dispone de resultado negativo en una prueba de infección activa (pruebas de tipo PCR o de antígenos).

Dadas las medidas de los diferentes Estados que han restringido de manera intensa la movilidad de las personas entre países de la Unión Europea, desde la declaración de la pandemia en marzo de 2020, y ante la falta de certeza sobre la finalización de esta crisis sanitaria, el certificado covid se diseñó para facilitar la libre circulación de personas, mientras dure la emergencia. La vigencia inicial del Reglamento (UE) 2021/953 es de un año, aunque está previsto el procedimiento de prórroga.

Con respecto a la queja referida a que esa exigencia del certificado covid supone una discriminación para los no vacunados, hay que recordar que, en principio, la triple caracterización de este instrumento (certificado de vacunación, de recuperación y de prueba diagnóstica) permite que sea utilizado por todas las personas, salvo que voluntariamente no deseen emplearlo, en cuyo caso deberán cumplir las medidas sanitarias de restricción impuestas en cada país al que viajen.

Como se ha aludido anteriormente, el Defensor del Pueblo solicitó, en abril de 2021, al Ministerio de Sanidad información sobre el desarrollo previsto para España del instrumento de certificación covid que se estaba ya negociando en la Unión Europea, así como sobre el contenido de la norma en preparación. Las respuestas recibidas de ese

ministerio a este respecto se ciñeron al contenido del reglamento europeo, que es de directa aplicación en todos los Estados.

Varias comunidades autónomas, ejerciendo su competencia de salud pública, introdujeron a partir del mes de agosto, entre las medidas de lucha contra la pandemia, la posibilidad de que, para la entrada de clientes o usuarios a determinados establecimientos de ocio y espacios públicos cerrados, se requiriese exhibir una acreditación de estar vacunado, con pauta completa de vacunación, de haber superado la infección o de haber obtenido un resultado negativo en prueba diagnóstica de covid-19. Esta medida extraordinaria y temporal, en aquello que puede afectar a los derechos fundamentales de una generalidad de personas, fue sometida en cada comunidad autónoma a la ratificación por parte del tribunal superior de justicia correspondiente (artículo 10.8 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa). La decisión de esos tribunales puede ser ahora recurrida en casación ante el Tribunal Supremo, en virtud del artículo 15 del Real Decreto-ley 8/2021, de 4 de mayo. Recurridos algunos autos de los tribunales superiores de justicia, el Tribunal Supremo se pronunció dictaminando, básicamente, la adecuación y proporcionalidad de dicha medida sanitaria de prevención, entre otras, en sentencias de la sala de lo contencioso administrativo de 14 de septiembre y 1 de diciembre de 2021.

A falta de otra regulación, son los criterios de ese alto tribunal los que definen el marco jurídico de referencia en España para el uso de los certificados covid, más allá de su finalidad original para viajar entre Estados europeos.

Aunque las decisiones de los tribunales han de referirse caso por caso a la medida adoptada por cada gobierno o Administración autonómica competente, y la justificación aportada en cada supuesto, y basada en razones de urgencia y necesidad, la doctrina del Tribunal Supremo respalda la idoneidad y proporcionalidad de esa exigencia del certificado covid (u otro documento de acreditación equivalente) para acceder a determinados espacios de uso público. Interesa destacar, a estos efectos, que el criterio de fondo del tribunal es considerar que la afectación al principio constitucional de igualdad y de no discriminación, así como al derecho a la intimidad, en su vertiente de protección de los datos personales sensibles de salud, es tenue, en su encuentro con la necesidad y el deber de las administraciones de proteger el derecho a la vida e integridad física de las personas y la salud pública.

Algunos gobiernos autonómicos también han incluido, en sus normas de salud pública y sectoriales, el uso del certificado covid, o equivalente, para flexibilizar la entrada de visitantes en centros residenciales de mayores o de personas con discapacidad, o para facilitar el acompañamiento de pacientes hospitalizados. Precisamente, esta última posibilidad fue apuntada en su día por el Defensor del Pueblo a las distintas administraciones sanitarias, como modo de avanzar más rápidamente, y

con seguridad, en la normalización de la atención hospitalaria, tras tantos meses de severas restricciones en los hospitales. No hay que olvidar que esta certificación resulta, por encima de todo, una herramienta para paliar, solo mientras dure la emergencia sanitaria, algunos efectos más gravosos derivados de la imposición de otras medidas de restricción para frenar la propagación de contagios.

A juicio del Defensor del Pueblo, y coincidiendo con los pronunciamientos de los tribunales de justicia en este asunto, el criterio temporal de aplicación de una medida de estas características es determinante. Como el resto de medidas de prevención limitativas de derechos, en cuanto la situación epidemiológica resulte más favorable, la autoridad sanitaria ha de revisar la medida. Al cierre de este informe anual, la mayoría de los gobiernos autonómicos ya ha revisado o derogado esta medida, teniendo en cuenta el descenso de contagios en la sexta ola, caracterizada por la variante ómicron del SARS-CoV-2.

El Defensor del Pueblo trasladó al Ministerio de Sanidad, a efectos de coordinación con las comunidades autónomas, la necesidad de reforzar la garantía de los derechos afectados, teniendo en consideración determinados aspectos, como recoger los supuestos de personas que, por razones exclusivamente clínicas acreditadas por los facultativos de Sistema Nacional de Salud, no pueden recibir una vacuna o una dosis adicional de vacuna contra la covid (incluidos casos de reacción adversa grave o alergias); remitirse a las previsiones de la Estrategia estatal de vacunación contra la covid-19, en materia de definición de pauta completa de vacunación (por ejemplo, una sola dosis para pacientes recuperados); disponer, en su caso, un procedimiento autonómico de certificación para uso limitado a ese ámbito territorial, adicional al certificado covid de la Unión Europea.

Incidencias en la emisión del certificado covid

El propio diseño del certificado covid de la Unión Europea establecido en el Reglamento (UE) 2021/953, de 14 de junio de 2021, encierra algunas dificultades de aplicación práctica que se han revelado desde su puesta en marcha, en julio de 2021. Como resultado, son varias las situaciones que impiden utilizarlo para su finalidad primordial, es decir, facilitar los viajes a otros Estados sin someterse a medidas más gravosas de control sanitario.

Las quejas de los ciudadanos han concretado esos problemas de aplicación práctica. Por un lado, la definición de pauta completa de vacunación, que puede ser diferente en cada país, de acuerdo con los criterios de la autoridad nacional de salud pública. Por otro, la aceptación únicamente de las pruebas diagnósticas basadas en la

técnica de PCR, a los efectos de determinar que una persona se ha recuperado de la infección por SARS-CoV-2.

En España, la autoridad de salud pública, conforme a la estrategia estatal de vacunación, considera pauta completa de vacunación no solo la administración de las dosis establecidas en la ficha técnica de cada vacuna. También se considera completa la administración de una sola dosis para quienes, menores de 66 años, tienen un antecedente de infección (acreditado por cualquier medio diagnóstico y así anotado en las historias de salud de los pacientes). En cuanto a la forma de acreditar la infección pasada, la incapacidad de los servicios públicos de salud para realizar pruebas PCR a todos los contagiados, especialmente en los momentos de mayor incidencia de casos, hace que no se pueda obtener el certificado europeo de recuperación. El Reglamento 2021/953 solo admite la prueba PCR, u otras pruebas de amplificación de ácido nucleico molecular, a esos efectos.

Sin embargo, el artículo 7 del Reglamento UE 2021/953 sí prevé que, en algún momento, mediante actos delegados de la Comisión Europea, en función de las orientaciones aportadas por el Comité de Seguridad Sanitaria, el ECDC (Centro Europeo de Control de Enfermedades) o la EMA (Agencia Europea del Medicamento), el certificado de recuperación también pueda emitirse sobre la base de una prueba rápida de antígenos positiva, una prueba de anticuerpos, incluidas las pruebas serológicas de anticuerpos contra el SARS-CoV-2, o cualquier otro método validado científicamente.

Por los problemas descritos en las quejas, que impedían utilizar el certificado para viajar a otros países, por razones de trabajo, ocio o necesidad, en el mes de agosto la institución consideró oportuno dirigir unas Recomendaciones al Ministerio de Sanidad. En primer lugar, para que se depurara la emisión de certificados de vacunación, dejando constancia expresa de que la pauta registrada era considerada completa por la autoridad sanitaria española. En segundo lugar, para que se promoviera con la Comisión Europea la adaptación del Reglamento (UE) 2021/953, de forma que permita la obtención del certificado de recuperación covid empleando otros medios diagnósticos válidos y aceptados por la comunidad científica. Entretanto se llevaba a cabo la pertinente modificación reglamentaria, se recomendaba coordinar con las comunidades autónomas que se realizaran pruebas diagnósticas PCR a todos los casos positivos confirmado antes mediante pruebas de antígenos.

El ministerio, que expresó compartir el planteamiento del Defensor del Pueblo, informó de que, desde la Dirección General de Salud Pública se iba a trasladar al Comité de Seguridad Sanitaria de la Unión Europea la necesidad de incluir como válidas las pruebas diagnósticas realizadas con test de detección de antígeno incluidos en la lista común de test rápidos de detección de antígeno para covid-19, publicada por la Comisión Europea a partir de la Recomendación del Consejo 2021/C 24/01. Y que desde

ese comité se propusiera a la comisión la realización del acto delegado al que habilita el artículo 7 del Reglamento 2021/953.

Se especificaba además en la respuesta del ministerio la manera en que iba a reflejarse en los certificados solicitados por los ciudadanos la pauta de vacunación recibida en cada caso. Así, por ejemplo, en el caso de vacunas bidosas, para las personas que han superado la infección y reciben una sola dosis, se registraría en el certificado de vacunación como 1/1, en lugar de 1/2.

Al margen de esa actuación de carácter general, la institución fue tramitando con cada Administración autonómica competente las quejas que ponían de manifiesto algún error en el registro de datos de vacunación o de salud de una persona, que impedían emitir correctamente el certificado covid. También las incidencias surgidas cuando las personas habían recibido dosis de vacuna en comunidades autónomas distintas y su registro de vacunación no se había completado adecuadamente.

8.2 DERECHO A LA ASISTENCIA SANITARIA CON CARGO AL SISTEMA NACIONAL DE SALUD

El año 2021 ha concluido sin aprobarse e iniciarse la tramitación parlamentaria del proyecto de modificación de la legislación sanitaria destinada a solventar las dificultades de acceso de determinados grupos de personas a la asistencia sanitaria con cargo a fondos públicos, principalmente extranjeros residentes legales por reagrupación familiar o en situación de estancia temporal, pero con circunstancias de grave vulnerabilidad social. El Ministerio de Sanidad sí ha efectuado un trámite de consulta pública, describiendo las características del anteproyecto en el que está trabajando.

Durante el año se ha continuado pidiendo información sobre los progresos realizados. En la última respuesta ministerial, la Dirección General de Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Salud y Farmacia señalaba algunas de esas características del anteproyecto de ley de medidas para la equidad, universalidad y cohesión del Sistema Nacional de Salud, que se preveía aprobar como proyecto de ley antes de finalizar 2021, aunque no se acompañaba copia del texto.

Entre los propósitos de la reforma normativa se situaría el garantizar la homogeneidad en la efectividad del derecho a la protección a la salud y ampliar los derechos de población actualmente no incluida. Concretamente se cita la intención de reconocer el derecho a asistencia sanitaria con cargo a fondos públicos «al colectivo formado por los ascendientes de nacionalidad extracomunitaria reagrupados por sus hijos con nacionalidad española y que, hasta ahora, se ven obligados a contratar un seguro de enfermedad, público o privado, para obtener el permiso de residencia en España, lo que les evitará la necesidad de suscribir un convenio especial de prestación

de asistencia sanitaria, que para los extranjeros de 65 o más años tiene un coste anual de 1.884 euros y no cubre la prestación farmacéutica ambulatoria».

Además, el proyecto incluiría «modificar la redacción del artículo 3 ter de la Ley 16/2003, de 28 de mayo, para facilitar el procedimiento para la solicitud y expedición del documento certificativo, por parte de las comunidades autónomas y el INGESA [Instituto Nacional de Gestión Sanitaria], a los extranjeros en situación de estancia temporal (menos de 90 días), así como para que la asistencia sanitaria se preste desde el momento de presentar la solicitud».

En la respuesta del ministerio se mencionan otros aspectos de indudable interés entre los propósitos de la norma en elaboración, como los referidos al desarrollo de definición de las prestaciones sociosanitarias del Sistema Nacional de Salud o el refuerzo de garantías en el acceso a la prestación farmacéutica.

La información aportada por el ministerio indica una aceptación del planteamiento de fondo expresado en la Recomendación del Defensor del Pueblo a finales de 2019, aunque la reforma proyectada se demora excesivamente en el tiempo, teniendo en cuenta la precariedad de algunas situaciones y la consiguiente afectación al derecho a la protección de la salud. Por esto, se continúa el seguimiento de este asunto, y se ha pedido más información sobre la aprobación de la norma de desarrollo prevista en el Real Decreto-ley 7/2018, que regule los nuevos procedimientos para reconocer el derecho a la asistencia sanitaria pública en España.

Hay que recordar que, de forma transitoria, se sigue encargando del reconocimiento de este derecho el Instituto Nacional de la Seguridad Social, con las normas procedimentales del Real Decreto 1192/2012, de 3 de agosto, procedimiento que, a su vez, se declaró derogado en el mencionado real decreto-ley de 2018. Esto supone un desajuste normativo que no debería sostenerse más en el tiempo.

Igualmente sigue pendiente la modificación del Real Decreto 576/2013, de 26 de julio, por el que se establecen los requisitos básicos del convenio especial de prestación de asistencia sanitaria a personas que no tengan la condición de aseguradas ni de beneficiarias del Sistema Nacional de Salud.

El Defensor del Pueblo ha iniciado un número creciente de actuaciones ante el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) para esclarecer las circunstancias por las que no se reconoce el derecho a algunas personas extranjeras. También se están tramitando otras quejas ante la misma entidad gestora por las dificultades para solicitar el reconocimiento que encuentran algunos nacionales españoles, quienes, por su situación de no afiliación al sistema de Seguridad Social o por su condición de beneficiarios de otros titulares no registrada adecuadamente, se ven en la obligación de tramitar una solicitud, con las dificultades además de acceso a los servicios de la Seguridad Social.

Hay que recordar que, mientras el INSS no dicta resolución de reconocimiento del derecho a la asistencia sanitaria con cargo a fondos públicos, la atención sanitaria que se presta a los solicitantes puede ser objeto de facturación por parte de los centros hospitalarios que les atienden, como está previsto en el artículo 16 de la Ley General de Sanidad. Tras la reforma legislativa de 2018, además, no quedan cubiertas algunas situaciones de más vulnerabilidad, incluidas la asistencia prestada a menores de edad, mujeres embarazadas o la atención prestada de urgencia. Sin perjuicio de que se produzca a la mayor brevedad la revisión normativa ya apuntada, las resoluciones en las que el INSS reconoce el derecho a la asistencia sanitaria habrían de cursar efecto, en todo caso, desde la presentación de la solicitud.

8.3 ACTUACIONES EN EL ÁMBITO DE ATENCIÓN PRIMARIA

Tras los primeros meses de emergencia sanitaria, después del verano de 2020, durante el que se produjo una situación más generalizada de saturación en los centros de atención primaria, relacionada con la acumulación de tareas asistenciales y de vigilancia epidemiológica que debían asumir, la institución inició actuaciones, a partir de las quejas que se recibían, con diferentes comunidades autónomas, para intentar determinar el alcance del problema en algunos centros sanitarios en concreto y conocer las medidas que las administraciones estaban adoptando.

Para el Defensor del Pueblo, resulta claro que conocer los plazos de demora media entre la solicitud de cita por el paciente y la primera consulta disponible en cada centro de salud o de atención primaria es un indicador idóneo, junto con otros, para hacer seguimiento de la calidad del servicio prestado. Es el primer paso para llevar a cabo una adecuación de los recursos humanos o materiales en el caso de que la prestación no se realice a tiempo. Sumado a ello, es conveniente que las administraciones registren la carga real que soportan los profesionales sanitarios, médicos y enfermeras, más allá de la carga nominal que recoge el cupo de pacientes asignados.

Sobre el indicador de demora media para la cita de pacientes, el Defensor del Pueblo formuló a la Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid una Recomendación, para que estableciera los mecanismos que permitan conocer esa demora entre la solicitud de consulta por el paciente y la primera cita disponible en cada centro. En el curso de los expedientes iniciados por la saturación en los centros de salud, esa Administración autonómica había señalado en sus respuestas, de manera sistemática, que la demora media es un indicador no aplicable a la atención primaria y, por tanto, no disponible.

Se recordó a la consejería madrileña, al tiempo que se efectuaba la Recomendación, que, en alguna ocasión, y con relación a alguno de esos mismos centros de salud, había informado en el pasado de los datos de demora para primera consulta, por lo que podían estar disponibles. Asimismo, se indicó la conveniencia de que, en el supuesto de que hubiera surgido algún impedimento sobrevenido para recabar tales datos, registrados informáticamente, se establecieran los mecanismos que permitiesen conocer la demora en atención primaria, los mismos que han permitido a los servicios de salud de otras comunidades autónomas facilitar al Defensor del Pueblo esa misma información referida a consultorios y centros de salud específicos.

Aunque no se ha aceptado expresamente la Recomendación, en la tramitación de expedientes más recientes sobre este mismo asunto, la Consejería de Sanidad de Madrid detalla en sus informes la demora para consulta en cada centro de salud, matizando que los datos aportados no tienen en cuenta la demora generada por el propio paciente cuando solicita una cita para conocer unos resultados o una revisión.

Cuando la presión asistencial es elevada, genera a los profesionales una tensión excesiva, al tener que realizar esfuerzos que van más allá de lo razonable, y propicia, entre otros factores, el abandono progresivo de actividades adicionales que los facultativos de la atención primaria deberían estar en condiciones de desarrollar en buenas circunstancias, como puede ser la formación continuada. De manera aún más acusada, algunos profesionales se dirigen al Defensor del Pueblo manifestando su extrema preocupación por la excesiva carga asistencial que soportan, lo que perjudica la calidad y hasta la seguridad de la atención que prestan a sus pacientes, además de incrementar el riesgo para su propia salud laboral.

En el marco de las actuaciones desarrolladas con varias comunidades autónomas desde 2020, cuando se constata la escasa cobertura de las plantillas en los centros de salud o consultorios locales objeto de investigación, la respuesta de las administraciones suele coincidir en señalar las muchas dificultades que encuentran para la contratación de especialistas en medicina familiar y comunitaria, pediatría y enfermería. Algunas respuestas de las consejerías sanitarias recibidas en 2021 incluyen criterios que empezaron a aplicarse en 2020, dado que ha transcurrido un período considerable desde que el Defensor del Pueblo les solicitó información hasta que las administraciones contestaron, reflejando en sus comunicaciones una evolución en las medidas que han venido aplicándose. Se resumen a continuación las principales cuestiones informadas por cada Administración.

- De las respuestas facilitadas por el Servicio Andaluz de Salud, con motivo de situaciones de demora para consulta en centros de atención primaria, se desprende: la realización de contrataciones que han supuesto, con carácter general, un aumento del personal con relación a la plantilla orgánica de los

centros afectados; la mejora de la respuesta a los pacientes que no han podido conseguir cita con su personal sanitario de referencia a través de un sistema de gestión administrativa aplicado una vez concluida la llamada del usuario; la puesta en marcha de un plan vacacional que supuso la contratación de profesionales en el período de verano, que en algunos supuestos se extendió desde la mitad de junio hasta finales de octubre de 2021. También se ha habilitado un circuito especial para pacientes frágiles, vulnerables o con condiciones especiales, citándoles a una hora específica para que no se demore su entrada a algunos centros y para salvaguardar su salud, evitando, en la medida de lo posible, el riesgo de contagio y las condiciones adversas en el exterior.

- La Consejería de Sanidad de Castilla-La Mancha ha informado de la contratación de profesionales sanitarios en centros afectados por un aumento de demanda. Ante la ausencia de un profesional, se adopta la medida correspondiente atendiendo a variables como la situación y el número de pacientes que precisan ser atendidos, la simultaneidad de otros permisos y el número de profesionales de la misma categoría en la zona básica. En función de ello, se prevé la incorporación de un sustituto, la derivación de pacientes a otro profesional o la reprogramación de las citas en otro centro y otra fecha. Existe una centralita en la región, en la que trabajan alrededor de 90 auxiliares administrativos que cubren las ausencias por vacaciones de los administrativos que gestionan telefónicamente las citas para consulta en los centros.
- La Conselleria de Sanidad Universal y Salud Pública de la Comunitat Valenciana informó del refuerzo de personal sanitario y administrativo de los centros afectados por demoras, así como de otras medidas adoptadas para incrementar la respuesta telefónica ante las incidencias para conceder cita por medios telemáticos y automatizados: la reconfiguración de las extensiones telefónicas para que dispongan de acceso al exterior, el incremento del número de personas que atienden telefónicamente y la reorganización del sistema de gestión de llamadas para atender el máximo número de usuarios. Con relación a las medidas adoptadas para paliar los problemas relacionados con la espera de los pacientes en el exterior de los centros de salud, en algunos de ellos se han establecido tres ámbitos diferenciados: área de pediatría y zona maternal; extracciones y curas técnicas de enfermería; zona covid y entrega de documentación al usuario (con horarios específicos para usuarios covid y no covid) y acceso principal del centro a la zona de admisión y cita previa para cualquier demanda distinta de las anteriores, que es atendido por un celador e incluye zona de triaje. Se

ha promovido la telemedicina y la programación estricta de los horarios, e impartido instrucciones para sensibilizar al personal de los centros con relación a la situación en pandemia de los pacientes más vulnerables, dando prioridad a los ancianos, a las madres con niños menores y a las personas con diversidad funcional.

- La Consejería de Salud y Portavocía del Gobierno de La Rioja informó del incremento de la respuesta telefónica implementada a raíz de la pandemia para aliviar la presión asistencial en los centros de salud, de la celebración de la oferta pública de empleo correspondiente a 2018 y 2019, así como de la previsión de implantar durante 2022 el Plan estratégico de atención primaria de La Rioja, que incluye cambios en la atención continuada y el funcionamiento de unidades para la atención a las urgencias extrahospitalarias.
- La Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid ha comunicado la puesta en práctica de acciones técnicas orientadas a mejorar el contacto del ciudadano con su centro de salud, como la consistente en duplicar el ancho de banda dedicado al servicio de voz de las líneas telefónicas de los centros, la integración de los aspectos de configuración técnica en la organización de cada centro y la reactivación de la citación por los canales de cita alternativos, como una aplicación para teléfono móvil o el establecido en la página web de la Administración autonómica, a fin de reducir la entrada de llamadas en los centros. A finales de marzo de 2021 se había dotado de un máximo de 4 terminales móviles a los centros de salud, se incrementó la plataforma de telefonía de atención primaria por la sobrecarga de llamadas, y también se han gestionado las llamadas en espera, para controlar la capacidad de los puntos de acceso telefónico. Entre las medidas adoptadas por esa consejería para reducir la demora en consulta se informó sobre la de mantener al menos al 50 % de la plantilla en su puesto de trabajo durante el período estival.

La misma Consejería de Sanidad anunció la puesta en marcha del Plan integral de atención primaria, que tiene como uno de los puntos principales la adecuación de recursos humanos para rebajar la presión asistencial. No obstante, de las respuestas obtenidas con relación a los incrementos de plantilla asignada a cada uno de los centros cuya demora es objeto de estudio, se desprende que, por el momento, esos incrementos no están previstos, por no haberse establecido todavía prioridades para la distribución de las nuevas plazas que contemplaría el mencionado plan.

Con relación a las numerosas quejas de ciudadanos disconformes con la supresión de los servicios de urgencias de atención primaria (SUAP), la

Consejería de Sanidad comunicó que, en la actual situación, los pacientes que lo necesiten podrán ser atendidos desde el centro coordinador de emergencias, cuyos médicos pueden facilitar respuesta terapéutica y prescribir algunos medicamentos, o a través del teléfono de urgencias médicas de la Comunidad de Madrid 112 o 061, en el que se les informa de las posibles opciones, la atención en domicilio por los dispositivos asistenciales del SUMMA 112 o, en su defecto, en el servicio de urgencias del hospital más cercano.

El Defensor del Pueblo considera necesario continuar esta investigación, teniendo en cuenta, entre otros aspectos, el Marco Estratégico para la Atención Primaria Comunitaria, presentado en el Pleno del Consejo Interterritorial de Salud del día 10 de abril de 2019, que recoge entre sus acciones la de establecer criterios de planificación y coordinación para la atención continuada y urgente de proximidad, y procurar la dotación de recursos necesaria para que las urgencias de baja y moderada complejidad puedan ser resueltas en la atención primaria de salud, con criterios de equidad y accesibilidad territorial.

- Con relación a las medidas para reducir la presión asistencial en la atención primaria, la Consejería de Sanidad de Cantabria comunicó los cauces establecidos para aumentar la dotación de la plantilla orgánica de los centros y para efectuar nombramientos de carácter temporal para la cobertura de plazas vacantes. En esa comunidad, ante las referidas dificultades en la selección de personal, que se atribuyen a la escasez de profesionales, cuando se agotan las listas de selección de personal en las categorías de médicos de familia y de pediatría de atención primaria, se establece una compensación económica por día y profesional ausente repartida entre quienes asuman la sobrecarga de la atención. Durante el período estival se remite a los equipos de atención primaria una nota específica de gestión de vacaciones, complementaria al Acuerdo de vacaciones y permisos, que no permite ausencias simultáneas que superen el 33 % de los profesionales con carácter general, y con restricciones específicas para los profesionales de los servicios de urgencia de atención primaria (SUAP).
- La Consellería de Sanidad de la Xunta de Galicia comunicó la implantación de un mecanismo de control de las demoras en las agendas que garantiza un plazo inferior a cinco días para consulta, que viene acompañado de medidas de cobertura. También ha empezado a establecer en algunos centros un sistema de respuesta telefónica para incluir en una lista las llamadas que no hayan podido atenderse a fin de establecer contacto con los pacientes, lo que

ha podido realizarse en el mismo día en el 94 % de los casos, y en el 6 % restante al día siguiente.

Una consecuencia de la emergencia sanitaria, como ya se reflejaba en las conclusiones incluidas en el informe de 2020, es la potenciación de la atención prestada por teléfono a los pacientes. La atención telefónica reduce, ciertamente, desplazamientos innecesarios al usuario, aumenta en parte su seguridad y agiliza el tiempo de atención. Pero también ocasiona una limitación del contacto personal entre el paciente y el profesional, para el que resulta más difícil apreciar aspectos importantes del estado de salud del paciente que serían observables a primera vista en una consulta, o el interpretar las propias expresiones del usuario sobre su propia situación clínica, especialmente cuando es atendido en una primera ocasión. En las actuaciones con las distintas administraciones, por la saturación en determinados centros de salud, se ha venido solicitando desglosar las consultas presenciales y las telefónicas.

La consejería de Cantabria señaló, por ejemplo, que no tiene previsto arbitrar medios que permitan segregar el número de consultas que diariamente se realizan de forma presencial y de forma telefónica. A este respecto, el Defensor del Pueblo indicó que averiguar la proporción de consultas que se realizan presencial y telefónicamente puede ser útil a la propia Administración para adecuar la infraestructura y la organización del centro a esta creciente modalidad de atención, para adaptar los medios técnicos que se precisan, y para conocer con exactitud el período de espera y el número real de consultas realizadas, dado que, en algunos casos, los pacientes reciben una primera atención telefónica para valorar el tipo de demanda, que genera a continuación una cita presencial.

Otras administraciones han manifestado en sus informes que la atención previa por teléfono, empleada durante los meses de crisis, se estaba reduciendo. Así lo comunicó, por ejemplo, la Conselleria de Salut y Consum de Illes Balears, que había efectuado cambios, en mayo de 2021, para poder ofrecer cita previa presencial sin aplicar el triaje telefónico.

Consultorios locales

En numerosas actuaciones practicadas con motivo de quejas procedentes de poblaciones de menor tamaño y del ámbito rural se puso de relieve la decisión, adoptada por varias administraciones sanitarias, de suspender el servicio en los consultorios locales durante la situación de emergencia, para la prevención de contagios, lo que ha condicionado la prestación de una atención cercana al paciente del medio rural cuando la situación de crisis se encuentra más controlada.

Suspender la actividad en consultorios que fueron puestos en funcionamiento para facilitar en proximidad el acceso equitativo a una atención sanitaria integral, puede comprometer la garantía de la calidad asistencial. Por este motivo, se ha solicitado información a distintas administraciones sobre la viabilidad de llevar a cabo la ordenación de recursos que permita restituir el horario establecido antes de la pandemia en los consultorios cuya población ha visto reducido el tiempo de atención presencial, especialmente cuando se ha justificado dicha limitación por la necesidad de evitar aglomeraciones.

En algunas ocasiones, la suspensión del servicio en consultorios ha venido motivada por la situación de incapacidad temporal o por el disfrute de permisos del único facultativo incluido en la plantilla asignada al centro. En dichos supuestos, el Defensor del Pueblo se ha interesado por la cobertura efectiva de las correspondientes plazas, a fin de que los usuarios no vean condicionada, de manera sistemática, la prestación sanitaria a la disponibilidad de un vehículo particular para desplazarse hasta el centro sanitario de cabecera. El Defensor del Pueblo también ha señalado que, mientras la plaza permanece sin cubrir, la realización por parte de un mismo facultativo de las consultas telefónicas de cada paciente favorecería el seguimiento de su proceso asistencial.

Se recibieron varias quejas en las que los interesados, residentes en municipios rurales, observaban deficiencias en el funcionamiento de la aplicación Sacyl Conecta, lo que ha motivado el inicio de actuaciones con la Consejería de Sanidad de Castilla y León. Especialmente en el contexto rural, el correcto desarrollo de unas vías de comunicación adecuadas para la solicitud de cita es necesario para que la población pueda recabar asistencia.

En algunos casos se ha observado que la medida de dejar de dispensar atención de urgencias en consultorios locales, adoptada también durante la pandemia, y de poner a disposición de los pacientes la prestación de dicha atención en el centro de salud de cabecera, habitualmente situado a una distancia considerable, ha dado como resultado una disminución global de las consultas de urgencia disponibles para el respectivo rango de población. Se prosiguieron varias actuaciones por esta cuestión con el Servicio Andaluz de Salud. Ese servicio autonómico comunicó su disposición a reanudar la actividad en algunos supuestos planteados, llevándose a efecto durante 2021.

8.4 ACTUACIONES EN EL ÁMBITO DE ATENCIÓN ESPECIALIZADA. LISTAS DE ESPERA

Varios estudios recientes hechos públicos en 2021 resaltan uno de los efectos más preocupantes del impacto de la covid-19 en los servicios sanitarios, de atención primaria

y especializada, referido a un descenso notable en el número de nuevos cánceres detectados, con respecto a las cifras esperables. Al margen de las conclusiones más avanzadas a las que han de llegar los expertos y analistas en esta materia, ese indicador da idea de la imperiosa necesidad de recuperar lo antes posible una atención normalizada, no solo en los centros de primaria, cuya labor es imprescindible para una inicial detección de los posibles casos de enfermedad grave, sino también en consultas externas y pruebas diagnósticas.

Se detallan en este apartado algunas actuaciones tramitadas en 2021 sobre listas de espera para consultas, realización de pruebas e intervenciones quirúrgicas.

Por otro lado, este año se han seguido recibiendo las quejas muy apremiantes de familiares de pacientes que, tras sufrir un accidente, frecuentemente de tipo cerebrovascular, o ictus, de diversas edades, necesitan un período de rehabilitación especializada que debiera ser abordada en una unidad hospitalaria o centro antes de retornar al domicilio. Así lo indican los informes clínicos hospitalarios, pero las administraciones encuentran muchas dificultades para proveer esa atención rehabilitadora especializada. Para atender correctamente estas situaciones, además de contar cada servicio de salud con las unidades y camas de media estancia necesarias, y los equipos profesionales correspondientes que hagan posible y eficaz la derivación, es preciso también que los servicios de trabajo social de los hospitales estén convenientemente dotados. El papel que desempeñan, con la debida coordinación con los servicios sociales de la comunidad autónoma, es crucial para atender adecuadamente estas complejas situaciones.

8.4.1 Lista de espera en consultas externas y en pruebas diagnósticas

Las administraciones sanitarias han informado de la adopción de distintas medidas para adecuar la gestión de las listas de espera. Durante la pandemia, a los motivos de su extensión se ha añadido la reorganización de los recursos asistenciales y de los profesionales para la atención a los pacientes con covid-19, lo que ha ocasionado la suspensión de procedimientos y la modificación de citas atendiendo a criterios de priorización.

En ese sentido, varias consejerías han comunicado la realización de una nueva valoración de la situación clínica y social de los pacientes en lista de espera, a fin de determinar el adelanto o el mantenimiento de las fechas de las citas previstas para llevar a cabo consultas o intervenciones programadas, en actuaciones que fueron iniciadas para comprobar la garantía del adecuado seguimiento de su situación clínica. Las situaciones de demora planteadas en las quejas motivaron el inicio de actuaciones con varias administraciones, a fin de averiguar indicadores de presión asistencial y, en su

caso, conocer las medidas organizativas adoptadas, necesarias en muchos casos para ajustar el proceso de derivación a consulta desde la atención primaria.

- En el contexto de una de las actuaciones en las que se ha reducido la tardanza, la Administración sanitaria de Galicia se dirigió a la Dirección de Atención Primaria para recordar el protocolo de derivación establecido para la solicitud de interconsultas a las especialidades de aparato locomotor y traumatología, una vez que se observó la demora en llevar a cabo una consulta programada con carácter preferente en el Hospital Meixoeiro, de Pontevedra.
- También se disminuyó la extensión de períodos de espera que afectaban a los pacientes, una vez que la Conselleria de Sanidad Universal y Salud Pública de la Comunitat Valenciana suprimió la medida de cerrar las agendas durante los períodos vacacionales y, de modo opuesto, aumentó el porcentaje mínimo de consultas abiertas durante todo el año en el Hospital General Universitario de Castellón y en el Centro de Especialidades Jaime I de esa localidad.
- Se evidenciaron desajustes en la derivación en la atención a usuarios de técnicas de reproducción asistida del Hospital Universitario Río Hortega al Hospital Clínico Universitario de Valladolid. Cabe señalar que las solicitudes de derivación de pacientes a un centro ajeno al área de salud a la que pertenecen están condicionadas a la realización de procedimientos, normativamente establecidos, que permiten garantizar una utilización eficiente de los recursos. Por ello, el Defensor del Pueblo formuló un Recordatorio de deberes legales a la Consejería de Sanidad de Castilla y León, para que se aplicara en sus propios términos el artículo 7 de la Orden SAN/697/2018, de 18 de junio, que regula el funcionamiento y organización de la Red de Centros y Servicios de Referencia en Atención Especializada del Servicio de Salud, y, conforme a su contenido, se cumpla con la tramitación establecida para la derivación de pacientes en atención especializada.
- Se solicitó a la Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid que concretara las medidas adoptadas para reducir la lista de espera para consulta en el Servicio de Dermatología del Hospital Universitario Ramón y Cajal, cuya extensión se atribuía a la suspensión o disminución de consultas externas durante algunos de los meses de emergencia sanitaria.

La cancelación de consultas supone perjuicios para los pacientes, por lo que resulta necesario intentar reducir al mínimo el impacto que produce mediante una comunicación temprana al paciente y una ágil reprogramación, lo que se ha señalado a

diferentes consejerías de sanidad, especialmente en aquellos supuestos en los que se plantearon anulaciones por causas como la reestructuración de las agendas, la falta de cobertura de profesionales u otros motivos que no son de naturaleza clínica ni tampoco imputables al usuario.

El Defensor del Pueblo se encuentra a la espera, desde 2019, de conocer el cumplimiento, por parte de la Consejería de Sanidad de Canarias del Recordatorio de deber legal formulado con relación al establecimiento de tiempos máximos para consultas especializadas y pruebas diagnósticas (artículo 8.3 del Decreto del Gobierno de Canarias 116/2006, de 1 de agosto).

8.4.2 Listas de espera quirúrgicas

Por lo que se refiere a la espera para la realización de intervenciones quirúrgicas, se pueden destacar las siguientes actuaciones desarrolladas en 2021.

- La extensión de la demora en los centros hospitalarios de Toledo y Guadalajara ha motivado el Defensor del Pueblo formuló dos Recomendaciones. Las medidas de las que ha informado la Consejería de Sanidad de Castilla-La Mancha, encaminadas a paliar la demora quirúrgica, se han basado en el diseño de planes de reorganización, motivados por la situación de emergencia sanitaria, en los que se ha realizado un seguimiento de los casos, a fin de actualizar la actividad quirúrgica a la situación clínica de los usuarios pendientes de intervención, para que, si es necesario, se cambie la prioridad o se revise la fecha prevista. También se ha coordinado la actividad entre distintas gerencias del servicio de salud, trasladando a profesionales, y se ha prestado especial atención a los pacientes que llevan incluidos en lista de espera más de 180 días.
- Para afrontar la demora quirúrgica estructural anterior a la pandemia, la Consejería de Sanidad de Castilla y León ha informado de la aplicación de medidas, como la externalización de diferentes intervenciones quirúrgicas, y de la revisión, con una periodicidad semanal, de los criterios aplicados a estos efectos, adaptándolos a la situación epidemiológica existente en cada momento. De la información aportada por la Administración se desprende, de forma resumida, que durante la pandemia se ha centrado la actividad hospitalaria en la atención a los pacientes con covid y a todos los procesos urgentes, asegurando las actividades básicas asistenciales (urgencias, UCI, coronarias, oncología, hospital de día...). La tercera ola supuso la suspensión de toda la actividad quirúrgica programada durante varias semanas, a excepción de las intervenciones quirúrgicas urgentes y no aplazables. La

Administración ha reconocido que, pese a la aplicación de estas medidas, la generalidad de la actividad ordinaria y programada, incluida la actividad en consultas externas y pruebas diagnósticas, se ha visto especialmente retrasada en pacientes sin prioridad clínica.

- El Departamento de Sanidad de la Diputación General de Aragón ha señalado, ante las sucesivas cancelaciones y reprogramaciones de algunas intervenciones quirúrgicas, que la pandemia ha provocado alteraciones en la planificación sanitaria, lo que ha afectado a los pacientes en lista de espera. También ha informado del criterio de priorizar las patologías muy urgentes o de cirugía oncológica, de optimizar los tiempos quirúrgicos y de la realización de un plan de choque en el Hospital Clínico Universitario Lozano Blesa para reducir la espera.
- El Defensor del Pueblo planteó a la Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid la viabilidad de suprimir el apartado g) de la Orden 804/2016, de 30 de agosto, según el cual «en aquellos pacientes en los que esté prevista la realización de más de un procedimiento quirúrgico distintos entre sí, en dos o más tiempos quirúrgicos diferentes, se procederá con cada uno de ellos como procesos independientes y, por tanto, una vez resuelto el primero, se iniciará el procedimiento de inclusión en el registro para el siguiente». La institución propuso aplicar al período correspondiente a la convalecencia de la primera intervención la suspensión temporal en el Registro Unificado de Pacientes en Lista de Espera Quirúrgica establecida en el artículo 28 del Decreto autonómico 62/2004, de 15 de abril, que solo produce efectos mientras subsista la causa que la motive. En la respuesta aportada, la Administración entendió que la supresión del apartado g) supondría un incremento no ajustado a la realidad de pacientes en lista de espera quirúrgica y señaló que «a efectos prácticos, cuando el paciente ha sido intervenido y ha pasado el período de convalecencia es el momento en el que es incluido en lista de espera para el nuevo proceso, su tiempo de espera es el mismo que si se hubiera incluido en el registro y estado en situación de “suspensión temporal”, aunque la fecha de entrada en el registro sea posterior. En este caso, se aplica lo contenido en el anexo III del Real Decreto 605/2003, de 23 de mayo, el criterio de prioridad para la indicación quirúrgica. Actuar de este modo facilita que el paciente no sufra demora en su atención, ya que para la segunda indicación quirúrgica se establecen criterios de prioridad».

A juicio del Defensor del Pueblo, no parece estar justificado aplicar prioridad quirúrgica una vez transcurrido un plazo desde la indicación, como forma de compensación a la falta de inclusión del paciente en lista de espera

en su momento. En la tramitación de la queja quedó patente el criterio de la Administración de condicionar la indicación cierta de una intervención quirúrgica a la previsión de que sea realizada en el tiempo de garantía estipulado, y de evitar que un mismo día natural en un mismo paciente al que se han indicado dos intervenciones sea tenido en cuenta dos veces en cada uno de los registros de espera. Concluyó la actuación de oficio en la que se comunicó a la Administración que la aplicación del apartado g) de la mencionada orden puede afectar negativamente la atención prestada, y que, para priorizar la cirugía debiera tenerse en cuenta, entre otros factores, la antigüedad generada desde el momento de cada una de las indicaciones por las que el paciente es incluido en las correspondientes listas de espera. El retraso de una cirugía puede condicionar el pronóstico de algunas enfermedades, y su realización en el momento oportuno evita la progresión y secuelas de aquellas.

8.5 SALUD MENTAL

En diciembre de 2021 no se conoce la aprobación definitiva ni el contenido oficial de la nueva estrategia de salud mental del Sistema Nacional de Salud. Se han avanzado algunas líneas estratégicas, no incluidas de la misma manera en anteriores estrategias, cuyo planteamiento coincide con algunos de los aspectos de preocupación expresados por la institución en el pasado. Así, la nueva estrategia ahondaría en los aspectos de prevención de los trastornos mentales o la promoción de la salud mental de la población; se reforzarían los objetivos para una atención especializada para los niños y adolescentes, y se incluiría una línea específica dedicada a la prevención de los suicidios.

A partir de ese documento, las administraciones sanitarias autonómicas, en el ejercicio de sus competencias ejecutivas, deberán modular sus propios planes estratégicos y de acción que, es de esperar, supondrán en el corto o medio plazo una mejora de las capacidades del sistema y de la atención que se ofrece a las personas que padecen afecciones o trastornos de salud mental.

Las carencias que el Defensor del Pueblo aprecia, a través de las quejas recibidas y las tramitaciones realizadas, no difieren sustancialmente de las expuestas en anteriores informes.

Esas quejas demandan de atención en centros especializados, incluyendo la petición de ingreso del paciente para su rehabilitación o larga estancia, por el fracaso previo de la atención prestada en las unidades de hospitalización breve psiquiátricas y la imposibilidad de la continuidad de dicha atención desde los recursos comunitarios.

Destaca, por la complejidad a la hora de abordar esos problemas, la petición de una atención integral y especializada para los casos de patología dual, donde confluyen las adicciones con trastornos mentales, particularmente en personas jóvenes, incluso menores de edad. Habitualmente, los padres de afectados, u otros familiares o allegados, se dirigen al Defensor del Pueblo después de haber reclamado ante varias administraciones esa atención integral, que podría incluir un período de internamiento, voluntario o involuntario, para alejar al paciente del entorno social desfavorable. Esas situaciones, complicadas en muchos casos por la ausencia de conciencia de enfermedad y por el imprescindible respeto a la autonomía de la voluntad, no ofrecen una solución sencilla. Las administraciones, en tales casos, deben disponer, al menos, de unos procedimientos adecuados de seguimiento individualizado que permitan incluso, si así fuese preciso, acudir a la autoridad judicial para adoptar aquellas medidas que sean imprescindibles, siempre sobre el principio de mínima intervención.

Pero para llevar a efecto tales procedimientos es precisa la adecuada dotación de los servicios de salud mental, resultando que no se cuenta, por lo general, con el suficiente número de profesionales especializados, en las distintas categorías, como es bien conocido. Algunas de estas quejas son tramitadas con la Administración competente, pidiendo informe sobre el circuito de atención seguido con la persona afectada. En algunos supuestos se recaba la colaboración del ministerio fiscal si, por ejemplo, a partir de los hechos y la documentación disponibles, surgen dudas sobre la regularidad del procedimiento seguido, si se ha ratificado una medida de ingreso o tratamiento involuntario, y también para esclarecer las labores que se están realizando de tutela o de apoyo a la capacidad del paciente.

Como ocurre con el resto de especialidades, la situación de pandemia ha impactado en el seguimiento clínico de los pacientes de salud mental. La interrupción de la atención presencial tiene para estos pacientes una afectación muy especial, por la propia naturaleza de los tratamientos terapéuticos. A esto hay que añadir el desarrollo de trastornos, de entidad variable, que las propias circunstancias provocadas por la emergencia han podido provocar o intensificar.

Algunas de las quejas recibidas en 2021 muestran precisamente cómo los pacientes afirman que la atención que venían recibiendo ya no se da, con la consiguiente percepción subjetiva de abandono. En la tramitación de alguna de esas quejas, la Administración se limita a informar sobre el historial de consultas con el paciente, que después de marzo de 2020 incluye, en el mejor de los casos, consultas breves telefónicas, pero sin explicar una iniciativa proactiva del servicio correspondiente para recaptar al paciente en cuestión. Con todas las limitaciones existentes, por la escasez crónica de recursos, las administraciones deben promover una acción más amplia para volver a atender adecuadamente a esos pacientes con dolencias crónicas.

9 SEGURIDAD SOCIAL Y EMPLEO

Consideraciones generales

Este año, los efectos de la pandemia han afectado a las condiciones sociales y económicas de muchas personas.

La capacidad de tramitación y gestión de pagos de las prestaciones del Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) se ha ido normalizando, especialmente las relativas a la liquidación de atrasos por los expedientes de regulación temporal de empleo (ERTE), establecidos en marzo de 2020. Se han seguido produciendo retrasos en los tiempos de tramitación de las prestaciones de desempleo, particularmente en las direcciones provinciales de Barcelona y Madrid.

La agilidad en la tramitación y resolución de los expedientes de prestaciones sociales es clave para dar efectividad a su finalidad, máxime cuando se trata de prestaciones asistenciales de último recurso, como es el caso del ingreso mínimo vital (IMV), que gestiona el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS).

Esta nueva prestación asistencial, creada por la vía de urgencia en el contexto de la pandemia, pero con una clara vocación de permanencia y de respuesta estructural a las necesidades de las personas en riesgo de pobreza y exclusión social, no ha alcanzado aún todos sus objetivos, aunque el número de beneficiarios siga creciendo.

La complejidad de la normativa que la aprobó, varias veces revisada, y ahora asentada en la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, así como el enorme volumen de solicitudes y la necesaria coordinación con otras administraciones, sigue ocasionando muchos problemas y un número alto de quejas.

Las cuentas de la Seguridad Social se encuentran muy tensionadas y el déficit de caja, por la diferencia entre cotizaciones y pagos, ha tenido que ser suplido en los últimos años con grandes transferencias desde los Presupuestos Generales del Estado. En los últimos días de 2021, se ha aprobado la Ley 21/2021, de 28 de diciembre, de garantía del poder adquisitivo de las pensiones y de otras medidas de refuerzo de la sostenibilidad financiera y social del sistema público de pensiones, sobre la base de la renovación del acuerdo social y siguiendo las recomendaciones del Pacto de Toledo, para hacer frente a los retos de sostenibilidad del sistema más acuciantes.

La crisis planteada por la pandemia ha puesto severamente a prueba la estructura administrativa de la Seguridad Social, que ya se encontraba debilitada, principalmente por la progresiva reducción de las plantillas de personal. Además, ha manifestado el

insuficiente desarrollo de la Administración electrónica, cuando hubo que redirigir abruptamente la atención al ciudadano y la gestión de prestaciones al modelo telemático. Cabe confiar en que esta crisis sirva para acometer, con decisión y con los recursos presupuestarios precisos, los retos presentes, acomodando el funcionamiento de las entidades gestoras y sus procedimientos a las verdaderas necesidades y capacidades de los ciudadanos.

9.1 COTIZACIÓN Y RECAUDACIÓN

9.1.1 Aplazamiento/fraccionamiento de deudas con la Seguridad Social

Exceso de discrecionalidad y convergencia con el modelo tributario

El Defensor del Pueblo no comparte el criterio de denegar automáticamente las solicitudes de aplazamiento/fraccionamiento de deudas con la Seguridad Social cuando la cuantía es inferior al salario mínimo interprofesional (SMI), pues, entre otras consecuencias, sitúa a los pequeños deudores en peor situación que al resto.

El incremento de la estimación de estas solicitudes no tiene necesariamente que redundar en la pérdida de eficacia recaudatoria. Sin perjuicio de las singularidades que pudieran seguir siendo necesarias, el régimen de aplazamiento/fraccionamiento de deudas con la Seguridad Social se debe aproximar al régimen de aplazamiento/fraccionamiento de deudas tributarias y similares, ganando de este modo en objetividad y flexibilidad. Así se le ha sugerido a la Secretaría de Estado de Seguridad Social y Pensiones.

Esa aproximación de regímenes resultaría coherente con la histórica disminución de la discrecionalidad administrativa, hace tiempo reservada fundamentalmente para los asuntos de una notable complejidad técnico-valorativa.

Esa voluntad de mayor homogeneidad regulatoria es la propia del legislador, a tenor de lo dispuesto en la Ley General de la Seguridad Social, y sería coherente con el carácter supletorio contenido en el Reglamento General de Recaudación del Estado. Asimismo, tendría un mejor encaje en el cada día más relevante tratamiento automatizado y estandarizado de los procedimientos administrativos.

Además, la Recomendación número 8 de la versión del Pacto de Toledo de 2020 apuesta por la mejora de la política de aplazamiento/fraccionamiento de deudas con la Seguridad Social, como vía de mantenimiento del empleo y de salvaguardia de las empresas.

Cuentas bancarias con ingresos inembargables: atrasos mensuales acumulados

En los informes de los últimos años se vino dando cuenta de la práctica seguida por la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS) de embargar cuentas bancarias que reciben ingresos inembargables (prestaciones y pensiones de la Seguridad Social y otras ayudas sociales autonómicas o locales) cuando se produce un abono de mensualidades atrasadas, al tomar en consideración el importe total de lo abonado sin prorrateo mensual alguno, con el resultado, muy perjudicial para los interesados, del embargo de todos esos atrasos, más allá del límite del importe mensual del salario mínimo interprofesional.

El Defensor del Pueblo no comparte esta práctica, que estima contraria al artículo 607 de la Ley de Enjuiciamiento Civil (LEC). Es una práctica aparentemente amparada en el artículo 171.3 de la Ley General Tributaria (LGT), pero que en realidad parte de una interpretación discutible de esa norma legal. En efecto, el artículo 171.3 de dicha ley está pensado para distinguir temporalmente, y siempre de cara al futuro, entre la materialización del salario, pensión o prestación social, mediante su abono en cuenta corriente y la eventual conversión del importe en ahorro (un ahorro sí susceptible de embargo sin las limitaciones del artículo 607 LEC). Ni la letra ni el espíritu del artículo 171.3 LGT están pensados para la proyección temporal hacia el pasado de los salarios, pensiones y prestaciones sociales abonados en cuentas corrientes con acumulación de los atrasos.

De ahí las Recomendaciones formuladas en el pasado, para que cesara semejante práctica administrativa. Al continuar recibéndose más quejas, al inicio del año 2021, el Defensor del Pueblo formuló una nueva Recomendación al Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, para poner fin a esa práctica administrativa sin soporte legal, que no fue aceptada.

Cuentas bancarias con ingresos inembargables: requisito de la exclusividad de ese tipo de ingresos

Al hilo de una queja en la que se daba cuenta del embargo por parte de la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS) de las ayudas oficiales al estudio ingresadas en la cuenta bancaria de una ciudadana, con plena coincidencia entre las ayudas oficiales y los importes de los dos embargos practicados, el Defensor del Pueblo abrió una actuación ante la tesorería, trasladando la consideración de que las ayudas oficiales al estudio son íntegramente inembargables, al establecerlo así la disposición adicional 34ª.2 de la Ley Orgánica 2/2006, de Educación. En el marco de esas actuaciones, el Defensor del Pueblo tuvo conocimiento de un problema de alcance más general, con decenas de miles de afectados, se trata de la introducción por parte de la TGSS de un

requisito ausente en el artículo 171.3 de la Ley General Tributaria (LGT): que, para no embargar las cuentas bancarias, solo se pueden nutrir ingresos por conceptos inembargables, aunque concurren con otros conceptos, por muy insignificantes que sean. Por escasa que sea la cuantía de ese otro ingreso embargable, se puede dar el embargo íntegro del saldo.

La tesorería, en sus respuestas, ha defendido que el requisito de la exclusividad estaba implícito en el artículo 171.3 LGT, algo que el Defensor del Pueblo no comparte. De hecho, la Administración tributaria viene haciendo una interpretación del artículo 171.3 que se corresponde con la defendida por esta institución. Su criterio vendría avalado por un informe de la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, de 20 de febrero de 2018. De ahí que las actuaciones se hayan trasladado a esa dirección general, estando pendiente la contestación.

Obligación de determinados deudores con la Seguridad Social de relacionarse de forma electrónica

Dos quejas muy similares de deudores con la Seguridad Social permitieron al Defensor del Pueblo tomar conocimiento de una práctica de la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS) que afecta a un número importante de deudores. Se trata del mantenimiento de la obligación de relacionarse electrónicamente con la Seguridad Social, cuando ya han dejado de reunir la condición que hizo nacer esa obligación.

Este problema concierne a empresarios individuales o trabajadores autónomos, cuando han cesado en su actividad o están ya de baja en el régimen de autónomos. Mucho tiempo después de dejar de reunir esas condiciones profesionales, tienen conocimiento de sus deudas (incrementadas vía recargos e intereses de demora) a través de los embargos practicados por la tesorería general, sin haber tenido noticia de las previas actuaciones administrativas, ya que se practicaron todas las notificaciones y comunicaciones de esa tesorería de forma electrónica. Las personas que han presentado queja no habían accedido a la sede electrónica de la Seguridad Social en el plazo de diez días, teniéndoselas por válidamente notificadas.

La tesorería sostuvo que la normativa reglamentaria específica de la Administración electrónica de la Seguridad Social (orden ministerial de 2013 sustituida por una orden ministerial posterior de 2020) prevé la obligación de relación electrónica con la tesorería de determinados sujetos, incluidos los empresarios personas físicas y los trabajadores autónomos, teniendo la obligación jurídica vigencia indefinida a partir de su nacimiento.

Ciertamente, la normativa reglamentaria en vigor no prevé de forma expresa que la obligación de la relación electrónica tenga un punto final una vez iniciada, pero

claramente, a criterio del Defensor del Pueblo, eso debe ser así para los sujetos obligados que continúen manteniendo la condición jurídica que justificó el inicio de la obligación, y no, en cambio, para los sujetos obligados que dejen de reunir de forma sobrevenida la condición jurídica justificativa del nacimiento de la obligación en cuestión. No acaba de comprender el Defensor del Pueblo por qué razón la imprescindible labor de recaudación ejecutiva de las deudas con la Seguridad Social encomendada a la tesorería general tenga que desplegarse necesariamente mediante comunicaciones electrónicas, a sabiendas de que muchos empresarios, personas físicas, y muchos trabajadores autónomos que dejaron de tener alguna de esas condiciones hace tiempo, no volverán a acceder a las comunicaciones en la sede electrónica de la Seguridad Social, por su falta de capacitación digital y porque probablemente nunca se relacionaron electrónicamente ellos mismos con la tesorería, sino a través de sus gestores o personas autorizadas.

Por lo anterior, el Defensor del Pueblo dirigió dos Recomendaciones a la Secretaría de Estado de la Seguridad Social y Pensiones. La primera y principal para poner fin a la práctica administrativa de comunicación exclusivamente electrónica con determinados deudores, que han cesado en su condición de empresarios personas físicas o de trabajadores autónomos. La segunda, de carácter subsidiario, con la finalidad de que la primera comunicación o notificación en los procedimientos recaudatorios iniciados de oficio por la tesorería se lleve a cabo de forma tradicional, mediante correo a la dirección postal del interesado (artículo 43.2 del Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos). Ambas resoluciones no han sido aceptadas.

9.1.2 Embargo de pensiones de la Seguridad Social: nuevo criterio para las pagas extraordinarias

En el informe anual de 2020 ya se dedicó un amplio apartado a la nueva práctica de embargo de pensiones (por contingencias comunes) de la Seguridad Social en los meses en los que coinciden las pagas ordinaria y extraordinaria (junio y noviembre); una nueva práctica del Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) y del Instituto Social de la Marina (ISM) llevada a cabo por vez primera en el mes de noviembre de 2020, a partir del criterio sentado en 2016 por la Dirección General de Tributos, y asumido por la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social en el año 2018. En los meses de junio y noviembre se acumulan las pagas ordinaria y extraordinaria de la pensión y, a efectos de embargo por la deuda pendiente, se considera como importe absolutamente inembargable, no el doble del importe mensual del salario mínimo interprofesional (SMI) (965 euros por dos durante el año 2021), sino exclusivamente el importe mensual del

SMI, prescindiendo de esta manera del importe anual del SMI (965 euros por catorce pagas), como si no existiera a efectos de inembargabilidad.

Las quejas por esta práctica recaudatoria, de pensionistas de la Seguridad Social con deudas pendientes, han aumentado en 2021.

El Defensor Pueblo se dirigió a dicha Dirección General de Tributos, que ha defendido el criterio administrativo interno sentado en el año 2016, consistente en no emplear el salario mínimo interprofesional anual a efectos de determinar la parte inembargable de la pensión, según el artículo 607.2 de la Ley de Enjuiciamiento Civil. La Administración tributaria abría las puertas a una eventual interpretación diferente, condicionada a la posición que sobre el concepto de SMI pudiera asumir la Administración laboral, reconociendo el carácter extratributario del concepto de SMI, inequívocamente laboral. Acto seguido, el Defensor del Pueblo inició actuaciones ante la Secretaría de Estado de Empleo y Economía Social del Ministerio de Trabajo y Economía Social, estando pendiente su contestación.

9.2 GESTIÓN DE LAS PRESTACIONES

9.2.1 Saturación en el sistema de cita previa, refuerzo de medios personales y materiales ante las consecuencias de la crisis sanitaria por covid-19

Han continuado recibiendo un significativo número de quejas sobre la dificultad de obtener cita previa, debido a la falta de disponibilidad de fechas libres en las respectivas comunidades autónomas, así como de dar solución a las distintas cuestiones que muchos ciudadanos intentan consultar a través de los teléfonos de información, por la saturación de las líneas telefónicas, lo que, según señalan, les genera una grave incertidumbre en lo que se refiere al conocimiento de sus posibles derechos en el ámbito de la Seguridad Social.

En consecuencia, se ha reiterado a la Secretaría de Estado de la Seguridad Social y Pensiones la necesidad de continuar articulando medidas que permitan alcanzar unos niveles de prestación de ese servicio, si no similares al momento de prepandemia, al menos cercanos a dicha situación. A tal fin, en el tercer trimestre del 2021, se solicitó nueva información sobre la efectividad de las medidas adoptadas para intentar normalizar el sistema de cita previa. También se requirieron datos relativos a las previsiones de refuerzo de medios personales y materiales de las oficinas, encaminadas a remover los obstáculos que aún encontraban los ciudadanos en el acceso a una atención directa y personalizada.

La secretaría de Estado ha señalado que se ha puesto en funcionamiento una nueva plataforma electrónica, que permite realizar 67 trámites diferentes ante el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) por sistemas digitales seguros para los

ciudadanos, pero eliminando la exigencia de disponer de sistemas de identificación electrónica, que se había revelado como uno de los mayores obstáculos que encuentran para la utilización de servicios electrónicos. En materia de recursos humanos, la secretaría de Estado indica que, a lo largo del 2021, el INSS se ha reforzado con la incorporación de 356 nuevos funcionarios, además de los funcionarios interinos que iniciaron su incorporación en octubre de 2020 para tramitar el ingreso mínimo vital, y que en septiembre del 2021 eran un total de 982 interinos.

Sobre las actuaciones desarrolladas por la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS), la Administración ha informado de que, en el ámbito de la atención presencial, el modelo de cita concertada está permitiendo personalizar la atención al ciudadano en aquellas cuestiones en las que es necesaria su presencia. Afirma que se ha redimensionado el servicio en respuesta a las llamadas recibidas, con la puesta en funcionamiento de números de atención gratuita al ciudadano, tal y como solicitaba el Defensor del Pueblo, y reforzado la atención a través de Twitter y del servicio «te ayudamos», con una nueva aplicación (ATRIA), orientada al ciudadano que carece de medios de autenticación digital, así como con el nuevo portal «Importass», dirigido a distintos colectivos, como trabajadores autónomos o empleados del hogar, que les permite obtener informes o certificados y realizar trámites de forma sencilla e inmediata.

En lo que se refiere a los recursos humanos, la Administración comunicó que se han incorporado 355 funcionarios de nuevo ingreso de la oferta de empleo del 2019, destacando, respecto al cuerpo de Gestión de la Administración de la Seguridad Social, la convocatoria conjunta de las ofertas de empleo de 2019 y 2020, que suman 300 plazas en el ámbito de la Administración de la Seguridad Social.

Por último, y en lo que respecta al Instituto Social de la Marina (ISM), la secretaría de Estado aseguró que, una vez reabiertas las oficinas al público, se sigue priorizando la atención telefónica y telemática y que, en todo caso, la cita previa se realiza teniendo en cuenta todas las medidas de seguridad necesarias establecidas por las autoridades sanitarias para evitar riesgo de contagios. También destacó la labor realizada por el ISM para tramitar las prestaciones extraordinarias reconocidas como consecuencia directa de la pandemia (prestación extraordinaria por cese de actividad y prestaciones de desempleo por ERTE), así como las labores para el desarrollo de una aplicación de movilidad específica para los usuarios del Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores del Mar.

En cuanto a las medidas de refuerzo de los recursos humanos del ISM, afirmó que la oferta de empleo público para el 2021 incluye 15 plazas de médicos de sanidad marítima y 7 plazas de personal laboral destinado en los buques asistenciales. Además, en abril 2021, habrían de tomar posesión 33 laborales fijos, a lo que hay que unir la incorporación entre enero y abril de 12 funcionarios.

La Administración de la Seguridad Social reconoce que siguen existiendo dificultades y problemas en materia de comunicación y atención a los ciudadanos, que considera, en buena medida, fruto de la dimensión universal que posee el modelo protector, así como por la puesta en marcha de prestaciones con tanto alcance y complejidad como el ingreso mínimo vital (IMV), o del propio proceso de adaptación de los modelos de gestión a la nueva realidad creada, pese a lo cual afirma que existe un compromiso permanente para superar esas dificultades y problemas.

Sin perjuicio de reconocer los esfuerzos realizados en este ámbito, el Defensor del Pueblo ha considerado necesario reiterar a esa secretaría de Estado, que, pese a haber disminuido las quejas de ciudadanos sobre el colapso en el sistema de cita previa, continúan siendo frecuentes las reclamaciones por su falta de disponibilidad, especialmente en las comunidades autónomas de Madrid, Cataluña y Canarias, así como también, aunque en menor medida, en las comunidades autónomas de Valencia, Illes Balears, País Vasco y Andalucía, lo que obliga a los interesados a efectuar sucesivas llamadas telefónicas en diferentes horas y días, o a realizar continuos trámites a través de internet, en su mayoría sin resultado positivo.

Esta institución también ha dado traslado a esa Administración del problema que para muchos ciudadanos constituye actualmente la brecha digital. En su mayoría de avanzada edad, han comparecido ante el Defensor del Pueblo, representados por familiares o trabajadores sociales, coincidiendo en subrayar las dificultades que encuentran para poder realizar trámites básicos con la Administración de la Seguridad Social, al carecer de ordenador, conocimientos informáticos o herramientas para el uso de internet.

9.2.2 Consideración de la fecha de cita previa como válida por la solicitud de prestaciones y la presentación de reclamaciones

Las importantes dificultades en la obtención de cita previa y las desfavorables consecuencias para el ciudadano, al no poder acreditar la fecha en la que intentó obtenerla sin resultado positivo, llevaron al Defensor del Pueblo a formular una Recomendación, aceptada en su día por el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) y reflejada en el pasado informe, para que se considere la fecha de petición de cita como válida para la solicitud de prestaciones y presentación de reclamaciones, emitiendo a tal fin un justificante o resguardo en el que conste el día y fecha de tal petición.

La crisis sanitaria desencadenada por la pandemia de covid-19, supuso que se postergaran los trabajos iniciados para dar efectividad a dicha Recomendación, pese a lo cual esa entidad gestora comunicó que reanudaría las labores para su puesta en

funcionamiento, teniendo en cuenta la priorización de todas las tareas que quedaron pendientes en las entidades que gestiona la Gerencia de Informática de la Seguridad Social.

9.3 PRESTACIONES CONTRIBUTIVAS

9.3.1 Incapacidad temporal

Incapacidad temporal por covid-19 persistente y alta por el cumplimiento del plazo de 365 días

El Defensor del Pueblo recibió quejas porque el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) estaba dando de alta a los afectados por procesos de incapacidad temporal por covid-19 persistente, nada más alcanzar el plazo máximo ordinario de 365 días del artículo 170.2 de la Ley General de Seguridad Social, como consecuencia del cambio de gestión de la prestación económica en ese momento, pasando de los médicos de atención primaria a los inspectores médicos. En la mayoría de esas quejas se denunciaba, asimismo, que en los procedimientos administrativos de disconformidad frente a las altas expedidas por el INSS, esa entidad gestora venía confirmando sus decisiones previas de alta, pese al criterio contrario de los médicos de atención primaria, o de los inspectores médicos de los centros de salud de las comunidades autónomas. Y, además, en muchos casos con pruebas diagnósticas pendientes de realización, así como tratamientos terapéuticos en curso, sin desaparición de las diversas secuelas características de la covid-19 persistente.

Se inició una actuación ante el INSS, para comprobar si se trataba de una práctica sistemática. La entidad gestora ha indicado que, con los datos estadísticos disponibles, a fecha de 24 de agosto de 2021, había en España tan solo 6.755 asegurados en situación de incapacidad temporal por covid-19 de duración superior a 330 días, de los que en torno al 66 % se les había dado una prórroga de la incapacidad temporal de hasta 180 días, de conformidad con lo previsto en el artículo 170.2 de la Ley General de Seguridad Social.

Incapacidad temporal por el síndrome post covid-19

Tan pronto tuvo conocimiento el Defensor del Pueblo del Criterio de gestión 25/2021, de 30 de septiembre, del Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), sobre la contingencia de los procesos de incapacidad temporal derivada del síndrome post covid-19, se inició una actuación ante el INSS con la finalidad de solventar algunas dudas. Fundamentalmente, si la consideración de los procesos de incapacidad temporal por síndrome post covid-19, como distintos de los previos procesos de incapacidad por

covid-19, se aplicaría solo a los nuevos procesos o también a los expedientes en curso, algunos con una duración próxima a los 365 días e incluso superior. En segundo lugar, si el hecho de afirmar la inexistencia de recaída en el criterio de gestión sería o no compatible con la muy consolidada *praxis* administrativa sobre el concepto legal de recaída.

Sobre esto último, la clave para entender que concurre recaída por similar patología, es la existencia de «un mismo proceso morboso que tenga diferentes manifestaciones», como ha señalado la jurisprudencia. Y eso es lo que aparentemente sucedería entre el diagnóstico de la covid-19 y el posterior síndrome post covid-19, concretamente, la concurrencia de dos enfermedades o dolencias similares, derivadas de una causa común o mismo proceso morboso, el contacto con el SARS-CoV-2. Esta cuestión podrá ser dirimida en atención a la casuística que pueda desarrollarse, en función de los criterios médicos al respecto y las decisiones que, en su caso, adopte la jurisdicción social.

Por otro lado, el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), en su informe oficial, aclaró que el nuevo criterio de gestión solo se aplicaría a los nuevos procesos de incapacidad temporal por síndrome post covid-19.

Incapacidad temporal sobrevenida en situación de ERTE

El Defensor del Pueblo ha iniciado actuaciones ante la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social y una mutua colaboradora, dado que esta, y otras mutuas, aplicaban indebidamente el régimen jurídico de la prestación económica por incapacidad temporal. En concreto, el artículo 173.1 de la Ley General de Seguridad Social, cuando correspondería aplicar íntegramente el régimen jurídico de la protección contributiva por desempleo, conforme a los cuales la prestación económica se devengaría desde el primer día.

Incapacidad temporal y recaída y recidiva

El Defensor del Pueblo recibió quejas referidas a la anulación, por parte del Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), de la baja médica que expide el médico de atención primaria por recaída de un proceso anterior de incapacidad temporal, antes del transcurso de los 180 días desde que el INSS denegara la pensión por incapacidad permanente, con la consiguiente extinción de la prolongación de efectos de la incapacidad temporal de larga duración.

El problema fundamental que presenta la anulación por parte del INSS de la baja médica por recaída o recidiva, del artículo 174.3 de la Ley General de la Seguridad

Social, es que muchas veces el motivo de la anulación no es la existencia de capacidad laboral del interesado, a juicio del INSS, sino la imposibilidad de curación en el eventual nuevo proceso de incapacidad temporal por una sola vez.

La anulación de la baja médica despliega plenitud de efectos, económicos y no económicos, dejando al trabajador sin cobertura frente a su empresario, al no poder justificar la suspensión contractual, pese a la ausencia *de facto* de capacidad laboral en muchos casos. Es un círculo vicioso que deja a muchas personas, que según sus médicos no reúnen capacidad laboral, sin una prestación económica y, lo que es peor, sin medio para justificar la suspensión contractual del artículo 45.1.c) del Estatuto de los Trabajadores, con el consiguiente riesgo de despido disciplinario por inasistencia al trabajo.

Para procurar dar una solución a esta situación, el Defensor del Pueblo abrió actuaciones ante el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, formulando tres Recomendaciones complementarias. Se tratan de Recomendaciones dirigidas a una mejor coordinación administrativa entre las entidades gestoras de la Seguridad Social (INSS e Instituto Social de la Marina-ISM) y los servicios públicos de salud de las comunidades autónomas en las recidivas del mencionado artículo 174.3 de la Ley General de la Seguridad Social. No debería haber dudas sobre la posibilidad de los médicos de atención primaria de expedir bajas médicas por recidivas, aunque sin efectos económicos. Al mismo tiempo las eventuales «anulaciones» de las entidades gestoras (el INSS en la inmensa mayoría de los casos) debieran alcanzar solo a la vertiente económica (privación de efectos económicos) de las bajas médicas, encontrando así los trabajadores en situación de incapacidad temporal por recidiva una protección. La aceptación de esas Recomendaciones tendrá que concretarse en su momento en una reforma de ese artículo 174.3.

En muchas otras quejas se viene señalando que la solicitud ante el INSS de recaída de un proceso anterior de incapacidad temporal de duración igual o superior a 365 días concluya con la denegación de forma puramente oral, por parte del inspector médico del INSS, en el reconocimiento médico presencial. Tras una de esas quejas recibidas en el año 2021, se iniciaron actuaciones ante el INSS, para mostrarle la discrepancia del Defensor del Pueblo con esa informal manera de proceder, no siendo equiparables las actuaciones de los facultativos de los servicios públicos de salud y las de los facultativos de esa entidad gestora, pues los primeros no intervienen a partir de una solicitud por escrito de los interesados, a diferencia de los segundos. Dicho de otra manera, en las actuaciones de los facultativos del INSS hay un verdadero procedimiento administrativo por medio, que ha de concluir con la emisión de una resolución escrita, un acto administrativo, aunque sea de carácter desestimatorio. En cambio, las actuaciones de los médicos de atención primaria son eminentemente asistenciales y no

administrativas. Aunque el artículo 7.6 del Real Decreto 625/2014 no establece ningún procedimiento administrativo específico para la actuación del INSS en la estimación o denegación de la baja por recaída, no cabe duda de que resulta de aplicación lo dispuesto en el artículo 21.1 de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común, que obliga a las administraciones a la resolución expresa de los procedimientos administrativos, cualquiera que sea su forma de iniciación.

La contestación oficial del Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), sin entrar a valorar los argumentos jurídicos esgrimidos por el Defensor del Pueblo, se limitó a dar cuenta de un nuevo protocolo de actuación, de noviembre de 2021, conforme al cual se habían empezado a emitir, de forma escrita, resoluciones denegatorias de recaídas por parte de los directores provinciales del INSS, siempre a propuesta de los equipos de valoración de incapacidades (EVI).

Incapacidad temporal y cotizaciones sociales al RETA, más allá del período máximo de 545 días

Para los procesos de incapacidad temporal de más de 545 días de duración y mientras se esté a la espera de la resolución del preceptivo expediente por incapacidad permanente, con prolongación de efectos económicos de la incapacidad temporal, el artículo 174.2 de la Ley General de Seguridad Social establece la extinción de la obligación de cotización social. Ese precepto legal en principio estaba pensado para el régimen general de la Seguridad Social, pero, a resultas de un informe de la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, de enero de 2021, esa previsión normativa se consideró, con buen criterio, también aplicable a los trabajadores autónomos. De inmediato, y puesto que en los procesos de incapacidad temporal el pago de las cotizaciones sociales al Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (RETA), corresponde a las mutuas colaboradoras con la Seguridad Social, a partir del día 61. Las mutuas colaboradoras hicieron las gestiones oportunas ante la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS) para obtener la devolución de las cotizaciones sociales indebidamente ingresadas, dejando, asimismo, de abonar nuevas cotizaciones sociales en los términos defendidos por esa dirección general.

El problema, en el caso de los trabajadores autónomos que se encuentran en ese proceso prorrogado de incapacidad, es que la tesorería empezó a reclamarles directamente, y además en vía de apremio y con desestimación de los recursos de alzada interpuestos, las cotizaciones sociales al RETA, una vez superados los 545 días. A partir de la actuación del Defensor del Pueblo, la tesorería acabó reconociendo que la extensión del referido artículo 174.2 a los trabajadores autónomos, defendida por la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, a la fuerza debía comportar la

exención del pago de las cotizaciones sociales para las mutuas colaboradoras y para los propios trabajadores autónomos.

Síndrome de fatiga crónica

Los procesos de incapacidad temporal (y también los expedientes de incapacidad permanente) por síndrome de fatiga crónica suelen motivar también muchas quejas de los ciudadanos dirigidas al Defensor del Pueblo. Un elemento común a todas ellas es la reclamación ante la necesidad de una mayor sensibilidad de los inspectores médicos del Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), a diferencia de la de los médicos de atención primaria, ante los enfermos con esta dolencia. Solicitada información sobre esta cuestión, el INSS negó la existencia de criterios (expresos o implícitos) restrictivos en relación con esa concreta dolencia.

Pese a la aparente inexistencia de restricciones injustificadas sobre los procesos de incapacidad laboral (temporal y permanente) por síndrome de fatiga crónica, los datos estadísticos facilitados por el INSS muestran que la media anual de incapacidades temporales por esa dolencia, en los últimos cinco años, es de tan solo 517 en toda España. Y otro tanto habría que decir de las incapacidades permanentes, con solo 128 pensiones por incapacidad permanente reconocidas frente a 584 denegadas.

9.3.2 Demoras en la resolución y pago de las prestaciones por el nacimiento y cuidado de hijos

Al igual que en el año anterior, ha continuado recibándose un elevado número de quejas de ciudadanos preocupados por la tardanza en la resolución de sus solicitudes de prestación por el nacimiento y cuidado de sus hijos, cuyo derecho se inicia a partir del mismo día en que comienza el período de descanso correspondiente. Esta prestación intenta compensar la pérdida de ingresos del trabajador a consecuencia del nacimiento de un hijo, adopción, tutela o acogimiento, al interrumpirse durante ese tiempo el contrato de trabajo. Por tal causa, la demora en la resolución de sus solicitudes ocasiona importantes perjuicios, ya que la mayoría de los comparecientes afirmaban carecer de cualquier otro recurso económico que les permitiera hacer frente a los gastos corrientes del menor y al mantenimiento de su familia.

La mayoría de las actuaciones realizadas ante el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) se han dado por finalizadas, al conocerse que los expedientes objeto de investigación se resolvieron en plazo, de forma favorable para los interesados, con el correspondiente abono de las cantidades adeudadas.

9.3.3 Prestación por cuidado de menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave e ingreso hospitalario de larga duración

Extinción de la prestación por la mayoría de edad del sujeto causante

A partir de un grupo de quejas, el Defensor del Pueblo había planteado en 2020 la conveniencia de impulsar una reforma normativa que extendiera la prestación por cuidado de menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave a los mayores de edad con altos porcentajes de discapacidad, sin perjuicio del cumplimiento del resto de requisitos, en particular la necesidad de cuidado directo, continuado y permanente. En su respuesta, la Secretaría de Estado de la Seguridad Social y Pensiones comunicó estar estudiando una eventual modificación normativa en el sentido apuntado por el Defensor del Pueblo. Finalmente, en una nueva comunicación, la secretaria de Estado indicó haber asumido la ampliación de la cobertura de la prestación más allá de la mayoría de edad del sujeto causante, en concreto hasta la edad de 23 años. La modificación se había hecho a través de la Ley 22/2021, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2022.

Prestación cuando uno de los progenitores no trabaja

La prestación económica por cuidado de menores exige que ambos progenitores trabajen por cuenta ajena o por cuenta propia. Esta circunstancia provoca que las mutuas colaboradoras con la Seguridad Social denieguen la prestación, sin la debida consideración de las circunstancias del caso concreto.

La jurisprudencia del Tribunal Supremo contempla la posibilidad excepcional de que el progenitor en situación laboral activa tenga derecho a la prestación económica, en el supuesto en el que el otro progenitor que no trabaje no pueda cuidar y atender al menor a su cargo, por diversos y graves motivos. Sin embargo, las mutuas colaboradoras con la Seguridad Social efectúan una interpretación muy restrictiva de esa posibilidad excepcional, denegando la prestación económica de forma sistemática.

Ante esta situación, se ha formulado una Recomendación a la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, responsable del control y las relaciones con las mutuas colaboradoras gestoras de esta prestación, relativa a la necesidad de aprobar un cambio normativo para flexibilizar o matizar el requisito legal de actividad laboral de los dos progenitores.

9.3.4 Pensiones de jubilación

El Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) deniega sistemáticamente el complemento de maternidad en solicitudes formuladas por padres con hijos beneficiarios de pensiones contributivas desde el 2 de enero de 2016.

Esa Administración entiende que solo resulta posible tal reconocimiento a partir de la fecha de entrada en vigor de la última reforma, que tuvo lugar el 4 de febrero de 2021, en la que expresamente se otorga ese mismo complemento en las pensiones de carácter contributivo, tanto de mujeres como de varones, incluso con un solo hijo.

Igualmente, debe mencionarse que continúan pendientes las modificaciones legales que permitan equiparar el servicio social femenino en las jubilaciones ordinarias una vez alcanzada la edad legal de jubilación, de lo que esta institución realiza el correspondiente seguimiento.

9.3.5 Prestaciones no contributivas

Pensiones no contributivas de invalidez y jubilación

En 2021 se ha incrementado el número de quejas relativas a las pensiones no contributivas tanto de invalidez como de jubilación, presentadas ante el Defensor del Pueblo. Las solicitudes de estas pensiones se han visto también afectadas por la situación excepcional que ha provocado la covid-19. Así, a las demoras que ya con anterioridad se venían produciendo en la resolución de estos expedientes, se ha añadido el cúmulo de expedientes suspendidos durante el estado de alarma y las dificultades para recuperar la normalidad en los órganos gestores.

Todo ello ha influido en las demoras de hasta quince meses en la tramitación de algunas pensiones no contributivas de jubilación, con las consiguientes dificultades para sus solicitantes, que son aquellas personas cuyos ingresos por cualquier concepto no superan, en caso de vivir solos, los 402,80 euros mensuales o 5.639,20 euros anuales. Además, el reconocimiento de la pensión no contributiva conlleva también el reconocimiento de la prestación sanitaria en condición de pensionista, con exención de copago para los medicamentos, que en muchos casos suponen una considerable cuantía para estos pensionistas.

Para el reconocimiento de la pensión de invalidez en la modalidad no contributiva es necesario, además, que el solicitante tenga reconocido un grado de discapacidad superior al 65 %. Teniendo en consideración las demoras existentes para dicha valoración, resulta necesario insistir en la necesidad de que los ciudadanos interesados presenten la solicitud de la pensión no contributiva al tiempo que solicitan la valoración de discapacidad. Con ello, cuando la pensión sea reconocida, será con efectos desde la

fecha de la solicitud. Las administraciones competentes han de informar adecuadamente sobre esta cuestión a los ciudadanos.

En relación con las medidas adoptadas para agilizar las tramitaciones de estas pensiones, distintas administraciones autonómicas competentes han dejado constancia de las actuaciones emprendidas, como el refuerzo de personal de carácter temporal o permanente o la implantación de mejoras informáticas. No obstante, dejan constancia de la dificultad que tiene la revisión y supervisión de toda la información que deben aportar los interesados, no solo de sus ingresos y patrimonio en España y en el extranjero, sino también de todos los miembros de la unidad de convivencia. Dicha información, por la naturaleza de estas pensiones, debe ser, además, revisada anualmente.

Han sido también numerosas las quejas recibidas por las revisiones o denegaciones de la pensión por superar el interesado o su unidad de convivencia el límite de recursos establecido en la norma. Otras cuestiones han sido objeto de actuaciones diversas por parte del Defensor del Pueblo, como la necesidad de presentar demanda de separación o divorcio, así como convenio regulador, en caso de existir inscripción del matrimonio en el registro civil; los ingresos que se deben computar a efectos de reconocimiento de la pensión; los hijos que abandonan el domicilio familiar sin darse de baja en el padrón correspondiente, o las dificultades de los extranjeros para acreditar que carecen de ingresos y bienes en su país de origen.

Parece oportuno dejar constancia de la diferencia de criterio mantenida con el Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO) y, por tanto, con varias administraciones autonómicas gestoras, acerca de la cuantía que se debe tener como referencia a la hora de calcular el límite de acumulación de recursos para reconocer el derecho a la prestación, en aquellos casos que se acredite un grado de discapacidad superior al 75 % y necesidad de tercera persona.

En su día, el Tribunal Supremo se pronunció haciendo una interpretación integradora, de acuerdo con la finalidad protectora de la Seguridad Social y, tras sus razonamientos jurídicos, entendía que, a efectos del límite de acumulación de recursos de la unidad económica de convivencia, debe computarse, no solo el importe de la pensión de invalidez, sino también el complemento de ayuda de terceras personas (un 50 % más). Subraya el Tribunal Supremo que el complemento forma parte de la pensión y en una situación similar a lo que sucede en la gran invalidez en las pensiones contributivas, obedeciendo a dos situaciones de necesidad distintas, pues no es lo mismo la situación de quien está impedido de realizar los actos más esenciales de la vida (tales como desplazarse, vestirse, comer) de quien, pese a su invalidez, puede por sí solo realizar esos actos, ya que la primera situación conlleva realizar mayores gastos de la familia.

El IMSERSO mantiene, sin embargo, el criterio recogido en la Orden PRE/3113/2009, por la que se dictan normas de aplicación y desarrollo del Real Decreto 357/1991 sobre rentas o ingresos computables y su imputación. En consecuencia, toma como referencia la cuantía de la pensión no contributiva que para cada año se fije en los Presupuestos Generales del Estado, tenga o no derecho la persona solicitante/beneficiaria al complemento por necesidad de otra persona.

Lo cierto es que ese criterio es rebatido mayoritariamente por los tribunales superiores de justicia y los juzgados de lo social, que lo consideran contrario a la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre el artículo 363 de la Ley General de la Seguridad Social. Pero el mantenimiento de las instrucciones del IMSERSO da como resultado que aquellas personas que no acuden a la jurisdicción, cuando se les niega la pensión por superar la unidad familiar los ingresos previstos, queden fuera indebidamente de esta protección.

9.3.6 Prestaciones por hijo a cargo

Pueden pedir la prestación aquellas personas que tengan a su cargo hijos o menores en régimen de acogimiento familiar permanente o guarda con fines de adopción, que sean menores de 18 años afectados de un grado de discapacidad igual o superior al 33 %, o mayores de 18 años afectados por una discapacidad en un grado igual o superior al 65 %.

Las quejas tramitadas en 2021 por el Defensor del Pueblo sobre esta prestación han sido en su mayoría debidas a errores en la tramitación, al no haber tenido en consideración el grado de discapacidad del hijo o la cuenta bancaria, y resultar complicado para los ciudadanos acceder a las oficinas correspondientes. A partir de su verificación, el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) ha adoptado las medidas necesarias para subsanar los defectos observados.

También se han planteado en mayor medida que en años anteriores, solicitudes de hijos mayores de 18 años con una discapacidad superior al 65 % que solicitan ser los titulares de la pensión de la que son causantes siendo sus padres los beneficiarios.

9.3.7 Ingreso mínimo vital

Ampliación del ámbito subjetivo

La complicación del texto normativo y la exclusión de su ámbito subjetivo de posibles beneficiarios ha requerido varias modificaciones hasta la aprobación de la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital.

En el informe de esta institución del ejercicio 2020, ya se aludió a que el Defensor del Pueblo había iniciado actuaciones ante el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) relacionadas con los supuestos que habían quedado excluidos de la cobertura de la prestación, como las unidades de convivencia formadas por un padre mayor de 65 años y dos hijos, uno menor de edad y otro mayor de 18, pero menor de 23; por los abuelos pensionistas y sus nietos; las personas sin techo; aquellas que comparten domicilio con otras con las que no mantienen relación de parentesco, en régimen de alquiler, comodato o precario de habitaciones de una vivienda, o aquellas que, por diversas causas, tienen que regresar al domicilio de sus progenitores. Se expusieron también otras cuestiones, entre las que cabe citar las referidas a irregularidades en el empadronamiento, al cómputo del patrimonio y a la valoración de la prueba aportada por las personas interesadas en la tramitación de los procedimientos administrativos.

El Real Decreto-ley 3/2021, de 2 de febrero, que adopta medidas para la reducción de la brecha de género y otras materias en los ámbitos de la Seguridad Social y económico, en primer lugar, incorporó varias modificaciones que aclararon este ámbito de aplicación subjetiva de la norma. La delimitación vigente de ese ámbito subjetivo es el que da finalmente la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, en sus artículos 4 y siguientes. Con respecto a la reforma de febrero de 2021, el texto final de la ley, en la modalidad de beneficiario individual, ha suprimido la exclusión del ámbito de aplicación de las personas beneficiarias de pensiones contributivas o no contributivas de la Seguridad Social. Asimismo, también en la modalidad de solicitud individual, se incluye ahora a las personas de entre 18 y 22 años que provengan de centros residenciales de protección de menores de las diferentes comunidades autónomas, habiendo estado bajo la tutela de entidades públicas de protección de menores dentro de los tres años anteriores a la mayoría de edad, o que sean huérfanos absolutos, siempre que vivan solos, sin integrarse en una unidad de convivencia.

Tanto en la modalidad de solicitud individual como de unidad de convivencia, con carácter general, se exige que el titular, persona con capacidad jurídica, que solicite la prestación o la perciba en nombre propio o en nombre de una unidad de convivencia, tenga una edad mínima de 23 años. Aunque se contemplan varios supuestos en los que el titular de la prestación puede ser solo mayor de 18 años o menor emancipado (unidades de convivencia en la que ningún miembro alcance la edad de 23 años; mujeres víctimas de violencia de género; víctimas de trata de seres humanos y explotación sexual, o mayores de edad que hayan estado bajo la tutela del sistema de protección de menores).

El Defensor del Pueblo aprecia que se hayan incluido varios de los supuestos que ha venido planteando en las actuaciones tramitadas en 2020 y en 2021.

Subsanación o mejora de las solicitudes

Muchas denegaciones del ingreso mínimo vital están motivadas porque el solicitante forma parte de una unidad de convivencia, o de otra unidad de convivencia, sin haberlo incluido en su solicitud. El Defensor del Pueblo considera que esta actuación podría no ser correcta, ya que el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) presume el vínculo de parentesco, y no comprueba si el supuesto puede corresponderse con una de las situaciones especiales que están previstas.

El apartado 3 del artículo 68 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, establece que la Administración tiene a su disposición recabar del solicitante la modificación o mejora voluntaria de su solicitud. Por ello, esta institución formuló una Recomendación al Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) para que se recabe de las personas que solicitan el ingreso mínimo vital, cuando lo hacen individualmente, pero no viven solas, y cuando lo hacen como unidad de convivencia, pero no incluyen a algunos o todos los miembros que componen la unidad de convivencia, la modificación o mejora voluntarias de su solicitud en los casos de divergencia entre el contenido de esa solicitud y la documentación y datos aportados al expediente, antes de cancelar la solicitud, archivar el expediente o denegar la prestación. Se ha de tener presente, además, la dificultad existente para obtener asistencia y asesoramiento presencial en los centros de atención e información de la Seguridad Social (CAISS).

Además, el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) ha informado de las mejoras para facilitar la cumplimentación de la solicitud de ingreso mínimo vital. Entre ellas, que el aplicativo recoge apartados informativos sobre determinados puntos críticos, como es el de la constitución o formar parte de una unidad de convivencia, para minorar los errores y facilitar a los ciudadanos la correcta presentación de su solicitud.

Incidencias en la tramitación y la resolución

En 2021 se ha incrementado la demora de la entidad gestora en resolver las solicitudes y reclamaciones previas, y sigue sin motivar adecuadamente las resoluciones de inadmisión de la solicitud y las resoluciones denegatorias de la prestación. En cuanto a las reclamaciones previas, siendo su plazo de resolución de 45 días hábiles, se resuelven en algunos casos con mucha dilación, de más de seis meses.

El Defensor del Pueblo remitió al Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) un Recordatorio del deber legal de ajustarse en la instrucción y resolución de los procedimientos administrativos relacionados con las solicitudes de ingreso mínimo vital a las normas aplicables al procedimiento administrativo común a todas las

Administraciones Públicas, para que sus actos y resoluciones cumplan con los requisitos de validez y eficacia.

Además de los plazos dilatados, están las incidencias referidas a la falta de motivación de algunas resoluciones denegatorias. En algún caso, la resolución únicamente señala que el solicitante «no cumple los requisitos apropiados», lo que deja a la persona interesada en una situación de indefensión. La Administración alegaba que se ponía a disposición de la persona interesada diferentes canales de comunicación para que pudiera ser informada con una mayor precisión. En tal caso, debiera obrar en el expediente un acta, diligencia o cualquier otro medio de prueba, acreditando que efectivamente se ha informado a la persona interesada «con mayor precisión».

La entidad gestora indicó que, inicialmente, la aplicación informática por la que se gestionaban las solicitudes no recogía todas las causas de denegación, por lo que se utilizaron causas genéricas, pero que estaba en proceso de solución. Mantiene que, aunque la causa de denegación de la solicitud no se motive en la resolución inicial, se motiva en la resolución que resuelve desestimar la reclamación previa. A la vista de dicho criterio, el Defensor del Pueblo, en una actuación iniciada de oficio, aun entendiendo las limitaciones de la aplicación informática, ha insistido en que la motivación posterior, en la resolución desestimatoria de la reclamación, no puede subsanar la falta de motivación en la resolución inicial.

En cuanto a la Recomendación para identificar de forma desglosada y detallada, en las resoluciones que declaran la inadmisión de la solicitud o deniegan la prestación, las rentas, ingresos y patrimonio considerados para determinar que la persona interesada no cumple el requisito de encontrarse en situación de vulnerabilidad económica, de conformidad con lo establecido en los artículos 35 y 88 de la Ley 39/2015, cabe señalar que se ha entendido aceptada parcialmente, ya que en las citadas resoluciones, aunque no en todas, ya se indica el total de los ingresos y patrimonio computados para determinar que la persona solicitante no se encuentra en situación de vulnerabilidad económica. Respecto a su identificación y desglose, la entidad gestora señala que, al indicar que se ha superado el umbral de ingresos o de patrimonio y reflejar en la resolución la cuantía o valor que se imputa, la resolución se encuentra suficientemente motivada.

Requisito de vulnerabilidad económica

En cuanto a los requisitos para determinar si las personas solicitantes se encuentran o no en situación de vulnerabilidad económica cabe señalar, en primer lugar, que el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) no ha aceptado la Recomendación de excluir del cómputo de ingresos y rentas, para determinar la situación de vulnerabilidad

económica, a efectos del reconocimiento del ingreso mínimo vital, el importe de las prestaciones de la renta activa de inserción (RAI), reconocidas a las víctimas de violencia de género. La Secretaría de Estado de la Seguridad Social y Pensiones se ha ratificado en que los ingresos provenientes del reconocimiento de una renta activa de inserción a las víctimas de violencia de género, a cargo del SEPE, deben computarse para determinar la situación de vulnerabilidad económica.

Por lo que se refiere al cómputo del valor del patrimonio, esta institución planteó la situación de aquellas personas que el INSS determina que no se encuentran en situación de vulnerabilidad económica, en consideración al patrimonio inmobiliario que consta a su nombre, pero del que no pueden disponer. Es el caso de las personas separadas o divorciadas que mantienen la titularidad de un porcentaje de los bienes gananciales, pero que no pueden disponer de ellos por estar atribuido su uso a su expareja y, en su caso, a sus hijos, como domicilio familiar; o el de aquellas personas que heredan de uno de sus padres una parte del inmueble donde continúan viviendo el otro progenitor y sus hermanos. Asimismo, el INSS también computaba el valor de los bienes inmuebles embargados, que han quedado adscritos a la satisfacción de una deuda y pendientes de ejecución forzosa, o de los bienes con diligencia de embargo dispuestos por la Administración Pública, pendientes de ser vendidos mediante concurso, subasta o adjudicación directa.

A este respecto, el texto de la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, en su artículo 20.4, ha establecido finalmente que se tendrá en cuenta el patrimonio neto de la persona sola o de la unidad de convivencia, para determinar la situación de vulnerabilidad económica.

Residencia legal y efectiva en España

En determinados casos se han denegado las prestaciones, por no quedar acreditado, a juicio del Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), la condición de víctima de trata de seres humanos y de explotación sexual, por lo que el Defensor del Pueblo inició de oficio una actuación con la Secretaría de Estado de Seguridad Social y de Pensiones. El problema se planteaba por no considerar suficientes para acreditar esa situación de víctima los informes que emitían las ONG, aun siguiéndose las previsiones del Plan de contingencia contra la violencia de género ante la crisis del covid-19, de la Secretaría de Estado de Igualdad y contra la Violencia de Género. Según ese plan, y con respecto a la acreditación de la situación de trata o explotación sexual, para garantizar la utilización de criterios uniformes en el acceso a ayudas y prestaciones, como el ingreso mínimo vital, y al apoyo habitacional, dicha acreditación se ha de realizar utilizando un modelo de informe unificado, en el que se recogen los aspectos relativos a las circunstancias que

presenta la víctima y que determinan la existencia de signos compatibles con estar sufriendo una situación de trata o explotación sexual, o una situación de vulnerabilidad ante un posible abuso o explotación (actual o futura).

Dadas esas dificultades para la acreditación de la condición de víctima de las personas solicitantes, el Defensor del Pueblo pidió información sobre si se iban a admitir como medio probatorio los informes de los organismos que refieran que la persona ostenta indicios de ser víctima de trata de seres humanos y de explotación sexual, cuando existan otras intervenciones, sea de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, de inspectores de trabajo, de servicios sanitarios o del ministerio fiscal, o de otros elementos probatorios, como puede ser la colaboración de la persona contra las redes organizadas.

En la misma actuación y en otras quejas sobre asuntos concretos similares, a efectos de acreditar la residencia legal de las citadas víctimas, se remitieron también Recomendaciones para considerar que las solicitudes de asilo, refugio y de protección internacional admitidas a trámite son documentos válidos y suficientes para acreditar la situación legal en España, a los efectos de lo previsto en el artículo 19.2 del Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital, y de considerar que la tarjeta roja otorga a sus titulares, siempre que carezcan de medios económicos, el derecho a acceder al ingreso mínimo vital, cuando cumplan los demás requisitos para ello.

Aunque las Recomendaciones no fueron aceptadas, la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, en el artículo 21.2, contempla que las personas víctimas de trata de seres humanos y de explotación sexual, así como sus hijos, podrán acreditar la residencia legal en España con la autorización provisional de residencia expedida por la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior, por colaboración con las autoridades policiales o judiciales, o expedida por la Secretaría de Estado de Migraciones, en atención a la situación personal de la víctima.

Requisitos para las unidades de convivencia

Por lo que se refiere al requisito temporal que se exigía a las unidades de convivencia de estar constituidas, en los términos del artículo 6, durante al menos el año anterior a la presentación de la solicitud, de forma continuada, hay que indicar, en primer lugar, que la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, lo ha reducido a seis meses.

Previamente a la ley, tras la supresión del apartado 2 b) del artículo 6 del texto legal por el Real Decreto-ley 3/2021, de 2 de febrero, se solicitó información al Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), sobre la exención del citado requisito en determinados supuestos, tras el cese de convivencia de los progenitores y el inicio de los trámites legales para formalizar la situación, en los casos que no vienen expresamente

recogidos en la norma. Es el supuesto del progenitor que sigue residiendo con los hijos en el domicilio familiar, y que solicita la prestación antes de que transcurra el plazo indicado desde que el otro progenitor dejó de formar parte de la unidad de convivencia y fue cursada su baja en el padrón.

El Defensor del Pueblo viene insistiendo en que, en el caso de empadronamientos irregulares, se inicie el cómputo del plazo de convivencia desde la fecha en que la persona interesada solicitó la baja, por inscripción indebida, de las personas que figuran empadronadas en su domicilio, donde en realidad ya no residían, y no desde la fecha en que se les da de baja en el padrón por la Administración local.

Por lo que se refiere al mantenimiento del requisito temporal exigido a las unidades de convivencia ya beneficiarias de la prestación, en el caso de que se altere el número de miembros que la componían cuando se reconoció la prestación, la entidad gestora ha informado de que, si uno de los miembros de la unidad de convivencia abandona el domicilio común es posible mantener el derecho a percibir la prestación, adecuándola a la nueva situación, mientras que en la incorporación de nuevos miembros, salvo las excepciones previstas en el texto legal, deberá cumplirse el requisito temporal por la nueva unidad de convivencia.

En cuanto a las modificaciones en el empadronamiento de los menores, en los casos de custodia compartida, del domicilio de un progenitor al del otro progenitor, el Defensor del Pueblo remitió al Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) la Recomendación de eximir a las unidades de convivencia compuestas por un progenitor y sus hijos menores del requisito temporal de estar constituidas de forma continuada, al menos durante el año previo a la presentación de la solicitud cuando se modifique el domicilio del empadronamiento de los menores y, en especial, cuando el cambio de inscripción obedezca a una modificación del régimen de su custodia entre los progenitores, con el fin de garantizar el interés superior del menor.

Actualización de la prestación

La norma prevé que en cada ejercicio se revisen los expedientes de ingreso mínimo vital, con efectos de 1 de enero, para actualizar la prestación en función de los ingresos correspondientes al ejercicio anterior. Durante todo el año 2021, los beneficiarios han solicitado que se procediera a la actualización de la cuantía del ingreso mínimo vital, que había sido concedido con carácter general con los datos de rentas, ingresos o bienes de 2019 y, por consiguiente, debía modificarse según los datos de renta y patrimonio de 2020. Desde el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) se informó al Defensor del Pueblo de que estaba previsto realizar una actualización de la prestación de ingreso mínimo vital en función de los ingresos de 2020 que facilitara la Agencia Estatal de la

Administración Tributaria (AEAT), lo que se produciría una vez que dicha agencia hubiera terminado el tratamiento de las declaraciones de la renta de 2020, cuyo plazo de presentación finalizó el 30 de junio.

El INSS ha mantenido durante buena parte del ejercicio que, dado que este proceso se planifica, organiza y ejecuta centralizadamente, dependía de la disponibilidad de la Agencia Tributaria y se desconocía la fecha exacta en la que se llevaría a cabo. Por ello, se iniciaron las correspondientes actuaciones con la agencia, para solicitar información al respecto.

Finalmente, el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) informó del comienzo del proceso de cruce de datos con la agencia tributaria en el mes de octubre, con los expedientes de ingreso mínimo vital reconvertidos de oficio de una protección familiar, indicando que se prolongaría durante el último trimestre del año, con el resto de expedientes de ingreso mínimo vital reconocidos. Sin embargo, la agencia ha comunicado a esta institución que puso a disposición del INSS los datos de renta, imputaciones e información patrimonial del ejercicio fiscal 2020 en el mes de julio de 2021.

Es preciso tener en cuenta que muchos beneficiarios del ingreso mínimo vital, que tienen derecho a cuantías muy superiores de las que están percibiendo actualmente, se encuentran en situación muy precaria, a la espera de que se actualice la cuantía de la prestación.

La demora del Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) en proceder a actualizar la prestación en 2021 ha sido la causa de iniciar numerosas actuaciones y de solicitar información sobre el criterio de la Dirección General del INSS, sobre las actuaciones que proceden ante la demora de la entidad gestora en actualizar y revisar el importe de la prestación, con efectos de 1 de enero de 2021, a los beneficiarios de la prestación reconocida en 2020. Estos han podido recibir, durante 2021, la prestación del ingreso mínimo vital en exceso, por tanto, indebidamente. En concreto, se ha solicitado información sobre la repercusión de la deuda que se haya podido generar por dicha circunstancia en el reconocimiento de pensiones, cuando el hecho causante se produce cuando ella no se ha reintegrado.

9.4 PRESTACIONES POR DESEMPLEO

Subsidio extraordinario por desempleo para empleadas del hogar

El subsidio extraordinario por desempleo para empleadas del hogar establecido por el Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, motivó numerosas quejas, en la segunda parte del año 2020 y durante la primera mitad del año 2021, por la falta de resolución

expresa de las solicitudes y la imposibilidad de obtener información en las oficinas de prestaciones, ya que la gestión del subsidio se articulaba por los servicios centrales del Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) y fue encomendada a personal externo al suyo, con insuficiente experiencia. En el informe anual de 2020 se dio cuenta de la Recomendación efectuada por el Defensor del Pueblo para la mejora de la información facilitada a las empleadas del hogar, aceptada por el SEPE.

Pese a ello, y dada la compleja tramitación administrativa prevista por ese servicio, continuaron llegando, a lo largo del año 2021, muchas quejas por una denegación del subsidio, debida a errores puramente formales en la cumplimentación de la solicitud por parte de la trabajadora o de la declaración responsable por parte de la persona titular del hogar familiar o empleador. Iniciadas numerosas actuaciones ante el SEPE y, con la subsanación de los errores formales por las trabajadoras y por sus empleados, siguiendo las indicaciones que facilitaba el Defensor del Pueblo, la mayoría de estas quejas tramitadas concluyeron con el reconocimiento del subsidio previamente denegado, en algunos supuestos incluso habiéndose desestimado la reclamación administrativa previa.

Sanción por falta de renovación de la demanda de empleo

La queja de un ciudadano permitió conocer al Defensor del Pueblo una práctica del Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) de carácter general irregular. Se trata de la ejecución de la sanción de pérdida de un mes de prestación contributiva o de subsidio asistencial por desempleo por la falta de renovación de la demanda de empleo ante el correspondiente servicio autonómico de empleo (en aplicación de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social).

El Defensor del Pueblo formuló una Recomendación de alcance general, al hilo de un supuesto concreto, planteando que la ejecución de la sanción de pérdida de un mes de protección económica por desempleo no pueda tener un valor económico superior al de la protección económica que se disfrutaba cuando se produjo la infracción. Esta resolución no ha sido aceptada por el SEPE, que ha alegado razones puramente operativas, por los problemas de gestión y de recaudación que generaría.

Prestación extraordinaria de desempleo por ERTE

Pese a los esfuerzos realizados, en este año 2021, el pago de prestación de los trabajadores inmersos en un expediente de regulación temporal de empleo (ERTE) ha seguido soportando demoras significativas, en lo que influyó el ataque informático sufrido

por el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) a principios del mes de marzo, que ralentizó sus cobros.

Muchos ciudadanos han debido esperar más de un año para recibir las prestaciones por ERTE. Con carácter general, los cambios en la manera de presentar la documentación, errores en el cálculo de los días cotizados acordes a los períodos computados por las empresas, y el cumplimiento de los plazos establecidos por las sucesivas prórrogas de los ERTE, han supuesto un obstáculo en la gestión de estas prestaciones, lo que, además, acaba afectando a la gestión del desempleo ordinario, produciendo importantes demoras en la gestión de nuevas solicitudes.

Dada la situación generada por dichos retrasos, el Defensor del Pueblo inició actuaciones con el SEPE, para conocer cada uno de los expedientes de aquellos ciudadanos que presentaron queja al respecto. En la mayoría de las ocasiones, el expediente se resolvió de forma favorable para los interesados mediante la revisión de nuevo de los expedientes abiertos en ese organismo y el reconocimiento y abono de las cantidades pendientes de percibir, aun con considerable retraso.

Normalización del funcionamiento de las oficinas del SEPE y del servicio de concesión de cita previa

En el pasado informe quedaron ampliamente reflejadas seis Recomendaciones que el Defensor del Pueblo elevó a la Secretaría de Estado de Empleo y Economía Social, en el marco de una actuación de oficio, motivada por la necesidad de afrontar de modo urgente el notable incremento de carga de trabajo experimentado por el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE), que llegó a multiplicarse por seis, como consecuencia de la incidencia de la pandemia, tras la declaración del primer estado de alarma en el mes de marzo del 2020.

Las citadas Recomendaciones fueron aceptadas por la secretaría de Estado, adoptándose medidas apuntadas por la institución. Entre ellas, deben destacarse las modificaciones introducidas por el SEPE en el sistema de gestión de la cita previa, para establecer un sistema en línea mediante el cual el usuario solicita la cita, facilitando su correo electrónico y teléfono, a fin de que un gestor pueda contactar con él y tramitar su prestación. También se dispuso en la web un formulario de «presolicitud» de prestaciones de trabajadores desempleados no afectados por ERTE, sin necesidad de contar con autenticación digital, que igualmente permite que un gestor se ponga en contacto con el solicitante, a fin de completar el reconocimiento de la prestación.

Por otra parte, se tuvo conocimiento de la actualización y mejora del servicio de atención telefónica, con ampliación de medios técnicos, contratación de nuevas licencias, ampliación del número de canales existentes, implantación de números de teléfono de

carácter gratuito, y refuerzo del servicio prestado por los agentes desde sus domicilios, así como de la habilitación de un acceso a través del pin del teléfono, que permite conocer el estado de las prestaciones en la sede electrónica y en la página web del SEPE.

Ese organismo informó, igualmente, de la incorporación al Espacio Covid-19 de preguntas frecuentes para resolver dudas de trabajadores y empresas, y de una *Guía de errores en reconocimiento de prestaciones ERTE*, que señala los errores más frecuentes y la necesidad de que se resuelvan por las empresas, gestorías o asesores. Por otra parte, el SEPE aceptó y materializó la propuesta del Defensor del Pueblo de permitir la presentación de la declaración anual de rentas del subsidio para mayores de 52 años a través de la presolicitud habilitada en la web.

Sin perjuicio de reconocer la intensa actividad desarrollada por el SEPE desde el inicio de la pandemia, debe hacerse constar que, a lo largo del año 2021, se ha recibido un elevado número de quejas en las que los ciudadanos continuaban solicitando la definitiva normalización del funcionamiento de sus oficinas y refiriendo importantes dificultades para concertar cita previa, a través de la web o del servicio telefónico, señalando en otras ocasiones de la excesiva demora en su concesión.

Ello ha motivado el inicio de una nueva actuación ante ese organismo autónomo, que en su respuesta destaca el establecimiento de las «presolicitudes» vía web, que evitan la afluencia masiva a las oficinas, al reconocerse las prestaciones sin la presencia física de los usuarios. Pero, según indica, dado el volumen ingente de estas presolicitudes, ha sido preciso derivar efectivos para su tramitación, retirándolos de la atención presencial a los usuarios.

El informe del SEPE señala también el establecimiento de un nuevo proyecto a nivel nacional, que conjuga la cita previa con la gestión de la espera y el distrito único y considera que este nuevo sistema será muy efectivo próximamente, aunque reconoce que, en la fecha de elaboración de su informe, estaba generando una ralentización de los procesos, hasta su mayor dominio de uso por parte de los gestores. También hace mención a la disminución de plantilla en el organismo por diversas causas, como las jubilaciones, los concursos de traslados o la finalización de nombramientos de interinos.

9.5 EMPLEO

Los últimos datos oficiales que ofrece el Instituto Nacional de Estadística (INE), correspondientes a la Encuesta de Población Activa del tercer trimestre de 2021, reflejan una clara recuperación del empleo durante este año. En los doce últimos meses, el empleo ha aumentado en 854.100 personas, de modo que el número de ocupados supera los 20 millones. Esta cifra de ocupados no se alcanzaba desde el año 2008.

En el momento más crítico de la pandemia llegó a haber más de 3,6 millones de trabajadores afectados por expedientes temporales de regulación de empleo (ERTE). Al finalizar el mes de octubre de 2021, había 239.230 personas, lo que significa que ya han salido de esta situación más del 93,4 %.

En esta misma línea de mejora de los datos de empleo, se ha producido un descenso de la tasa de paro, que se sitúa por debajo del 15 %, frente al 16,3 % de hace un año, lo que sitúa el número total de parados en 3.105.905, frente a los casi cuatro millones de hace un año.

La mejora de los datos de empleo parece indicar que los efectos de la pandemia en el empleo se están superando. El mecanismo de los ERTE y las medidas de protección de los trabajadores autónomos y por cuenta ajena, afectados por esta situación, se mantienen, con las modificaciones para adaptarlas a la nueva realidad alcanzadas en el VI Acuerdo Social en Defensa del Empleo.

Los datos, no obstante, siguen reflejando que España sufre unos niveles de desempleo muy superiores a los que tienen los países del entorno, y hay más de un millón de hogares con todos sus miembros en paro.

La temporalidad y la precariedad continúan siendo males endémicos del mercado laboral. En el curso de este año se han aprobado distintas normas de carácter social, con la finalidad de paliar estas debilidades estructurales, que merecen una acogida favorable por parte del Defensor del Pueblo. Así, se ha producido un nuevo incremento del salario mínimo interprofesional y se ha modificado el Estatuto de los Trabajadores, para introducir la presunción de laboralidad en el ámbito de las plataformas digitales de reparto. Al finalizar el año, se ha aprobado el Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo. El Defensor del Pueblo debe reiterar que el empleo estable y de calidad, sin el cual no es posible una vida digna, debe ser un objetivo irrenunciable de los agentes políticos y sociales. Debe también insistir en la importancia del diálogo social y la búsqueda del consenso para la solución de los problemas y retos a los que se enfrenta el país.

El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia informa sobre la estrategia española de reformas e inversiones para canalizar los fondos destinados por Europa para reparar los daños provocados por la crisis de la covid-19 y contempla medidas para desarrollar las políticas activas de empleo a través del Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE). Como se pone de manifiesto en este plan, el diseño de un conjunto de políticas públicas de empleo resulta necesario para avanzar en un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo, preparado para las nuevas demandas y oportunidades globales, como la transición digital y la transición ecológica.

En este marco se ha aprobado el Real Decreto 818/2021, de 28 de septiembre, por el que se regulan los programas comunes de activación para el empleo del Sistema Nacional de Empleo. Este reglamento integra y actualiza la normativa dispersa sobre programas comunes de políticas activas de empleo, mucha de la cual era incluso anterior a la asunción de las competencias en esta materia de políticas activas de empleo por parte de las comunidades autónomas. Al mismo tiempo, se ha iniciado la tramitación del anteproyecto de esta Ley de Empleo, a cuyas previsiones habrá de ajustarse dicho real decreto. A falta de aprobación de esta ley y de la necesaria adaptación a este real decreto de la normativa autonómica, debe ponerse de relieve la importancia de la dimensión local del empleo en el diseño de los programas, planes y medidas que contempla y la esperable mayor seguridad jurídica y claridad para la gestión de los programas de empleo que supone su aprobación.

Debe incidirse en la necesidad de la evaluación y adaptación de estos programas, en atención a su eficacia en la consecución de los fines que pretenden y en que esta evaluación se realice con claridad, transparencia y publicidad.

Debe también destacarse el esfuerzo que deben hacer los servicios públicos de empleo para atender el derecho de los trabajadores desempleados a un itinerario personalizado que favorezca su empleabilidad y les permita ser destinatarios de estos programas.

Conciliación laboral y familiar

Durante este año se han recibido numerosas quejas referidas a las dificultades para conciliar la vida laboral y familiar, en los casos de menores que han tenido que guardar cuarentena obligatoria por motivo de la covid-19.

Las medidas a las que pueden acogerse los cuidadores del menor están contempladas en el «Plan ME CUIDA», regulado en el artículo 6 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo. Este precepto ha sido objeto de sucesivas prórrogas, la última de las cuales extiende su vigencia hasta el 28 de febrero de 2022. La norma establece el derecho a acceder a la adaptación o reducción de la jornada, pero muchos trabajadores ponen de relieve que en la práctica su adopción requiere el acuerdo del empleador y, además, en el caso de la reducción de jornada, suponen la reducción proporcional del salario, por lo que las consideran insuficientes.

Esta institución informa a los ciudadanos que presentan quejas al respecto que la regulación de esta materia es una potestad legislativa que corresponde a las Cortes Generales a iniciativa del Gobierno, el Congreso o el Senado. No obstante, debe dejarse constancia de las razones que amparan sus reclamaciones y de la conveniencia de que se estudie la posibilidad de adoptar nuevas medidas que favorezcan que en estos

supuestos los trabajadores puedan cumplir con sus obligaciones del cuidado del menor a su cargo, sin merma de sus retribuciones, o con una compensación económica que lo haga posible.

Inclusión y participación de los trabajadores en los planes de empleo: baremación

Muchas de las quejas que se reciben en esta institución expresan la disconformidad de ciudadanos desempleados con la imposibilidad de ser destinatarios de planes de empleo, por no formar parte de los colectivos a los que están dirigidos. En estos casos se les informa de que el establecimiento de planes o medidas de fomento del empleo o mejora de la formación y de la empleabilidad específicamente dirigidas a alguno de los colectivos prioritarios que contempla la Ley de Empleo, en atención a sus necesidades específicas, es manifestación de la orientación de las políticas activas de empleo que corresponde fijar al Gobierno, con la colaboración de las comunidades autónomas con competencia en la materia y cuya supervisión, en tanto se adopten en el marco legal, no compete a esta institución.

Un número relevante de quejas se refiere a la falta de publicidad de los criterios que siguen los servicios públicos de empleo para la preselección de trabajadores para la contratación en las Administraciones Públicas en el marco de planes de empleo. Con carácter general, los servicios públicos de empleo preseleccionan a los trabajadores desempleados mediante mecanismos de búsqueda de candidatos en sus bases de datos, y las ofertas no están sujetas a difusión.

La selección que realizan los servicios públicos de empleo imposibilita el acceso al empleo público, aunque se trate de empleo temporal en el marco de planes de empleo, para quienes no son seleccionados, sin posibilidad de recurso o impugnación aunque cumplan con los requisitos para la contratación. Por ello, esta institución considera que, desde los servicios públicos de empleo, debe hacerse un esfuerzo por facilitar la máxima información posible que, sin merma de la eficacia en la gestión de la oferta de empleo, permita a los trabajadores desempleados que no han sido seleccionados por los servicios públicos de empleo, como candidatos a la contratación por parte de la entidad pública empleadora, conocer el criterio seguido que ha fundamentado la selección.

El Defensor del Pueblo considera que el principio de transparencia en la actuación de la Administración hace exigible, como mínimo, que los servicios públicos de empleo hagan público el procedimiento establecido para la gestión de estas ofertas de empleo y los criterios para la ordenación y selección de los trabajadores de entre todos los que cumplen los requisitos exigidos por la Administración empleadora, en la correspondiente convocatoria.

En este sentido, en el año 2020, el Servicio Público de Empleo de Extremadura (SEXPE) tenía previsto dictar instrucciones para la gestión de las ofertas de empleo realizadas en el marco de planes de empleo, pero no las ha remitido a esta institución. El Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) ha comunicado que para la gestión de las ofertas ordena a los desempleados por fecha de inscripción y publica las listas provisionales de trabajadores seleccionados en las que se detallan los requisitos y el procedimiento establecido para la selección, y se abre un plazo para la presentación de alegaciones. En la resolución definitiva, además de la información referida a la contratación, se informa del plazo para presentar reclamación previa a la vía jurisdiccional.

Al cierre de este informe se está a la espera de que el SEPE remita la norma o instrumento en la que se establece este procedimiento e informe sobre su publicidad. Este procedimiento de gestión de las ofertas públicas de empleo responde al planteamiento de esta institución, por lo que las actuaciones que se realicen ante los servicios públicos de empleo autonómicos en esta materia, se harán a partir de estos criterios.

Son también numerosas las quejas presentadas ante el Defensor del Pueblo respecto de la baremación que realizan las Administraciones Públicas de las circunstancias que concurren en los potenciales destinatarios de los planes de empleo. En estos casos, salvo errores o irregularidades puntuales que puedan haberse constatado en el curso de las pertinentes investigaciones, con carácter general los criterios de baremación responden a las facultades que corresponden a dichas administraciones en la gestión y ejecución de los planes de empleo, y así se informa a los interesados.

Formación para el empleo público

Como es sabido, con la declaración del estado de alarma y sus prórrogas, las actividades educativas y de formación, incluida la formación profesional para el empleo, se han mantenido a través de las modalidades a distancia y por internet, lo que ha evitado que se paralicen.

El Defensor del Pueblo entiende que está justificado mantener medidas en esta línea, posibilitando que quien no puede acudir físicamente a las clases, en cumplimiento de prescripciones de salud pública, pueda recibir de forma virtual la formación. A este respecto, cabe señalar que el SEPE contempla la impartición de formación presencial a través de un aula virtual, así como el sistema de impartición bimodal, que permite al docente impartir de forma presencial a una parte de los asistentes, mientras que otra asiste de forma virtual.

Esta institución ha constatado que participantes en cursos de certificados de profesionalidad no han podido alcanzar el mínimo del 75 % de horas de asistencia exigido por la normativa para obtener un módulo por guardar cuarentena obligatoria. Se ha trasladado el criterio expuesto a la Administración responsable, en este caso Castilla y León, y se ha solicitado, además, informe sobre la posibilidad de ofrecer a los alumnos afectados cursar el módulo del certificado de profesionalidad. La institución está a la espera de respuesta.

Por otro lado, la intervención del Defensor del Pueblo ha hecho posible que unos alumnos que realizaron prácticas profesionales en el extranjero, en el marco del programa Erasmus, en el año 2016, obtengan, ya en 2021, el correspondiente certificado de profesionalidad en la Comunidad de Madrid.

Ayudas extraordinarias para trabajadores en ERTE

Las comunidades autónomas, en el ámbito de sus competencias, han aprobado distintas ayudas extraordinarias para paliar las graves consecuencias provocadas por la pandemia de covid-19 en la actividad económica y laboral. Muchas de ellas han aprobado ayudas dirigidas a personas trabajadoras afectadas por expedientes de regulación temporal de empleo, para paliar la pérdida de poder adquisitivo que padecen, como consecuencia de la suspensión de sus contratos de trabajo.

Con carácter general, las comunidades autónomas que han establecido estas ayudas han fijado como requisito para su percepción que el centro de trabajo de quien se ha acogido al ERTE esté radicado en su comunidad autónoma. No obstante, algunas comunidades autónomas hacen depender la ayuda a la residencia del trabajador en su territorio. Así ocurre en Cataluña, País Vasco, Navarra y Extremadura.

La concurrencia de regulaciones autonómicas en las que se conceden estas ayudas, atendiendo en unos casos a la residencia del trabajador en la comunidad autónoma y en otros a la ubicación del centro de trabajo, puede dar lugar a que trabajadores en ERTE que residen en una comunidad autónoma distinta de aquella en la que está radicado su centro de trabajo no puedan acceder a ayudas en ninguna de las dos. Puede darse también la paradoja de trabajadores que cumplan con los requisitos para acceder a ayudas de dos comunidades autónomas.

La pérdida económica que pretenden paliar estas ayudas deriva de la suspensión temporal de los contratos de trabajo, y estas suspensiones son consecuencia de las restricciones a la actividad económica legítimamente determinadas por cada una de las administraciones autonómicas en sus respectivos territorios para controlar la pandemia, que han determinado el cierre o disminución de actividad de muchas empresas ubicadas en su territorio. Tomando en consideración esta realidad, parece más razonable vincular

las ayudas al lugar en el que está radicado el centro de trabajo afectado por la prohibición o la reducción de actividad, que al lugar de residencia del trabajador. Desde el punto de vista de la equidad, considera el Defensor del Pueblo que no parece suficientemente justificado que la Administración establezca una línea de ayudas para los trabajadores afectados por un ERTE y reciban un distinto trato, en razón de una circunstancia ajena a lo laboral, como es el lugar de residencia.

Esta institución ha dado inicialmente traslado de este asunto a la Generalitat de Cataluña, por referirse a ella el caso examinado. Hasta la fecha no se ha recibido informe explicativo de la posición de la Administración autonómica.

También en el marco de estas ayudas extraordinarias destinadas a trabajadores afectados por expedientes de regulación de empleo se han seguido actuaciones ante la Junta de Castilla y León. En este caso, el crédito presupuestario era insuficiente para cubrir todas las ayudas que cumplían los requisitos y las solicitudes se resolvieron por orden de entrada, estimándose como fecha de presentación la de la entrada en el órgano encargado de la tramitación, en contra de lo preceptuado en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, que establece los registros en los que pueden presentarse las solicitudes, lo que ha determinado la indebida denegación de ayudas.

Una ayuda excepcional de estas características, a juicio del Defensor del Pueblo, debiera estar diseñada y dotada presupuestariamente con la previsión de que pueda ser recibida por todos los trabajadores que cumplan los requisitos fijados para su concesión. De no ser así, el criterio de la mayor o menor celeridad en la presentación de la solicitud no parece el idóneo para cumplir adecuadamente la finalidad de la norma, que es paliar la pérdida de capacidad económica de los trabajadores a los que está dirigida.

La Junta de Castilla y León ha aceptado la Recomendación de esta institución y adecuará en futuras convocatorias los requisitos de presentación de las solicitudes a lo previsto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre. A instancias de esta institución está valorando además la posibilidad de atender las solicitudes de ayudas presentadas al amparo de la convocatoria examinada, que habrían sido aceptadas siguiendo estas prescripciones legales.

Inspección de Trabajo y Seguridad Social

Las numerosas quejas que recibe cada año el Defensor del Pueblo en relación con la Inspección de Trabajo y Seguridad Social se refieren mayoritariamente a la disconformidad con los criterios de actuación mantenidos en las intervenciones comprobatorias e inspectoras y el largo tiempo que transcurre entre la presentación de la denuncia y el inicio de actuaciones, pero no reflejan la importancia de este servicio como instrumento esencial de garantía de los derechos laborales. No puede dejar de ponerse

de relieve a estos efectos la fundamental labor que ha desarrollado la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en la lucha contra la temporalidad fraudulenta, que ha permitido convertir, entre los años 2018 y 2020, más de 300.000 contratos en indefinidos.

El Plan estratégico de la inspección de trabajo y seguridad social 2021-2023 pretende reforzar esta línea de actuación, en coherencia con el objetivo de la acción de gobierno de lucha contra la temporalidad y por la estabilidad en el empleo. Este plan pretende una intensificación de la función de la inspección de trabajo como garante de la efectividad de los derechos laborales y una modernización organizativa y también tecnológica, necesaria para afrontar las nuevas formas de prestación de servicios derivadas del desarrollo tecnológico y digital.

El Defensor del Pueblo viene poniendo de relieve en los sucesivos informes la insuficiente dotación de personal de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. En el Plan estratégico de la inspección de trabajo se propone una adecuada dotación de medios personales y materiales. Incide en esta necesidad, que constituye uno de los ejes sobre los que se ha estructurado. Debe, por tanto, insistirse en que se adopten las medidas necesarias para el fortalecimiento de medios personales y materiales que precisa la Inspección de Trabajo y Seguridad Social para el desempeño de su función, esencial para la dignidad en el trabajo y el adecuado funcionamiento del mercado laboral.

En respuesta a las quejas que muestran su disconformidad con las decisiones adoptadas por los inspectores de trabajo en el ejercicio de sus funciones, esta institución, con carácter general, informa del carácter técnico especializado de los inspectores. Los supuestos de falta de actuación, tras la presentación de una denuncia, se abordan tras un análisis individualizado, tomando en consideración que la normativa reguladora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social no establece un plazo tras la presentación de denuncia para iniciar actuaciones comprobatorias. En la generalidad de los casos, se recibe una puntual respuesta del Organismo Autónomo de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, informando de las actuaciones practicadas, lo que determina el cierre de las actuaciones por parte del Defensor del Pueblo.

El pasado año se hizo referencia a dos Sugerencias en relación con el acceso a los expedientes. La primera de ellas, referida al acceso de los denunciantes a las actuaciones comprobatorias una vez iniciado el procedimiento sancionador, y, por tanto, reconocida su condición de interesado, fue aceptada mediante la puesta a disposición del expediente a la persona compareciente.

Otra Sugerencia, referida al reconocimiento del interés legítimo de un concejal de un ayuntamiento en el acceso al expediente tramitado, en relación con presuntas

irregularidades en el pago de nóminas de trabajadores en el marco de un plan de empleo municipal, ampliamente reflejada en el informe del pasado año, no ha sido aceptada. La inspección de trabajo fundamenta la no aceptación en que el concejal solicitante no ostentaba la condición de interesado en el procedimiento, y alude al deber de confidencialidad y la protección de los datos personales obrantes en el expediente.

Esta institución considera que la respuesta facilitada no atiende con la atención que merece la legitimación que deriva de la condición de representante de la soberanía popular que ostentan los concejales, en los términos que declara la Sentencia del Tribunal Constitucional 173/2004, de 18 de octubre, que a juicio del esta Defensor del Pueblo constituye la premisa a partir de la cual debe resolverse esta solicitud de información.

Se ha recordado a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social que esta sentencia ha amparado decisiones de tribunales de justicia para reconocer a un concejal, no ya legitimidad para solicitar información sobre un expediente administrativo, como se pretende en este caso, sino legitimación activa para impugnar un acto administrativo que procede de una Administración distinta, sobre cuestiones que inciden en el ámbito de los cometidos propios de los miembros electos de las corporaciones locales.

La Administración competente estará obligada a adoptar las medidas que consideren necesarias para la protección de los datos personales que, consten en las actuaciones, conforme prevé el artículo 40.5 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, pero la eventual existencia de los datos susceptibles de protección no puede justificar la negativa al acceso a estas actuaciones, como alega ese organismo. La investigación ha concluido expresando la diferencia de criterios.

Otras cuestiones

En Defensor del Pueblo ha realizado actuaciones en relación con la prórroga de los contratos predoctorales afectados por la limitación de actividad derivada de la declaración del estado de alarma decretado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo. En sucesivas normas, se han prorrogado los contratos que tenían prevista la finalización hasta el 2 de abril de 2021 y hasta el 2 de abril de 2022. Las actuaciones de esta institución han estado dirigidas a conocer las razones por las que no se ha previsto la prórroga de los contratos que finalicen con posterioridad a esa última fecha, que también hayan estado afectados por el estado de alarma, y satisfacer el legítimo interés de los investigadores afectados en conocer las razones de este desigual trato.

La respuesta de la Agencia Estatal de Investigación revela que esta previsión normativa obedece a limitaciones presupuestarias. En esta tesitura, para el criterio de priorización se consideró que el impacto de la limitación de actividad en el objetivo de

formación y perfeccionamiento del personal investigador fue mayor en los contratos más cercanos a su finalización, debido a la mayor dificultad de afrontar retrasos y limitaciones en las condiciones de los trabajos de investigación con el tiempo necesario. Los contratos que en ese momento estaban en sus primeros meses —aunque sufrieron la misma parálisis en sus actividades—, presumiblemente tuvieron más tiempo para reorganizar su planificación temporal y, por tanto, una menor dificultad para conseguir sus objetivos. El Defensor del Pueblo concluye estas actuaciones, dejando constancia de la conveniencia de hacer el esfuerzo presupuestario necesario que posibilite también la prórroga de los referidos contratos.

En el curso de este año han concluido las actuaciones seguidas ante el Servicio de Mediación, Arbitraje y Conciliación (SMAC) de Galicia, tras la aceptación de las Recomendaciones sobre la lengua de redacción de las citaciones y actas de conciliación, de modo que se garantice el derecho de los ciudadanos a relacionarse con la administración gallega en la lengua oficial de su elección.

Se ha recibido también un extenso informe en relación con el funcionamiento del Servicio de Mediación, Arbitraje y Conciliación (SMAC) de la Comunidad de Madrid, tras el 4 de junio, una vez levantada la suspensión de los plazos administrativos adoptada durante el estado de alarma. El informe recibido no permite conocer si el sistema para la emisión de certificados acreditativos del trámite de solicitud de conciliación no funcionó hasta el 8 de julio, que fue el motivo principal por el que se inició la investigación. El informe ofrece una gran profusión de datos y alude al incremento de despachos de conciliación, pero su análisis conjunto no permite inferir que este servicio haya funcionado con la eficiencia exigible una vez finalizado el estado de alarma. En el año 2021 se ha puesto en marcha la nueva oficina virtual del Servicio de Mediación, Arbitraje y Conciliación para la resolución de conflictos laborales, con la que se propone agilizar los trámites de mediación en el SMAC. El Defensor del Pueblo ha concluido las actuaciones dando traslado a la Administración de la insuficiente información que ha remitido y permanecerá atenta a las quejas que puedan recibirse en relación con la suficiencia y eficacia de este servicio.

Cabe reseñar, en contraste con años anteriores, el escaso número de quejas relacionadas con el Fondo de Garantía Salarial (FOGASA), lo que parece ser indicativo de la capacidad de este servicio para atender el actual volumen de expedientes de solicitud de prestaciones por despido que le corresponde.

10 POLÍTICAS SOCIALES

Consideraciones generales

Según los indicadores utilizados para medir el volumen de personas que en España se enfrentan a una situación de fragilidad social y en riesgo de pobreza o exclusión social, el camino de lenta mejoría que se venía recorriendo, desde la crisis económico financiera de la década pasada, se vio truncado con la emergencia sanitaria de marzo de 2020 y la obligada paralización de buena parte de la actividad social, prolongada durante muchos meses en algunos sectores, por las características de la pandemia. Esos indicadores, empleados en diversos estudios periódicos y por el Instituto Nacional de Estadística, son claros a este respecto, con los datos consolidados de aquel año, con un incremento, por ejemplo, en el indicador AROPE, sobre riesgo de pobreza y exclusión social (*At-Risk-Of Poverty and Exclusion*). Afortunadamente, durante 2021, se ha registrado una mejora muy notable de los datos de empleo, factor de recuperación que debería repercutir favorablemente en una progresiva minoración de la difícil situación generada.

El grueso de la respuesta específica urgente a la emergencia sanitaria de 2020, desde el ámbito administrativo e institucional, ante el empeoramiento brusco de la situación social giró en torno a nuevas herramientas prestacionales de Seguridad Social y desempleo, descritas en el correspondiente capítulo de este informe y el correlativo del anterior ejercicio. Pero esta sacudida, que ha implicado una verdadera emergencia social para muchas personas, ha incrementado la demanda de asistencia en las diferentes redes de recursos sociales que organizan y gestionan el resto de administraciones.

El deterioro de las condiciones de vida es más sentido por quienes, ya en condiciones ordinarias, son merecedores de una mayor protección social. Es el caso de los menores en riesgo o situación de desamparo; las personas dependientes que no reciben aquellas prestaciones que necesitan y que, sin embargo, el ordenamiento les reconoce; las personas con discapacidad, o los mayores que, por opción o necesidad, viven en centros residenciales, donde no siempre reciben una atención adecuada e integral.

Sobre la atención residencial a mayores, después de la dura experiencia vivida, la crisis de la covid-19 debe significar, nítidamente, un antes y un después. Cada Administración social y de forma coordinada todas ellas, en el seno del consejo territorial estatal, han iniciado ya unos trabajos para revisar aspectos fundamentales del funcionamiento de los centros residenciales. Sobre la mesa se encuentran cuestiones que esta institución ha destacado en sus informes anuales, como la propia revisión del modelo residencial, el incremento de recursos humanos y la mejora de las condiciones

laborales, la coordinación sociosanitaria eficaz, un mayor control por parte de las Administraciones Públicas o un refuerzo de las garantías, que aseguren siempre unos cuidados respetuosos y dignos. Esa iniciativa de las administraciones competentes, en colaboración con los distintos agentes sociales, debe continuar y verse plasmada en resultados tangibles y de alcance.

10.1 SISTEMA DE PROTECCIÓN DE MENORES

10.1.1 Actuaciones relativas a menores en situación de riesgo o desamparo

Separación del grupo familiar

Con frecuencia se dirigen al Defensor del Pueblo los padres, tutores o acogedores de niños y niñas en situación de riesgo o desamparo. Estas quejas presentan una casuística muy dispar y, por tanto, difícil de plasmar en el limitado espacio de un informe general de gestión. El seguimiento de estas situaciones puede prolongarse durante varios años, dependiendo de la edad de los menores, los cambios que se producen en las dinámicas familiares o la eventual intervención judicial.

Las Administraciones Públicas competentes en protección de menores desarrollan actuaciones de gran importancia y trascendencia para la vida y la protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes en las referidas situaciones de riesgo o desamparo. Estas actuaciones pueden llegar a decidir la separación inmediata del grupo familiar cuando se aprecie causa de desamparo.

Cuando la intervención se produce frente a una situación de posible peligro para la integridad de un lactante, la Administración está obligada a actuar, siempre según los principios de necesidad y proporcionalidad.

El Defensor del Pueblo, al hilo de una actuación sobre esta cuestión, formuló a la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas de la Generalitat Valenciana las siguientes Recomendaciones:

- 1) Adoptar las medidas oportunas para que la separación de los lactantes de sus padres, en caso de sospechas no acreditadas de malos tratos, se someta a los principios de necesidad y proporcionalidad, de forma que la medida que se adopte en el interés superior del menor no restrinja o limite más derechos que los que ampara.
- 2) Oír a los padres desde el inicio de las actuaciones y, tratándose de un lactante, facilitar la continuidad de la lactancia y el contacto físico con la madre, salvo que se acredite un peligro real e inevitable para el menor cuando esté con la madre.

- 3) A fin de evitar el mínimo impacto en el menor, los padres deben estar presentes en su vida y la retirada de la custodia se debe limitar en el tiempo, procurando, siempre que sea posible, la permanencia con la familia y con una supervisión de la situación de posible riesgo.

Protección de menores víctimas de abuso y explotación

En primer lugar, resulta de interés recordar que a partir de la entrada en vigor de la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia, es obligación de las administraciones de protección a la infancia contar con protocolos que contengan actuaciones específicas de prevención, detección precoz e intervención en posibles casos de abuso, explotación sexual y trata de seres humanos, que tengan como víctimas a personas menores de edad sujetas a medidas protectoras y que residan en centros residenciales bajo su responsabilidad (artículos 53 y 54).

En el informe del pasado año, se dejaba constancia de las actuaciones que había emprendido esta institución para evaluar las acciones llevadas a cabo por el servicio de protección de menores del Instituto Mallorquín de Asuntos Sociales (IMAS), con respecto a la defensa de las personas menores de edad sometidas a una medida jurídica de protección y establecer propuestas de mejora que permitan combatir de manera más eficaz la realidad social que supone la explotación sexual.

A lo largo de 2021 se ha facilitado de la Administración información complementaria referida a la realización de cursos formativos específicos, dirigidos tanto a profesionales del servicio de infancia y familia como al personal educativo de los servicios de acogimiento residencial con enfoques concretos. Entre ellos la explotación sexual, los abusos y cuestiones básicas de protección contra la victimización a niños, niñas y adolescentes. Al mismo tiempo, se continúan impartiendo talleres de educación afectivo sexual para personas menores residentes en servicios de acogimiento residencial, así como para los profesionales que ejercen su actividad laboral en ellos.

La Administración destaca la aprobación de protocolos adecuados para reducir los tiempos de intervención y detección de casos, así como las instrucciones para el personal, respecto a cada posible incidencia. Además de la incorporación de la figura profesional de una coordinadora de casos de explotación en cada uno de los centros que acogen menores de edad y la figura de un referente de victimización. Y el desarrollo de un Programa para la captación, valoración, formación y seguimiento de familias para acogimientos familiares terapéuticos con víctimas de abuso o explotación sexual y comercial infantil y adolescente.

Las comisiones interinstitucionales creadas sobre explotación sexual infantil y adolescente continúan los trabajos en curso. Por ello, esta institución permanece atenta a la efectiva puesta en funcionamiento de las actuaciones notificadas, a la evaluación de sus resultados y a las conclusiones de las comisiones técnicas.

Idoneidad para el acogimiento y/o la adopción

La actividad ágil y rápida en la valoración de las solicitudes de acogimiento familiar en familia extensa podría evitar, en parte, el sufrimiento que causa en muchos menores verse separados de todo su entorno conocido e ingresar en un centro de acogida. Por ello, cuando los ciudadanos denuncian inactividad o demora de la Administración frente a sus solicitudes de acogimiento, el Defensor del Pueblo interviene para garantizar que se realiza un estudio y valoración individualizada de las circunstancias concurrentes en el interés superior de los menores afectados. Sin embargo, son los criterios de los técnicos que están en contacto con las familias y los menores los que habrán de prevalecer, sin que esta institución pueda decantarse a favor de una u otra decisión.

Con independencia de que la actuación de la Administración pueda realizarse al amparo de las normas contenidas en las distintas ramas del ordenamiento jurídico, como son el Derecho administrativo, el civil, el mercantil o el social, debe considerarse que está sujeta a un procedimiento, entendido este como el conjunto ordenado de trámites y actuaciones formalmente realizadas, según el cauce legalmente previsto, para dictar un acto administrativo o expresar la voluntad de la Administración.

El artículo 55.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, determina que, con anterioridad al inicio de un procedimiento administrativo, de oficio o a instancia de parte, el órgano competente para incoar un expediente, puede abrir un período de información o actuaciones previas con el fin de conocer las circunstancias del caso concreto y la conveniencia o no de iniciar el procedimiento. Sin embargo, una vez iniciado el procedimiento, habiendo comunicado los interesados su aceptación, la Administración está obligada a resolver y el ciudadano podrá interponer reclamación previa a la vía judicial civil contra la resolución por la que se estime o desestime la propuesta de acogimiento o adopción y la asignación del menor. Lo contrario puede generar indefensión.

El Defensor del Pueblo formuló a la Consejería de Derechos Sociales y Bienestar del Principado de Asturias un Recordatorio del deber legal de dictar resolución expresa por la que se estime o desestime la propuesta de acogimiento o adopción y la asignación del menor conforme a lo establecido en el artículo 29.4 y 5 del Decreto 46/2000, de 1 de

junio, por el que se aprueba el Reglamento de Acogimiento Familiar y de Adopción de Menores, y en el artículo 21 de la mencionada Ley 39/2015.

Programa de autonomía personal y preparación para la vida independiente

Los artículos 11.4 y 22 bis de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, en su redacción vigente, establecen que las entidades públicas dispondrán de programas y recursos destinados al apoyo y orientación de jóvenes que estén bajo una medida de protección, desde dos años antes de su mayoría de edad, una vez cumplida esta, siempre que lo necesiten, con el compromiso de participación activa y aprovechamiento por su parte. Los programas deberán propiciar seguimiento socioeducativo, alojamiento, inserción socio-laboral, apoyo psicológico y ayudas económicas.

Cabe reseñar la revisión de las características del Programa de autonomía personal y preparación para la vida independiente de Castilla-La Mancha, dirigido a jóvenes de 16 a 24 años sobre quienes se ejerza o se haya ejercido alguna actuación protectora. Tiene como finalidad prestar apoyo profesional individualizado a jóvenes con el objetivo de evitar situaciones de riesgo de exclusión y facilitar su incorporación social plena a la vida adulta e independiente, activando medidas de carácter formativo, laboral, residencial y personal. Todo ello condicionado a las alternativas y compromiso de cada joven en el desarrollo de su itinerario individualizado. Por la actuación tramitada, cabe apuntar que su alcance efectivo es todavía limitado, dadas las expectativas que se generan.

Ampliación del acogimiento familiar

En el informe de 2020 se detallaba el contenido de las recomendaciones formuladas a todas las administraciones competentes en materia de protección de menores, sobre la necesidad de avanzar decididamente en el modelo de acogimiento familiar, para menores en situación de desamparo.

De la información que han ido facilitando las comunidades autónomas a lo largo de 2021, sobre la situación de los acogimientos en su territorio, las dificultades detectadas y las medidas adoptadas, se desprende que, si bien hay compromiso institucional con el acogimiento familiar, el cambio del modelo está aún lejos de desarrollarse, ya que, en casi la totalidad de los territorios, el número de altas anuales en el sistema de protección se produce mayoritariamente, y a mucha distancia, a través del acogimiento residencial y no del acogimiento familiar.

Una vez se hayan recibido todas las aportaciones de las administraciones competentes, se podrá ofrecer un resumen ampliado del resultado de esta investigación general, con las conclusiones oportunas y una valoración conjunta de las medidas adoptadas en cada comunidad autónoma.

10.2 FAMILIAS NUMEROSAS

Actualización y revisión de la Ley de Protección a las Familias Numerosas

Un año más, procede dejar constancia de la necesidad de modificación de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, que requiere mejoras y adaptaciones a la evolución social, jurídica, económica y demográfica de nuestro país, después de casi veinte años de vigencia. Dicha necesidad se pone reiteradamente de manifiesto a raíz de las quejas recibidas en esta institución, y ha sido reconocida por los sucesivos gobiernos que, tal como contempla la disposición final quinta de la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, deben presentar a las Cortes Generales un proyecto de reforma a la mayor brevedad.

Según la información facilitada a esta institución por la Secretaría de Estado de Derechos Sociales, para llevar a cabo este proyecto, la Administración decidió contar con la asistencia de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). El proyecto contaría con una duración prevista de doce meses, a partir de su inicio formal, que tuvo lugar en septiembre de 2020, siendo su objetivo el de obtener la visión más precisa sobre las fortalezas y debilidades del actual sistema de protección familiar, así como de recibir propuestas de mejora, que se incorporarán al diagnóstico del proyecto.

Una vez culminada la fase de diagnóstico, se completaría el análisis comparativo y, con las orientaciones finales, se deberá avanzar en la elaboración de una propuesta normativa de protección a las familias en su diversidad en nuestro país, incluyendo la relativa a las familias numerosas. Al finalizar 2021, no se había informado sobre la conclusión de ese proceso.

Mientras tanto, teniendo en consideración la falta de claridad de algunos preceptos de la vigente ley y que, en virtud de su artículo 2.1, la competencia para el reconocimiento de la condición de familia numerosa, para la expedición de los títulos, así como para su renovación y modificación, corresponde a las comunidades autónomas, se han seguido tramitando quejas sobre interpretaciones dispares de un mismo supuesto, tanto por parte de las administraciones que deben aplicarlo como por los órganos judiciales. Entre dichos supuestos destacan los de inclusión o no en el título de familia

numerosa de los dos progenitores, aunque no estén casados, o la permanencia en el título de los divorciados con custodia compartida de los hijos.

Dificultades para la solicitud y renovación de los títulos

En el informe correspondiente al pasado año, se dejaba constancia de las dificultades surgidas para la solicitud y renovación de los títulos de familia numerosa durante el estado de alarma y de la medida, adoptada por algunas comunidades autónomas, de prorrogar automáticamente la vigencia de los títulos. Finalizado el estado de alarma, y con las imprescindibles medidas de cautela impuestas por la crisis sanitaria, las demoras en el reconocimiento y renovación de esos títulos siguen siendo motivo de reclamación,

Destacan los mayores retrasos detectados en algunas comunidades autónomas. La Junta de Andalucía había informado de que había adoptado un plan de choque y, a finales de 2020, se estaba produciendo la incorporación de nuevo personal en todas las delegaciones territoriales. En las reclamaciones tramitadas durante 2021, se ha podido constatar que, aun cuando la tramitación excede el plazo previsto de 90 días, las solicitudes se resuelven con algo menos de tardanza, en torno a los cuatro o cinco meses.

En el mismo sentido, la Comunidad Valenciana ha informado de la resolución de varias solicitudes en la provincia de Alicante en el plazo de 5 o 6 meses. Además, las reclamaciones de los interesados han dado lugar a la rectificación de errores informáticos y de tramitación y han permitido la resolución favorable de sus pretensiones en algunas ocasiones.

Período de vigencia del título

De otra parte, se siguen recibiendo quejas de los interesados que, debido a sus circunstancias personales y la composición de su familia, se ven obligados a renovar el título en un período de tiempo muy corto. La Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, no contempla un plazo determinado para la renovación del título, por lo que cada comunidad autónoma ha establecido sus propias normas. Teniendo en consideración que los tiempos de tramitación cada vez son más largos, llega a producirse la circunstancia de recoger un título con vigencia desde la fecha en que fue solicitado, pero que tiene que renovarse en solo tres meses. Esto supone que durante un período considerable, cada año, la familia no puede ejercer los derechos que le reconoce el título como el bono social o los descuentos de transportes.

Mientras en algunas comunidades autónomas se contempla la renovación cada dos años, cuando el cambio de categoría de familia numerosa se reconoce en razón de

los ingresos, en otras, como en la Región de Murcia, se requiere a las familias que acrediten anualmente el cumplimiento de los requisitos para la permanencia en el título de los descendientes beneficiarios, desde que los hijos cumplen 16 años, por ser esta la edad laboral. También tienen que renovarlo cada año cuando en la concesión del título se hayan tenido en cuenta los ingresos de sus miembros de acuerdo con los artículos 3.1.c) y 4.2 de la citada Ley 40/2003.

10.3 PERSONAS CON DISCAPACIDAD

Durante el año 2021 se ha dado un paso decisivo en la adecuación del ordenamiento jurídico a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, de 13 de diciembre de 2006. El artículo 12 de la convención proclama que las personas con discapacidad tienen la capacidad jurídica en igualdad de condiciones con las demás en todos los aspectos de la vida, y obliga a los Estados parte a que adopten las medidas pertinentes para proporcionar a esas personas el apoyo que puedan necesitar en el ejercicio de dicha capacidad jurídica.

La aprobación de la Ley 8/2021, de 2 de junio, por la que se reforma la legislación civil y procesal para el apoyo a las personas con discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica, se basa en el respeto a la voluntad y las preferencias de la persona quien, como regla general, será la encargada de tomar sus propias decisiones. Para ello contará con los apoyos que se establezcan de forma individual en función de sus necesidades concretas.

Conforme con la disposición transitoria quinta, de esta ley, que entró en vigor el 3 de septiembre de 2021, las medidas judiciales de capacidad modificada, adoptadas con anterioridad, deberán ser revisadas, ya sea a solicitud de parte, en el plazo de un año, o, en todo caso, de oficio o a instancia del ministerio fiscal en un plazo máximo de tres años.

Este año se ha aprobado también el Real Decreto 368/2021, de 25 de mayo, sobre medidas de acción positiva para promover el acceso al empleo de personas con capacidad intelectual límite, que había sido objeto de Recomendaciones reiteradas del Defensor del Pueblo ante las secretarías de Estado de Empleo y de Servicios Sociales, desde el año 2014.

Hasta la fecha de cierre del presente informe no se ha aprobado el Plan Nacional de Prevención de Deficiencias y de Intensificación de Discapacidades, previsto en la disposición adicional sexta del Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social.

10.3.1 Valoración de discapacidad

Trabajos para la aprobación de nuevos baremos que valoren la discapacidad

Urge la revisión y adaptación del baremo de valoración de discapacidad a las necesidades y avances científicos y sociales que se han producido en los últimos años y su adaptación a los criterios internacionales CIF/OMS-2001, de acuerdo con el concepto legal de discapacidad recogido en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (ONU-2006), ratificada por España en 2007.

Tal y como se ha venido poniendo de manifiesto en los últimos informes, cada año se solicita a la Secretaría de Estado de Derechos Sociales que informe de los avances producidos sobre esta cuestión, desde que el Congreso de los Diputados, aprobó en 2009, la proposición no de ley para instar al Gobierno a impulsar las medidas necesarias para la aprobación de los referidos nuevos baremos. En 2021 la mencionada secretaría no ha comunicado avance alguno.

Agilización de la tramitación de las solicitudes de valoración de discapacidad y repercusión de la pandemia de covid-19

Los notables retrasos que se producen en la tramitación de las valoraciones de discapacidad conllevan graves perjuicios para los ciudadanos, al impedir que accedan a los derechos o prestaciones que, en atención a su situación de discapacidad, pudieran corresponderles.

La necesidad de acreditar al menos un grado de discapacidad del 33 % para acogerse a algunas medidas de apoyo al empleo, incluso en los casos de personas que tienen reconocida una incapacidad permanente de la Seguridad Social, ha incrementado el número de solicitudes.

La valoración de un cierto grado de discapacidad es necesaria para poder acceder al reconocimiento de distintos derechos, como la prestación por hijo a cargo con discapacidad y la pensión no contributiva de invalidez.

Los efectos de ambas prestaciones se producen a partir de la fecha de solicitud presentada por el interesado. Si los ciudadanos creen reunir los requisitos para el reconocimiento de estas prestaciones, las deben solicitar al mismo tiempo que solicitan la valoración de la discapacidad aportando el justificante correspondiente. Así, en el supuesto de que alcancen el grado exigido para cada prestación y que reúnan el resto de los requisitos, la prestación les será reconocida con efectos retroactivos desde que se presentó la solicitud inicial. En caso contrario, el tiempo que se demore la valoración de la discapacidad no se podrá recuperar.

Este año han sido numerosas las quejas sobre retrasos en la tramitación de las solicitudes de valoración de discapacidad gestionadas ante el Principado de Asturias, Andalucía, Canarias, Cataluña, Comunidad de Madrid, Región de Murcia, Cantabria y Castilla-La Mancha.

10.4 ATENCIÓN A PERSONAS MAYORES. CENTROS RESIDENCIALES

10.4.1 Repercusión de la pandemia de covid-19 y la crisis sanitaria en las residencias de mayores

Como ya se informó en su momento, el 3 de abril de 2020, el Defensor del Pueblo inició actuaciones de oficio, de carácter general, con todas las consejerías de política social de las comunidades autónomas, diputaciones forales y ciudades autónomas al objeto de conocer de forma más completa la respuesta dada en cada territorio a la situación provocada en las residencias por la pandemia y determinar aspectos de mejora.

Con la información recibida de la mayoría de las administraciones competentes y, siguiendo con la preocupación sobre las posibles medidas de mejora en el ámbito residencial de mayores, expuestas en los informes del Defensor del Pueblo a las Cortes Generales de los últimos años, esta institución realizó una primera valoración de la información recibida de las distintas comunidades autónomas, junto con otras actuaciones, y unas conclusiones globales sobre los aspectos que, en criterio de esta institución, requerirían una atención preferente para garantizar la plena efectividad y respeto de los derechos de las personas mayores a una atención residencial de calidad.

Dicha valoración quedó incluida en el informe a las Cortes Generales correspondiente a la gestión del año 2020 y sus conclusiones fueron remitidas de nuevo a las respectivas administraciones a fin de conocer su posición sobre las cuestiones que se plantean y, en su caso, las medidas previstas en cada comunidad autónoma. Hasta la fecha de cierre de este informe se había recibido la contestación de todas las administraciones salvo la Comunidad Autónoma de Andalucía, Galicia, la Diputación Foral de Álava y la Ciudad Autónoma de Ceuta.

Las respuestas recibidas ponen de manifiesto la coincidencia con los aspectos generales destacados y se indica, con mayor o menor detalle, las actuaciones que llevan a cabo en cada territorio.

Disponibilidad de datos homogéneos

El Defensor del Pueblo, desde el informe anual 2018, ha venido insistiendo en la necesidad de que las administraciones competentes mejoraran los mecanismos de recopilación de datos, tanto en el ámbito de comunidades autónomas como en el estatal,

de forma que se pudiera contar con estadísticas oficiales y actualizadas respecto de los recursos de atención residencial existentes y en funcionamiento.

Durante los primeros meses de la pandemia la disparidad de los datos dificultó la adopción de medidas rápidas y un análisis estadístico más profundo. En el informe impulsado desde la Secretaría de Estado de Derechos Sociales, presentado al Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, el día 2 de diciembre de 2020, se indica que disponer de información estandarizada a nivel nacional sobre la tipología de centros y de sus residentes y de sus capacidades, permitiría analizar los efectos diferenciados de la pandemia en caso de brote. Destaca dicho informe lo siguiente: «una información robusta y su correspondiente análisis permiten, sin duda, la determinación de las mejores estrategias ante los diferentes escenarios, además de mejorar la transparencia ante la ciudadanía».

Las consejerías competentes de las comunidades autónomas coinciden en la necesidad de disponer de datos detallados e inmediatos, pero solo algunas comunidades, como Illes Balears o el Principado de Asturias, respaldan expresamente la idea de crear un protocolo común de declaración de datos detallado y coordinado con definiciones únicas y herramientas modernas de gestión de datos.

Otras comunidades autónomas se limitan a informar de las herramientas de recopilación de datos que cada una de ellas ha implementado. Así, la Comunidad de Madrid y la Región de Murcia señalan que han puesto en marcha sendas herramientas informáticas, en la que los centros informan diariamente acerca de la situación sanitaria respecto a la covid-19. La Diputación Foral de Bizkaia indica un dispositivo interno y añade que, con un objetivo más amplio, se está trabajando dentro del Departamento de Acción Social en la elaboración de un repositorio de datos que facilite la coordinación de casos y las transiciones entre recursos asistenciales.

Respuestas ante la entrada del coronavirus en residencias de personas mayores

Las conclusiones relativas a los factores que pudieron influir en mayor medida en las dimensiones de la tragedia desencadenada por el virus en las residencias de mayores son compartidas por las distintas administraciones, con matices en función de la mayor o menor afectación en los primeros meses en cada territorio.

En el informe de 2020, se detallaban ya algunas de las dificultades, como la falta de medidas de protección, escasez de pruebas diagnósticas o bajas del personal, que tuvieron que sortear los centros residenciales. También, se citaron algunas prácticas que parecieron resultar eficaces como fue la habilitación de centros para el traslado y la atención monográfica de residentes que resultaban contagiados y necesitaban vigilancia

de sus síntomas, separándolos así de una manera más eficaz del resto de residentes y cortando las cadenas de contagio.

Coordinación sociosanitaria

De los informes recibidos en esta institución se desprende que continúa vigente el debate del modelo residencial de carácter eminentemente social o por el contrario un modelo con gran presencia de dotación de personal y material para una rápida atención sanitaria dentro del centro.

La mayoría de los informes, tras resaltar los beneficios y necesidad de una mayor coordinación entre el ámbito sanitario y el social, y reconocer el gran esfuerzo que han realizado las consejerías responsables del ámbito sanitario durante la pandemia, coinciden en considerar que la atención sanitaria de las personas que han optado por vivir en un centro residencial es competencia y responsabilidad principal de los servicios autonómicos de salud, que serán quienes deban adoptar las medidas que garanticen la atención sanitaria a este colectivo de personas.

En materia de coordinación de ambos ámbitos de actuación administrativa, la pandemia ha traído enseñanzas que han facilitado unas actuaciones cada vez más efectivas y eficaces facilitando el aprendizaje mutuo y continuo. En muchas comunidades autónomas, la coordinación sociosanitaria y la intervención por parte del servicio de salud en algunas residencias produjeron un cambio sustancial en la gestión de los brotes. Se han generado canales de comunicación y actuación más fluidos que los preexistentes y que resultaría de gran utilidad poder conservar en el futuro.

Revisión del modelo de atención residencial

De la información recibida se desprende la existencia de un acuerdo unánime sobre la conveniencia de revisar el modelo convencional de atención residencial, debiendo trabajarse una línea de cambio para establecer nuevos modelos de convivencia colectiva, atendiendo siempre a las características y necesidades de los usuarios y la mejor gestión de los recursos materiales.

En el marco del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y la Atención a la Dependencia, se está trabajando en un nuevo acuerdo para garantizar la calidad de los centros y servicios del sistema. Distintas administraciones están participando en el estudio de la documentación elaborada por ese consejo territorial y están realizando las aportaciones que se consideran oportunas.

En general se comparte la necesidad de ir hacia un sistema que promueva como modelo la atención centrada en la persona, con un enfoque menos institucionalizado y que permita flexibilidad para una provisión de servicios que proporcione apoyos personalizados en el contexto de proximidad de las personas. Un nuevo modelo residencial basado en unidades de convivencia. En esa línea se están llevando a cabo los trabajos mencionados.

Servicios de inspección

Esta institución viene insistiendo en sus informes ante las Cortes Generales sobre la situación de especial vulnerabilidad en que se encuentran los ciudadanos que, por su situación de falta de autonomía, por edad o discapacidad, deben vivir en un centro residencial. Precisamente por esta especial vulnerabilidad, se requiere un mayor control por parte de las Administraciones Públicas sobre las circunstancias en que se desenvuelve la vida en los mencionados centros.

Para cumplir esa obligación de control, los servicios de inspección deben estar suficientemente dotados y es necesario aprobar planes periódicos de inspección de los centros con indicadores sobre calidad, trato inadecuado y buenas prácticas. Las comunidades autónomas deben realizar un importante esfuerzo de actualización y armonización sobre los requisitos que deben reunir los centros residenciales para su acreditación y posterior autorización de funcionamiento, dada la gran dispersión normativa en la materia.

Aun cuando no se pueden recoger aquí todos los datos que han facilitado cada una de las consejerías competentes sobre este asunto, cabe señalar que, en general, se aprecia un notable aumento de la actividad de inspección que se extiende también a los centros residenciales de personas con discapacidad y a los centros de día.

Para dar respuesta a la mayor demanda de inspecciones, a partir de reclamaciones de los usuarios o por la aparición de un brote, se han incrementado las plantillas de personal destinado a estas funciones, en algunos casos de carácter temporal, y en otros muchos con pretensiones de futuro a través de la modificación permanente de la plantilla orgánica. Para controlar la gestión de la pandemia, en algunos lugares se programaron también visitas de inspección con personal técnico del ámbito de sanitario.

La casi totalidad de las consejerías informan de la existencia de planes de inspección vigentes de carácter anual o bianual que recogen objetivos prioritarios y periodicidad mínima de inspección de los centros. Todo ello sin perjuicio de las inspecciones que procede efectuar ante denuncias o situaciones concretas.

Por lo que se refiere a la necesidad de actualización y armonización sobre los requisitos que deben reunir los centros residenciales para su acreditación y posterior autorización de funcionamiento, algunas administraciones, como las diputaciones forales vascas, destacan que se ha avanzado en el sentido indicado. En septiembre de 2019 entró en vigor el Decreto 126/2019, de 30 de julio, de centros residenciales para personas mayores en el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco, que viene a regular los requisitos que deben cumplir las residencias de personas mayores cuyo régimen establecía el anterior Decreto 41/1998, de 10 de marzo.

Otras comunidades informan de que están avanzando en la redacción de un texto nuevo que se aprobaría como ley de atención residencial, en el caso de Castilla y León, o como decreto de requisitos mínimos, en la Región de Murcia. El Principado de Asturias también está revisando su normativa de autorización o acreditación de centros. Esos proyectos se relacionan con los avances hacia un nuevo modelo de atención centrada en la persona.

Al mismo tiempo, el Pleno del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, reunido en sesión ordinaria de 26 de julio de 2021, aprobó el Acuerdo de bases y hoja de ruta para la modificación de los criterios comunes de acreditación para garantizar la calidad de los centros y servicios del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD). Se acuerda iniciar los trabajos para la elaboración de un nuevo acuerdo cuyo resultado final deberá, en todo caso y entre otras cuestiones, establecer requisitos mínimos comunes para la acreditación de los diferentes servicios, empezando por los de carácter residencial.

Sobre esos servicios de carácter residencial, el acuerdo deberá establecer al menos:

- los requisitos mínimos para acreditación referidos a ubicación e instalaciones; personal (cualificación y cuantificación); calidad de atención (modelo) y sistemas de evaluación y mejora;
- la atención en unidades de convivencia determinando el número máximo de personas residentes en ellas, así como su régimen mínimo de funcionamiento para que sean consideradas como tales unidades;
- el acceso a la atención sanitaria proporcionada por el sistema de salud acreditando la articulación y coordinación entre servicios sociales y sanitarios en cada territorio;
- los plazos de adecuación a los requisitos mínimos comunes para los servicios preexistentes al acuerdo, así como los plazos para la oportuna transposición normativa si esta fuera precisa.

Revisión de las ratios obligatorias de personal de atención directa

Desde hace varios años, el Defensor del Pueblo ha insistido en la necesidad de revisión al alza de las ratios obligatorias de personal de atención directa para mejorar la calidad asistencial, especialmente de auxiliares-gerocultoras. Además, se ha venido proponiendo incorporar en todas las normativas autonómicas sobre residencias la presencia de profesionales de enfermería, medicina, fisioterapia, psicología, terapia ocupacional y trabajo social, e impulsar mejoras en la calidad del empleo.

Sobre este aspecto, algunas comunidades autónomas han señalado que permanecen a la espera del acuerdo del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia antes citado. Otras administraciones han indicado que su normativa propia ya contempla un índice superior de trabajadores por usuario y un detalle de las categorías necesarias en función de las características de los usuarios del centro residencial.

Cabe reseñar la respuesta de algunas administraciones sobre esta cuestión. En el informe de Illes Balears se deja constancia de que, debido al aumento de personas en situación de dependencia severa que ocupan plaza en las residencias, al igual que debido al impacto de la crisis sanitaria provocada por la covid-19, las ratios se han modificado a través del Decreto-ley 12/2020, de 28 de agosto, en el que se incrementó la ratio del personal cuidador pasando de 28 a 33 por cada 100 residentes. En el personal cuidador el incremento fue del 15 %, y en el conjunto del personal de las residencias, que pasó de 52 a 57 trabajadores, el incremento fue del 9,6 %. Afirman, además, que un mayor aumento de las ratios no sería eficaz si no viene asociado a unas mejores condiciones económicas de este sector.

Respecto a la incorporación en la norma de la presencia de profesionales de medicina y enfermería, la citada comunidad autónoma es partidaria de que la atención de los aspectos sanitarios se realice desde el propio sistema sanitario, sin crear un sistema paralelo, en el que al final le resulta imposible conseguir profesionales debido a la competencia que se produce con el sistema sanitario.

Por su parte, el Principado de Asturias, tras señalar que el perfil del residente actual conlleva un importante aumento en la carga de cuidados sanitarios, con la consiguiente necesidad de profesionales especializados en esta materia, considera importante llevar a cabo un incremento del personal más cualificado. En el contexto actual, afirman que el tema clave no es solo el incremento de personal sino también su nivel de cualificación. Concluye que, es importante incorporar profesionales entre los niveles más cualificados (enfermería, fisioterapeutas, trabajador social, etc.) como forma de aumentar la masa crítica de personal de mayor cualificación.

Al finalizar 2021, año al que se refiere este informe, el Pleno del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, reunido en sesión extraordinaria de 30 de diciembre de 2021, acordó modificar el acuerdo de 2008. Sin embargo, tal como aclara en su texto, dicha modificación está dirigida a dar respuesta a la situación excepcional provocada por la aparición de la variante ómicron del SARS-CoV-2. El texto del acuerdo señala lo siguiente:

«Los reconocidos problemas estructurales y desafíos respecto al personal cualificado del SAAD y las oportunas respuestas a los mismos serán objeto de la modificación global del precitado Acuerdo de 2008 de Acreditación y de la Calidad del Sistema. Reforma en la que ya se está trabajando en el seno del Consejo Territorial, tal y como se recogió en el Acuerdo de 15 de enero de 2021 sobre el “Plan de Choque para el impulso del Sistema para la Autonomía y la Atención a la Dependencia”.

La medida que se propone adoptar en este momento, mediante el oportuno Acuerdo del Consejo Territorial está, por tanto, ligada exclusivamente a la excepcionalidad de la situación de crisis epidémica y debe estar disponible en tanto en cuanto dure la situación de pandemia y cuando la continuidad de los cuidados se vea comprometida por causa directa de la misma».

10.4.2 Restricciones a visitas y salidas de las residencias de mayores

En el informe de 2020 se hacía una detallada exposición de las actuaciones realizadas desde esta institución tanto de oficio como a partir del considerable número de quejas de familiares de personas mayores que se encuentran en centros residenciales. La situación fue crítica y muy angustiosa durante ese año, tanto para las personas mayores y sus familiares, como para el personal desbordado de los centros, que tenían por la salud de los mayores y la suya propia, al tiempo que tenían que atender las nuevas necesidades de los residentes.

Ante los rebrotes y las sucesivas oleadas de la enfermedad, durante 2021, la totalidad de los gobiernos autonómicos impusieron nuevas restricciones al amparo de la Ley Orgánica 3/1986, de Medidas Especiales de Salud Pública (LOMESP), la Ley 14/1986, General de Sanidad, y la Ley 33/2011, General de Salud Pública, así como las leyes de salud pública de las comunidades autónomas. En desarrollo de lo previsto en el artículo 10 del Real Decreto-ley 21/2020, actual Ley 2/2021, de 29 de marzo, las consejerías de sanidad en coordinación con las de políticas sociales fueron aprobando distintas medidas para los centros residenciales de cada territorio, en función de la evolución de la epidemia y de los diferentes datos epidemiológicos.

El Defensor del Pueblo ha considerado razonado y justificado, durante muchos meses, que las restricciones de derechos fueran más intensas para aquellas personas

que viven en las residencias de mayores, dada su especial vulnerabilidad frente al virus, la extensión de los contagios y la mayor gravedad y letalidad de la covid-19 para las personas en función de su mayor edad.

No obstante, una vez completada la vacunación en las residencias de mayores de toda España, esta institución consideró necesario reiterar ante las administraciones competentes el criterio, ya recogido en el informe del Defensor del Pueblo a las Cortes Generales correspondiente al año 2020, sobre las disposiciones administrativas que aprueben medidas que conlleven más restricciones para los ciudadanos que residen en centros sociosanitarios y sus familiares y allegados que para el resto de los ciudadanos.

La percepción que los ciudadanos trasladan a esta institución es de medidas más restrictivas para los usuarios de los centros residenciales, y de forma especial los de personas mayores, que las que tienen el resto de los ciudadanos en su mismo entorno o territorio. Se limita la libertad de recibir visitas a partir de restricciones casi absolutas y se limita en muchos casos la libertad de salir de la residencia aun en condiciones seguras. A ello se añade que en las distintas normas adoptadas no siempre se justificaban de manera suficiente y expresa las razones que explicarían estas restricciones reforzadas de derechos, especialmente desde que había sido completado el proceso de vacunación en las residencias de mayores.

Las restricciones en el contacto social, tal como advierte la Sociedad Española de Geriatria y Gerontología (SEGG), favorecen la aparición de trastornos afectivos como el síndrome de ansiedad, la distimia o la depresión; las limitaciones de movilidad favorecen el sedentarismo y, por lo tanto, la pérdida de masa y función muscular, y fragilidad. Desde la perspectiva cognitiva y conductual, las restricciones de la movilidad y de las relaciones sociales rompen las rutinas habituales, pudiendo agravar los deterioros cognitivos ya presentes.

Al mismo tiempo hay que recordar los efectos positivos que ha tenido la vacuna en los centros residenciales de personas mayores, donde las distintas comunidades autónomas hicieron un esfuerzo para su ágil y rápida administración a todos los usuarios, con el consiguiente menor riesgo de padecer los efectos más graves de la enfermedad.

Por ello, a mediados de 2021, el Defensor del Pueblo dirigió a todas las consejerías responsables de salud y políticas sociales las siguientes recomendaciones:

- Las consejerías y departamentos de sanidad y de política social deben velar por que, en el contexto de pandemia y amenaza a la salud pública, con el fin de salvaguardar esta, así como el derecho a la salud y la vida, no se imponga a los mayores y a sus familiares un régimen más restrictivo de sus derechos a la libertad de movimientos y circulación, reunión e intimidad que el que se impone a otros ciudadanos en el mismo territorio, salvo que

existan y se acrediten razones de salud pública suficientes que así lo justifiquen, respondiendo siempre a los principios de necesidad, idoneidad y proporcionalidad.

- Revisar con la frecuencia necesaria las normas restrictivas de las visitas y salidas de los usuarios de centros residenciales de mayores que hayan sido dictadas, para lograr un mayor contacto con sus familiares y allegados, teniendo en consideración la situación de personas ya vacunadas o que acrediten un menor riesgo, y otras pautas que se desprendan de los avances en el conocimiento científico sobre la enfermedad.

Todas las respuestas recibidas de las comunidades autónomas, diputaciones forales y ciudades autónomas han señalado la coincidencia con las Recomendaciones y, en muchos casos, han detallado las órdenes y medidas adoptadas para su plena aplicación.

10.4.3 Otras actuaciones

Junto a las actuaciones generales que han quedado reseñadas, se han tramitado un número considerable de quejas relativas a distintos aspectos del régimen de salidas y visitas, en las que se discute la legalidad, oportunidad o conveniencia, según los casos, de las restricciones impuestas por un centro concreto. Además, se han planteado problemas surgidos con el funcionamiento de algún centro por faltas de personal, alimentación inadecuada o desperfectos en el inmueble.

También han continuado llegando problemas relativos al retorno a las plazas de quienes se han ausentado del centro por un período más o menos prolongado debido al miedo por los contagios y consideran excesivas las medidas de prevención exigidas a la vuelta —tiempo de aislamiento, pruebas PCR, etc.— o las cantidades reclamadas por la reserva de plaza.

De otra parte, han descendido las habituales reclamaciones sobre necesidad de acceso a una plaza residencial, limitándose a los que no están conformes por la distancia del domicilio o las características del centro asignado.

Órganos de participación

La preocupación de los familiares por la escasa transparencia respecto a lo que sucede dentro de las residencias de mayores se ha visto incrementada con las limitaciones de acceso a causa de la pandemia. Sería de utilidad, para quitar el estigma de las residencias y conseguir que haya más transparencia, la creación y actualización de los órganos representativos en los que tengan participación los familiares de los usuarios.

Las distintas leyes de servicios sociales autonómicas contemplan el derecho de los usuarios a la participación y asociación. Es el caso del artículo 41 de la Ley 11/2003, de 27 de marzo, de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid, o el artículo 8 de la Ley 7/2009, de 22 de diciembre, de Servicios Sociales de La Rioja, que recogen entre los derechos de las personas usuarias de los servicios sociales el de asociarse para favorecer la participación en la toma de decisiones del centro que les afecten individual o colectivamente, según lo establecido en la normativa y en el reglamento de régimen interno.

Sin embargo, el perfil cada día más dependiente de los usuarios de muchas residencias de mayores hace inoperante en la actualidad el funcionamiento de los órganos de participación como Consejo de Residentes, previstos en las distintas normas de desarrollo, al no existir, el número de usuarios necesarios con los que poder formar dicho consejo, dado al alto nivel de dependencia existente en ellas.

La Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad, de Madrid, informó de que había comenzado a elaborar una nueva disposición de carácter general que garantice la representatividad real de los usuarios de las distintas residencias de mayores financiadas por la Comunidad de Madrid. Dichos trabajos fueron interrumpidos ante la necesidad de focalizar todos los esfuerzos en contener los efectos de la pandemia.

La Consejería de Servicios Sociales y Gobernanza Pública de La Rioja, tras ratificar que actualmente no existe obligación por parte de los centros residenciales de crear órganos de participación de familiares y tampoco existe supervisión de los centros privados en este aspecto, concluye que se procederá al estudio de las dificultades en la constitución y funcionamiento de los órganos de participación para familiares, de cara a realizar una regulación homogénea de estos en todos los centros de atención residencial.

10.5 PERSONAS EN SITUACIÓN DE DEPENDENCIA

Demoras en la tramitación de procedimientos administrativos

El mayor número de quejas recibidas en materia de dependencia, como en ejercicios anteriores, hace referencia a la demora en la tramitación de los expedientes de reconocimiento de la situación de dependencia y de revisión del grado reconocido, así como al acceso a las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD), tanto en lo que se refiere a la aprobación o modificación del Programa Individual de Atención (PIA) como a la adjudicación de los servicios o el pago de las prestaciones económicas reconocidas en ese programa.

Se han tramitado varias quejas sobre la demora en resolver el procedimiento previsto para el traslado de una persona dependiente entre comunidades autónomas y las ciudades de Ceuta y de Melilla.

También ha sido objeto de investigación el retraso de las Administraciones Públicas en resolver los recursos administrativos, las reclamaciones de responsabilidad patrimonial y las revisiones de la capacidad económica de los beneficiarios de prestaciones o de la aportación de las personas usuarias a la financiación del servicio que reciben.

Especial mención requiere la demora en dictar la resolución de la revisión de expedientes, por no cumplirse los requisitos exigidos para recibir o mantener la prestación, que da lugar al inicio de oficio de un procedimiento de reintegro de prestaciones por percepciones indebidas.

El mayor número de quejas relacionadas con el incumplimiento del plazo para resolver estos procedimientos administrativos sigue afectando significativamente a Andalucía, a Canarias y a la Comunidad Valenciana.

Demoras en el acceso a las prestaciones reconocidas en el Programa Individual de Atención (PIA) y efectos iniciales de las prestaciones económicas

Se ha continuado con la actuación de oficio seguida con la Presidencia de la Comunidad de Madrid en la que se viene examinado la falta de disponibilidad de recursos públicos y concertados para prestar los servicios reconocidos en el Programa Individual de Atención (PIA) y la insuficiente financiación del sistema. A principios de 2021 se le dirigió una ampliación de información que no fue contestada a lo largo de ese año.

Por su parte, el Ayuntamiento de Madrid ha informado de que la comunidad autónoma no había incrementado su aportación al convenio de colaboración suscrito entre ambas administraciones, sobre la gestión de los servicios del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD).

Se ha apreciado que, en las listas de espera que publica la Comunidad de Madrid se han incluido las relativas a los centros de atención diurna y residencial para personas adultas con discapacidad en situación de dependencia, cuestión que había abordado esta institución.

Por otro lado, se ha recomendado a esta comunidad autónoma que aplique el procedimiento de urgencia de valoración de la situación de dependencia y de aprobación del PIA a las personas que se encuentren incursas en el proceso de morir.

Se han finalizado, con diferencia de criterio, las actuaciones seguidas con las comunidades autónomas de Andalucía, Aragón, Canarias, Madrid y Región de Murcia, referidas a la fecha de efectos iniciales de las prestaciones económicas reconocidas.

Esta institución considera que la previsión normativa autonómica sobre esta cuestión debe aplicarse solo cuando la Administración no se excede en el plazo que tiene para resolver las solicitudes.

Acuerdo de la Mesa de Diálogo Social en Autonomía Personal y Dependencia para la plena implementación del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD)

El 14 de enero de 2021 se alcanzó el Acuerdo de la Mesa de Diálogo Social en Autonomía Personal y Dependencia para la plena implementación del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD).

La Secretaría de Estado de Derechos Sociales ha señalado que se ha incluido en el acuerdo el proyecto de ley previsto en la disposición adicional séptima de la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social, encaminado a que determinadas materias referidas a la aplicación de la Ley de Dependencia se tutelen por la jurisdicción social.

Se ha incluido también como uno de los objetivos a alcanzar articular los sistemas de atención a personas dependientes cuando estas se trasladan de una comunidad a otra, reconociéndose automáticamente, no solo el grado de dependencia, sino implementándose el Programa Individual de Atención (PIA) de origen o uno de análoga intensidad.

Escala de Valoración Específica (EVE) aplicable al proceso de valoración en los niños

La Secretaría de Estado de Derechos Sociales ha señalado que la Comisión Delegada del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia ha propuesto un estudio sobre la adaptación de la Escala de Valoración Específica (EVE) al Baremo de Valoración de la Dependencia (BVD), ya que este último supone una modificación sustancial de los criterios de valoración.

El objetivo es que, en la edad de 3 a 5 años y 11 meses, se sigan protegiendo las condiciones de salud que contempla esa escala de valoración y los niños afectados por este cambio en el baremo de valoración aplicable no pierdan dicha protección tan necesaria para su desarrollo.

Con carácter previo al abordaje del posible cambio normativo de la Escala de Valoración Específica, se ha considerado oportuno realizar un pilotaje sobre la base de proyecto de EVE ampliada, al objeto de garantizar su idoneidad y su eficacia.

Puesto que el IMSERSO carece de los medios humanos y materiales científicos y técnicos para llevarlo a cabo, se ha decidido realizar una encomienda de gestión con el Instituto Universitario de Integración en la Comunidad (INICO), de la Universidad de Salamanca.

10.6 PERSONAS EN RIESGO Y EN SITUACIÓN DE POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL

10.6.1 Rentas mínimas de inserción

Las rentas mínimas de las comunidades autónomas siguen siendo objeto de un elevado número de quejas, que hacen referencia, no ya solo a las dilaciones existentes en la tramitación de los expedientes, como en años anteriores, sino fundamentalmente a los problemas surgidos tras la entrada en vigor del ingreso mínimo vital.

La falta de adopción de medidas por parte de algunas comunidades autónomas para adaptar ambas prestaciones ha conllevado que muchos beneficiarios de renta mínima hayan dejado de percibirla mientras se tramitaba el ingreso mínimo vital, dejándoles en una situación aún más precaria.

Demoras excesivas en la tramitación de solicitudes de rentas mínimas autonómicas

Desde hace años esta institución viene poniendo de manifiesto su preocupación con el retraso existente en la tramitación de las solicitudes de renta mínima de inserción social en Andalucía. Si bien el artículo 32.2 del Decreto-ley 3/2017, de 19 de diciembre, por el que se regula la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía, dispone que el plazo de resolución es de dos meses a contar desde el día primero del mes siguiente a la fecha de entrada de la solicitud en el órgano competente para resolver, lo habitual es que los expedientes tarden en resolverse más de un año, llegando incluso a los dos años.

Esta situación ha conllevado la formulación de numerosos Recordatorios del deber legal de resolver las solicitudes de renta mínima de inserción social en plazo, así como de una Recomendación para que se adopten las medidas necesarias para la dotación de medios personales y materiales que garanticen la resolución de las solicitudes en el plazo previsto.

La Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación de la Junta de Andalucía ha reconocido la necesidad de mejorar la gestión y cobertura de la renta mínima de inserción social, y ha ido informando de diferentes medidas en las que se está trabajando, pero, por el momento, no parecen suficientes para la resolución de las dilaciones existentes. Además, no se ha confirmado la contratación efectiva de personal para solicitudes que siguen el procedimiento ordinario, lo que, a juicio de esta institución es la clave para resolver el problema existente.

En esa misma comunidad autónoma, se aprobaron en 2020 diversas disposiciones para proteger a los solicitantes de renta mínima de inserción social tras la declaración del estado de alarma. Las medidas adoptadas conllevaron la concesión de la prestación o su prórroga de forma automática, o la tramitación prioritaria de algunos expedientes que, posteriormente, debían ser revisados. El retraso existente en la revisión de dichos expedientes ha conllevado que los ciudadanos hayan dejado de percibir la prestación, a pesar de cumplir los requisitos para ello y de la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran, hasta que se dicta la resolución correspondiente.

La consejería ha informado de que, el 19 de octubre de 2021, entró en vigor el Decreto-ley 22/2021, de 13 de octubre, en el que se ha establecido un procedimiento de revisión específico para los expedientes que han sido objeto de resoluciones con base en las medidas extraordinarias, favoreciendo una gestión más ágil, y que serán de aplicación a todos aquellos expedientes que no cuenten a la fecha de su entrada en vigor con una resolución definitiva de sus procedimientos. Asimismo, ha comunicado que, para poder reducir los retrasos en la gestión, de conformidad con el compromiso adquirido en el Acuerdo andaluz de medidas extraordinarias en el marco de la reactivación económica y social, se ha dotado presupuestariamente la implementación de un plan de choque de refuerzo de personal para la revisión de los expedientes afectados por las medidas extraordinarias dictadas en el año 2020, con la de un total de 80 personas para todo el conjunto de Andalucía, durante un período estimado de 6 meses.

En 2021 también se han constatado importantes retrasos en la resolución de las solicitudes de renta valenciana de inclusión correspondientes a la Dirección Territorial de Alicante. Al respecto, la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas de la Generalitat Valenciana ha comunicado que es consciente de que el incumplimiento sistemático de los plazos de resolución de las solicitudes perjudica gravemente a las personas en situación de vulnerabilidad y sus familias. Por ello, estaría efectuando un estrecho seguimiento y revisión del procedimiento técnico-administrativo para la correcta y puntual tramitación de los derechos reconocidos en la Ley 19/2017, de 20 de noviembre, de renta valenciana de inclusión.

El retraso a la hora de emitir resoluciones afecta, no solo a los solicitantes de rentas mínimas, sino también a aquellos que las tienen reconocidas y han percibido cantidades indebidamente. Hay ocasiones en las que, a pesar de que los ciudadanos comunican los cambios en su unidad de convivencia, las dilaciones en la tramitación de su expediente conllevan que tengan que devolver cantidades muy superiores por el tiempo que transcurre hasta que se dicta la correspondiente resolución. Esta institución no cuestiona, lógicamente, que los interesados deban reintegrar las cantidades indebidamente percibidas, pero es preciso reducir la tardanza a la hora de revisar los expedientes, para evitar ocasionar más perjuicios.

Repercusiones de la aprobación del ingreso mínimo vital en las rentas mínimas

El Defensor del Pueblo considera que las rentas mínimas de las comunidades autónomas deben pasar a cumplir una labor de complemento o mejora del ingreso mínimo vital estatal (IMV) y que si, con este nuevo marco, se liberan fondos de las comunidades autónomas antes destinados a las rentas mínimas, ese dinero debe destinarse a fines sociales y prioritariamente a la inclusión activa de personas que se encuentran en riesgo de pobreza o exclusión social.

El carácter subsidiario de las rentas mínimas ha ocasionado graves perjuicios a los ciudadanos tras la aprobación del ingreso mínimo vital, como consecuencia tanto de la falta de adopción de medidas para garantizar una adaptación de ambas prestaciones, como de la interpretación que han realizado algunas comunidades autónomas de la normativa reguladora. En muchos casos, familias en situación de exclusión social o en riesgo de estarlo han permanecido meses sin percibir importe alguno.

En Castilla y León, con fecha 2 de diciembre de 2020, tuvo lugar la publicación de la Ley 2/2020, de 24 de noviembre, de modificación del texto refundido de las normas legales vigentes en materia de condiciones de acceso y disfrute de la prestación esencial de renta garantizada de ciudadanía de Castilla y León, con el fin de permitir que aquellos beneficiarios de la prestación del ingreso mínimo vital a los que se les haya reconocido un importe inferior a la cuantía de renta garantizada de ciudadanía que pudiera corresponder a esa unidad familiar, puedan compatibilizar ambas prestaciones siempre que cumplan con el resto de requisitos exigidos en la normativa reguladora de la prestación de renta garantizada de ciudadanía.

El artículo 11 de dicha norma, entre los requisitos para los miembros de las unidades familiares o de convivencia, recoge en su apartado b) que todos ellos que pudieran tener derecho a alguna de las prestaciones públicas a que se refiere el artículo 4.2 de la norma, las hayan solicitado ante el organismo correspondiente y se haya

resuelto su denegación o se haya agotado su percepción, sin perjuicio de los supuestos de complementariedad.

El problema radica en que la consejería considera que cuando el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) inadmite, no deniega, una solicitud de ingreso mínimo vital, no se cumple lo previsto en el artículo 11, anteriormente citado. Sobre esta cuestión el INSS manifestó que las resoluciones de inadmisión están amparadas por el ordenamiento jurídico y que dejar de emitir resoluciones de inadmisión redundaría en un perjuicio para los ciudadanos, ya que este procedimiento se estableció con el fin de agilizar la gestión de la prestación y de este modo, prestar un mejor servicio a los ciudadanos. La inadmisión permite que aquellas solicitudes que superan los límites de ingresos o de patrimonio aplicables, según la información ya facilitada por la Agencia Estatal de Administración Tributaria, sean resueltas mediante un proceso automatizado, lo que supone un considerable ahorro de tiempo.

Según lo anterior, esta institución planteó a la consejería de Castilla y León que interpretara el artículo 11 en el sentido de considerar denegadas las solicitudes inadmitidas por el INSS, de acuerdo con una interpretación teleológica de la norma, puesto que la finalidad es asegurar que no se tiene derecho a percibir una prestación o que si se percibe se haga en un importe inferior al de la renta garantizada de ciudadanía. La inadmisión de una solicitud de ingreso mínimo vital conlleva, a todos los efectos, su denegación. La Recomendación ha sido aceptada por la consejería autonómica, con base en algún pronunciamiento judicial en el que se interpreta, más ampliamente, que lo decidido por el INSS no es una mera inadmisión a trámite, sino simplemente inadmisión, en el mismo sentido que denegar.

Tras la entrada en vigor del ingreso mínimo vital, se comenzaron a recibir quejas de beneficiarios de la renta mínima de inserción de la Comunidad de Madrid a quienes se les suspendía la prestación autonómica. La Consejería de Familia, Juventud y Política Social informó que se estaban realizando todas las actuaciones necesarias para facilitar el tránsito de la renta mínima de inserción al ingreso mínimo vital, y habían puesto en marcha trámites de audiencia y requerimientos de documentación a los perceptores de la renta mínima para que solicitaran a la mayor brevedad el ingreso mínimo vital. Sin embargo, de las quejas recibidas se desprendía que, no solo se estaba exigiendo que los afectados solicitaran la prestación, sino también que remitieran la resolución dictada por el INSS, algo no factible, ya que el plazo para resolver las solicitudes de ingreso mínimo vital es de seis meses. Se han continuado recibiendo quejas por esa suspensión de la renta mínima madrileña durante 2021.

Tampoco parece que todas las comunidades autónomas hayan informado adecuadamente a los ciudadanos de los efectos de la concesión del ingreso mínimo vital respecto a las rentas mínimas que tenían previamente reconocidas. Hay que tener en

cuenta el carácter subsidiario de las rentas mínimas y que, si bien estas pueden complementar las cuantías percibidas en concepto de ingreso mínimo vital, solo pueden hacerlo en el supuesto de que la cantidad estatal percibida sea inferior al importe garantizado por la Administración autonómica en función de las circunstancias de las personas beneficiarias. Preocupa a esta institución que cuando se produzca la duplicidad en la percepción de ambas prestaciones los interesados desconozcan la obligación de reintegrar las prestaciones indebidamente percibidas.

Además, el sistema de actualización previsto en los expedientes de ingreso mínimo vital puede dificultar aún más la situación, ya que supone que los beneficiarios estén recibiendo una cuantía que realmente no refleja su situación económica durante casi un año, y que el importe de la renta mínima se calcule en función del mismo. Tras actualizarse la prestación, puede ocurrir que el ciudadano tenga derecho a atrasos por corresponderle una cuantía superior de ingreso mínimo vital, lo que conllevaría un importe inferior de renta mínima y la obligación de reintegrar las prestaciones indebidamente percibidas.

Regulación y gestión de la prestación

Esta institución está a la espera de que la Consejería de Familia, Juventud y Política Social de la Comunidad de Madrid confirme la modificación del actual Reglamento de la Renta Mínima de Inserción en la Comunidad de Madrid, que estaba prevista en el Plan Anual Normativo de la Comunidad de Madrid para el año 2020, pero que se retrasó por la creación del ingreso mínimo vital, al ser necesario consensuar nuevamente el alcance que la prestación de renta mínima de inserción va a tener en esa comunidad autónoma y los cambios normativos que habían de ponerse en marcha, para garantizar que las personas más vulnerables cuenten con los ingresos suficientes para cubrir las necesidades básicas.

Esta institución confía en que en esos cambios normativos se tengan en cuenta las recomendaciones formuladas en años anteriores sobre la modificación de los artículos 37.4 y 40.5 del Decreto 126/2014, de 20 de noviembre, que aprueba el Reglamento de la Renta Mínima de Inserción en la Comunidad de Madrid. Según esas recomendaciones, si, una vez suspendida cautelarmente la prestación, se comprueba que el titular cumplía los requisitos para su percepción, se abonen de oficio los atrasos desde la fecha de efectos de la suspensión cautelar. En segundo lugar, en el supuesto de mantenerse el derecho a la prestación de renta mínima de inserción por decaimiento de la suspensión, la misma se ha de devengar desde el momento en que se justifique que se vuelven a reunir los requisitos exigidos y, en caso de que se acredite la

improcedencia de la suspensión temporal, desde la fecha de sus efectos, con el abono de los atrasos correspondientes.

Igualmente, esta institución espera que se tengan en cuenta las mejoras propuestas para la gestión de la prestación: el envío de SMS de aviso que permitan garantizar la recepción de las notificaciones del procedimiento, y la posibilidad de poder identificar en las resoluciones de suspensión de la prestación, la ayuda, pensión, subsidio o prestación por la que el solicitante no puede tener acceso a la renta mínima de inserción de acuerdo con el principio de subsidiariedad. Ambas mejoras reforzarían las garantías y la información que reciben los solicitantes y beneficiarios de la prestación.

En Castilla-La Mancha, en octubre de 2020, se abrió un proceso de consulta pública previa sobre el proyecto de decreto de ordenación de las prestaciones económicas del sistema público de servicios sociales para personas en situación de dificultad económica y social, con el objetivo de ordenar las prestaciones económicas y las ayudas vigentes de la Consejería de Bienestar Social destinadas a personas en situación de dificultad económica y social. Se continúa a la espera de que la consejería comunique la aprobación del referido decreto.

Concurrencia del requisito de residencia legal

En el informe anual 2020, el Defensor del Pueblo reflejó detalladamente el criterio de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social de la Comunidad de Madrid a la hora de tramitar solicitudes de renta mínima de inserción cuando el interesado es titular de una tarjeta comunitaria de residencia para cuya concesión haya sido preciso acreditar la disposición de recursos económicos, de acuerdo con la legislación de extranjería aplicable. La consejería en estos casos deniega las solicitudes, ya que entiende que, o bien no concurre el requisito de carencia de recursos para las necesidades de la vida, exigido en los artículos 6.1 d) y 8.1 de la Ley 15/2001, de 27 de diciembre, de Renta Mínima de Inserción, o bien no concurre el requisito de residencia legal que establece el artículo 2.1.

El Defensor del Pueblo formuló una Recomendación ante la consejería para que reconociera a los ciudadanos comunitarios con permiso de residencia en España la renta mínima de inserción, siempre que reúnan los requisitos de acceso y sin entrar a valorar el mantenimiento de los requisitos relativos a los permisos de residencia ni cuestionar la residencia legal que acredita un permiso en vigor. La referida consejería comunicó que la Dirección General de Servicios Sociales e Innovación Social (actual Dirección General de Servicios Sociales), teniendo en cuenta las consideraciones del Defensor del Pueblo, así como las sentencias 218/2019 y 376/2019 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso-Administrativo, había solicitado a la Abogacía General de la

Comunidad de Madrid un informe jurídico. El Defensor del Pueblo ha quedado pendiente de la aceptación de la resolución.

10.6.2 Acción social municipal

Esta institución no puede sino volver a poner en valor la trascendental labor de los servicios sociales municipales, centrada fundamentalmente en atender las necesidades más básicas de la ciudadanía cuando otros recursos de protección social no están disponibles y en prestar la debida orientación e información sobre las vías asistenciales existentes. Máxime en el contexto agravado por la crisis sanitaria de la covid-19.

Con la crisis se ha visto incrementado el número de quejas relacionadas con incidencias en la gestión y tramitación de las ayudas sociales, con los problemas para su materialización y, también, con dificultades a la hora de recibir un adecuado acompañamiento y asesoramiento.

En las respuestas recibidas de los diferentes departamentos de las áreas sociales de los ayuntamientos, se constata una vez más que el catálogo de actuaciones de estos servicios es amplio y diverso, adaptados a las prioridades establecidas en cada municipio para su población, comprendiendo ayudas para el pago de alquileres, los suministros básicos o el transporte, ayudas para la compra de alimentos y bienes de primera necesidad, atención psicológica, o programas de apoyo socioeducativo y laboral a jóvenes. Además, cumplen una función muy importante, la de conocer en proximidad e informar sobre las circunstancias que afectan a una persona o familia, para la preparación de la solicitud y gestión de diversas prestaciones sociales.

Ha crecido el número de personas y familias en grave situación de vulnerabilidad económica que requieren el apoyo de los servicios sociales municipales y que, por diversos motivos, no reciben a tiempo la ayuda reclamada, siendo en muchos casos suplida su asistencia primaria por la actividad que desarrollan las asociaciones vecinales y colectivos sociales. El perfil de los usuarios de los servicios sociales se ha ampliado en este período de crisis sanitaria y social y las corporaciones locales han promovido diversas ayudas específicas para poder dar cobertura y una respuesta rápida ante el incremento notable de la demanda. A lo anterior se suma las limitaciones impuestas para prestar atención presencial en las oficinas municipales de servicios sociales, habiéndose visto limitada la atención domiciliaria.

Una parte importante de las quejas tramitadas en esta materia han tenido como objetivo comprobar que los servicios sociales conocían y estaban atendiendo, dentro de sus competencias, la situación de gran necesidad expresada por los ciudadanos. Igualmente, han sido dirigidas a esclarecer las razones de los retrasos en la resolución de los expedientes de ayudas de emergencia. En el apartado referido a otras

prestaciones, como el ingreso mínimo vital, ya se han mencionado las actuaciones referidas a la emisión de certificados municipales sobre las circunstancias de una familia o unidad de convivencia, determinantes para la concesión de esas prestaciones.

Además de esas cuestiones generales, a modo de ejemplo, cabe mencionar la continuación de las actuaciones seguidas con el Ayuntamiento de Madrid sobre dos asuntos. Por un lado, el desarrollo de la denominada «tarjeta familias», para la cobertura de necesidades básicas de alimentación, aseo e higiene de familias con ingresos inferiores a la renta mínima de inserción de la Comunidad de Madrid, concretamente sobre los problemas de demora para su entrega. Por otro lado, se ha seguido solicitando información actualizada sobre los programas de atención a personas sin hogar, y la habilitación de nuevos recursos de alojamiento, en el contexto de la campaña municipal contra el frío en invierno 2021-2022, y aun en fechas más allá de ese período.

11 POLÍTICA SOCIAL DE VIVIENDA

Consideraciones generales

Contar con un alojamiento digno y estable es una necesidad básica directamente vinculada con la dignidad de las personas. Lamentablemente, muchas carecen de recursos suficientes para acceder a la vivienda y se ven abocadas a vivir en un estado de precariedad permanente, dado que las administraciones y los organismos públicos cuentan con un exíguo parque público de viviendas. Tan exíguo es que, no solo no puede dar respuesta a las situaciones de necesidad merecedoras de protección, sino que tampoco puede atender adecuadamente, con la inmediatez debida, las situaciones repentinas de urgencia social que se presentan. La política social de vivienda en España ha de afrontar este reto si quiere tener la posibilidad, siquiera, de hacer frente a esas necesidades de vivienda más urgentes.

El problema de escasez de vivienda pública en España no es nuevo, es bien conocido y, sin embargo, no encuentra solución. Según los datos del *Boletín Especial Vivienda Social*, publicado en septiembre de 2020 por el Observatorio de Vivienda y Suelo, el porcentaje de vivienda protegida construida en España, sobre el total de viviendas libres, ha disminuido con el paso de los años. La vivienda social constituye menos del 3 % del parque total de la vivienda. Apenas llega a las 290.000 viviendas en el conjunto de España, lo cual contrasta con los parques de vivienda pública existentes en otros países europeos, como el 30 % en los Países Bajos, el 24 % en Austria, el 17,6 % en Reino Unido o el 16,8 % en Francia.

A la escasez de viviendas públicas se añade que los procesos de adjudicación de vivienda se han centrado, desde hace mucho tiempo, en una estrategia basada en el acceso a la propiedad. Esta institución cree necesario cambiar esta tendencia si se pretende disponer de parques de vivienda con capacidad suficiente para resolver las necesidades que presente la población, especialmente los más urgentes. La presencia de vivienda pública protegida en régimen de alquiler habría de ser la predominante. Esta institución comprende que revertir esta situación no es tarea sencilla y que no se puede ejecutar con la celeridad deseada, pero el objetivo no debiera perderse de vista.

Por otra parte, durante el año 2021 se ha incrementado considerablemente el número de transacciones de viviendas registradas y escrituradas y el precio medio de la vivienda libre continúa al alza. Además, en algunos territorios y en grandes ciudades hay poca oferta de vivienda en alquiler, y las rentas son muy altas. Ambas circunstancias provocan que cada vez sea más difícil comprar o alquilar una vivienda para las familias

con ingresos bajos. Esta dificultad en el acceso a la vivienda es un elemento que ahonda de manera determinante en la desigualdad entre la ciudadanía.

Las cuestiones relacionadas con la adjudicación de vivienda pública protegida, competencia de las comunidades autónomas, componen el grupo de quejas más extenso en este ámbito, pues estos procedimientos constituyen la principal vía para solventar el problema del acceso a la vivienda. En general, se reciben quejas sobre la opacidad de los procedimientos de adjudicación establecidos en los correspondientes reglamentos, los requisitos establecidos y la falta de disponibilidad de viviendas. Esta institución detecta, a través de las quejas que recibe, un importante aumento de las necesidades vinculadas a situaciones de emergencia social.

Debe reseñarse también aquí el significativo número de quejas referidas a desahucios judiciales de familias vulnerables, que no disponen de alternativa habitacional. Se trata de algo que ha preocupado particularmente, y desde hace años, a esta institución, especialmente cuando la vivienda objeto del desalojo es propiedad de la Administración.

Por último, resulta voluminoso un tercer grupo de quejas, las relativas a las ayudas económicas destinadas al pago de la vivienda, vinculadas al Plan Estatal de Vivienda, o a otras líneas de ayudas autonómicas o municipales. En este tipo de quejas, los problemas suelen estar referidos a las cuantías de las ayudas y a diversas incidencias en su tramitación. Hay que señalar que, si bien las medidas extraordinarias aprobadas para la protección social frente a la covid-19 en el ámbito de la vivienda y las ayudas al alquiler, han paliado y mitigado en este terreno el impacto económico de la crisis sanitaria, han supuesto también la presentación masiva de solicitudes que han desbordado en ocasiones la capacidad de gestión de la Administración. Sin duda, se precisa una gestión rápida y eficaz de estas ayudas económicas, pero los medios destinados a tal fin no siempre han sido suficientes.

11.1 AYUDAS A LA VIVIENDA

Esta institución recibe un elevado número de quejas referidas a esta materia. Preocupan especialmente aquellas que se refieren a subvenciones que facilitan el acceso y la permanencia en la vivienda a sectores de población con escasos recursos económicos.

Algunas de las cuestiones sobre las que el Defensor del Pueblo realiza actuaciones en este ámbito son: las ayudas al alquiler de vivienda; las ayudas municipales temporales; las ayudas a los jóvenes; las ayudas destinadas a la mejora de la eficiencia energética y la sostenibilidad en viviendas, y las ayudas al fomento de la mejora de la seguridad de su utilización y de su accesibilidad.

Los ciudadanos que presentan estas quejas atraviesan dificultades económicas y necesitan contar con estas subvenciones de manera urgente, para hacer frente a los gastos ordinarios que les genera la vivienda. Conviene insistir en este informe en la importancia de una adecuada gestión de estas ayudas. Es esencial que no lleguen demasiado tarde a sus destinatarios.

Se producen demoras excesivas en el abono de esas subvenciones. De hecho, se observa en las quejas que parece una práctica habitual negociar contratos de arrendamiento contando con la cuantía de la ayuda, sin disponer de una resolución estimatoria por la que sea reconocida. El riesgo que se asume es grande. En ocasiones, son los propios arrendadores quienes se dirigen a esta institución, para que se inicien actuaciones para solventar alguna incidencia en la solicitud de ayuda de su arrendatario, con el fin de que pueda percibir la ayuda, y, el arrendador, su renta.

El Plan Estatal de Vivienda 2018-2021, aprobado por el Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo, recoge el programa de ayudas al alquiler de viviendas en su capítulo III. Regula quienes pueden ser beneficiarios, el límite de ingresos de la unidad de convivencia y la renta máxima mensual, la compatibilidad, la cuantía, el plazo de duración y el acceso a la ayuda y la gestión mediante entidades arrendadoras colaboradoras. Incorpora la posibilidad de otorgar ayudas al alquiler a beneficiarios que abonen una renta de hasta 900 euros al mes, en determinados casos.

Cabe destacar el número de quejas recibidas de personas que muestran su desazón por no poder optar a estas ayudas, al no cumplir el requisito referido a la cuantía máxima de renta que puede abonar mensualmente para el alquiler de su vivienda. Son ciudadanos que cumplen el resto de requisitos y que necesitan recibir estas ayudas, pero que residen en municipios que tienen precios de alquiler muy elevados, como por ejemplo en municipios turísticos de las Illes Balears. Resulta necesaria una reflexión sobre esta situación, en la medida en que parece claro que deberían adaptarse los requisitos a las singularidades y especificidades de algunas zonas del territorio, en las que los mercados están más tensionados y presentan precios más elevados que en el resto de España.

Demora en la tramitación y resolución de las convocatorias de ayudas

Es habitual que se denuncie que la consejería competente incurre en excesiva demora a la hora de publicar la resolución definitiva por la que se reconoce el derecho a disfrutar de las ayudas solicitadas.

Tras iniciar el Defensor del Pueblo las pertinentes actuaciones, las administraciones autonómicas han dado traslado del número total de solicitudes que han recibido, para acreditar que se encuentran desbordadas y que cuentan con verdaderos

problemas a la hora de tramitarlas. Resulta comprensible que la masiva presentación de solicitudes pueda superar fácilmente las capacidades de tramitación y gestión de cualquier Administración u organismo público, pues los medios personales con que cuentan son limitados. Ahora bien, pese a que esta institución sea consciente de la dificultad que entraña gestionar un gran volumen de solicitudes, considera que las administraciones han de adoptar todas las medidas necesarias para habilitar los medios personales y materiales, de forma que cesen los graves retrasos que se constatan en las actuaciones y que la tramitación de las solicitudes pueda resolverse de forma adecuada y en plazo.

Los ciudadanos que se dirigen a esta institución argumentan que han presentado, en tiempo y forma, sus solicitudes de ayudas, así como la documentación que se requiere en la convocatoria, y que, además, cumplen los requisitos para ser beneficiarias de las subvenciones. Pero es habitual que la Administración no resuelva hasta pasados varios meses, incumpliendo el plazo establecido en la convocatoria. Alguna consejería, ante el evidente retraso existente en sus departamentos, ha modificado las convocatorias para ampliar el plazo límite para resolver. Lamentablemente, existen casos en los que, cuando por fin se ha concedido la ayuda, es ya demasiado tarde para la familia solicitante, que se ha visto abocada a abandonar la vivienda, por no poder hacer frente a la renta y los gastos.

Con frecuencia, también se reciben quejas en las que se muestra indignación porque se deniegan las ayudas por falta de disponibilidad presupuestaria. Se ha de advertir que las ayudas están condicionadas a la existencia de crédito disponible, y así se regula y refleja en sus respectivas convocatorias, por lo que en sentido estricto no existe irregularidad administrativa en tales denegaciones. Cuestión distinta es que el Defensor del Pueblo deba señalar, una vez más, que los recursos destinados a estas ayudas no son suficientes para cubrir las necesidades reales en el acceso a la vivienda.

Incidencias concretas

Otro bloque importante de quejas se refiere a los retrasos en el abono de las ayudas reconocidas o en la devolución de las fianzas depositadas que, en general, una vez iniciada la actuación por parte del Defensor del Pueblo, suelen subsanarse.

Para desaliento de las personas afectadas, no es infrecuente que, tras la aprobación por parte de la Administración convocante de los listados de adjudicación definitivos, algunos expedientes no aparezcan en ninguno de esos listados, ni como excluidos definitivos, ni en el listado de admitidos provisionales. Y, pese a que presentan escritos para subsanar sus solicitudes y los correspondientes recursos, no reciben contestación.

Los ciudadanos trasladan su preocupación ante el notable retraso en que incurren los organismos en resolver los recursos potestativos de reposición, en algunos casos más de un año desde su presentación. Parece razonable pensar que es otra consecuencia de la saturación existente en los departamentos, ya señalada anteriormente. En suma, se trata de un reflejo indicativo de un funcionamiento anormal de los servicios públicos.

Los principios de eficacia y celeridad imponen a la Administración el impulso de oficio por el titular de la unidad administrativa encargada del procedimiento de concesión de las ayudas, que debe adoptar las medidas necesarias para evitar toda anomalía o retraso. La Administración, además, ha de resolver expresamente, en tiempo y forma, y con la debida motivación. Teniendo en cuenta estas obligaciones legales, el Defensor del Pueblo formula los pertinentes Recordatorios de deberes legales a las administraciones que incurren en estos excesivos retrasos.

En ocasiones, tras la formulación de los Recordatorios de deberes legales por parte de esta institución, la Administración revisa los expedientes y constata que fueron anulados de forma indebida, razón por la cual no aparecían en ninguno de los listados publicados. Ante estos supuestos, el Defensor del Pueblo dirige a las administraciones la Sugerencia de que se reactivan los expedientes y para retrotraer las actuaciones a la comprobación del cumplimiento de los requisitos por los solicitantes, con el fin de reconocer y abonar la ayuda solicitada.

Medidas de protección social ante la covid-19

Durante el año 2021, se ha aprobado la ampliación, hasta el 28 de febrero de 2022, de las medidas de apoyo social en materia de contratos de alquiler de vivienda y desahucios, que fueron adoptadas durante 2020, con carácter extraordinario y temporal.

Se extiende así la posibilidad de suspensión de los desahucios y lanzamientos de vivienda habitual en hogares vulnerables económica y socialmente. También la posibilidad de solicitar la moratoria o condonación parcial de la renta del alquiler de vivienda, cuando el arrendador sea un gran tenedor o entidad pública. Además, se extienden hasta esa misma fecha los contratos de alquiler que pueden acogerse a la prórroga extraordinaria de seis meses, en los mismos términos y condiciones del contrato en vigor. Igualmente, se extiende, hasta el 31 de marzo de 2022, el plazo para que los arrendadores y titulares de vivienda soliciten la compensación prevista ante suspensiones extraordinarias de desahucios.

La presentación masiva de solicitudes de este tipo de ayudas ha colapsado los departamentos competentes para su gestión, por lo que durante 2021 esta institución ha continuado recibiendo quejas. Las quejas se refieren, sobre todo, a demoras excesivas

en la resolución de las solicitudes y a retrasos en el abono de las ayudas reconocidas. Por otra parte, los listados que publican las administraciones con solicitudes denegadas por falta de crédito disponible son voluminosos, de lo que cabe concluir que la aportación económica destinada al pago de estas ayudas es insuficiente.

Una de las novedades de 2021 han sido las quejas recibidas de los arrendadores y titulares de vivienda respecto a las compensaciones por la suspensión de los desahucios de sus inquilinos cuando se trata de hogares vulnerables económica y socialmente. Esta ayuda se estableció mediante el Real Decreto-ley 37/2020, de 22 de diciembre, de medidas urgentes para hacer frente a las situaciones de vulnerabilidad social y económica en el ámbito de la vivienda y en materia de transportes.

Esta norma permite a las comunidades autónomas utilizar los recursos del Plan Estatal de Vivienda 2018-2021 para hacer frente a estas compensaciones en su ámbito territorial, y señala que el Gobierno aprobará por real decreto las medidas necesarias para que las comunidades autónomas utilicen dichos recursos, así como el procedimiento a seguir para la presentación, tramitación y resolución de solicitudes.

El procedimiento quedó finalmente fijado por el Real Decreto 401/2021, de 8 de junio. El arrendador o el propietario debe dirigir su solicitud al órgano competente en materia de vivienda de la comunidad autónoma, por el período que medie entre que se acordó la suspensión extraordinaria y el momento en el que se levantó por el tribunal o por alcanzar el límite temporal. Las comunidades autónomas pueden desarrollar o completar este procedimiento con objeto de facilitar su gestión y la percepción de las compensaciones por el arrendador o el propietario.

No obstante, de las quejas se desprende que, en ocasiones, los interesados no comprenden bien el procedimiento a seguir por falta de información y que existe disparidad entre las comunidades autónomas sobre el modo de proceder. Algunas administraciones autonómicas han dictado y publicado instrucciones relativas a la tramitación de las solicitudes presentadas, frente a otras que han considerado oportuno priorizar la tramitación y la resolución de las solicitudes de los interesados, sin esperar a tramitar normativa procedimental de desarrollo.

11.2 ADJUDICACION DE VIVIENDA PÚBLICA PROTEGIDA

Las personas que necesitan acceder a una vivienda y carecen de medios económicos suficientes han de acudir a la adjudicación de una vivienda pública protegida, en cualquiera de sus regímenes de protección y a través de los diferentes procedimientos de adjudicación.

Año tras año, el Defensor del Pueblo reitera que no hay viviendas públicas suficientes para atender todas las solicitudes de adjudicación. La consecuencia es que las listas de espera son cada vez más amplias. Ante esta realidad, la institución centra sus esfuerzos en que se optimicen los recursos disponibles para que se atiendan de forma prioritaria las necesidades de aquellas personas y unidades familiares más necesitadas.

En 2021 se ha apreciado un aumento significativo de quejas de adjudicatarios que residen en régimen de arrendamiento en viviendas públicas protegidas y que han solicitado ante la Administración titular de ellas, en reiteradas ocasiones, una reducción de la cuota del arriendo, pues la actual no se ajusta a sus nuevas condiciones económicas.

La adjudicación se realiza a través de los procedimientos establecidos en los reglamentos de adjudicación de viviendas públicas protegidas, aprobados por cada Administración y organismo público con competencia en materia de vivienda, lo que conlleva que el sistema de acceso a una vivienda pública sea diferente en función del territorio donde viva el solicitante.

En Andalucía, los solicitantes, además de reunir los requisitos establecidos en el artículo 5 de la Ley 1/2010, de 8 de marzo, reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía, deben de estar inscritos en el Registro Municipal de Demandantes de Viviendas Protegidas. Es decir, las viviendas propiedad de la Agencia de la Vivienda y Rehabilitación de la Junta de Andalucía se adjudican mediante este registro, que se convierte en el instrumento básico para la determinación de los solicitantes. Por otra parte, se excepcionan de la obligación de adjudicación, a través de este registro, las viviendas y alojamientos para unidades familiares en riesgo de exclusión social cuando se justifique su carácter de urgencia por los servicios sociales del ayuntamiento. Resulta necesario, por tanto, que los ayuntamientos valoren previamente la eventual situación de exclusión social de las familias para que la Agencia de la Vivienda y Rehabilitación de la Junta de Andalucía pueda adjudicar una vivienda de su parque público.

Por el contrario, en la Comunidad de Madrid, según el Decreto 52/2016, de 31 de mayo, por el que se crea el Parque de Viviendas de Emergencia Social y se regula el proceso de adjudicación de viviendas de la Agencia de Vivienda Social de la Comunidad de Madrid, estas viviendas se gestionan por la Dirección General de Vivienda y Rehabilitación y las solicitudes se presentan directamente ante las oficinas de dicha agencia. El orden de adjudicación resultará de la valoración de las solicitudes, de acuerdo con la puntuación obtenida en la aplicación de un baremo, y de acuerdo con los cupos establecidos por el número de dormitorios que corresponda, según la composición familiar y los grupos establecidos por necesidades específicas. El baremo es público y accesible a la ciudadanía.

Si bien es cierto que la Administración local, y sus servicios sociales, son los más cercanos para afrontar estos problemas y para conocer las vicisitudes concretas de cada familia, también lo es que, en ocasiones, no cuentan con recursos suficientes para poder atender adecuadamente todas las solicitudes presentadas, y que este sistema requiere una adecuada coordinación entre administraciones.

Tal y como ha sostenido el Defensor del Pueblo en la tramitación de las quejas, es deseable que exista un baremo reglado, público y accesible a los solicitantes, para evitar la inseguridad jurídica, cuando se inadmiten sus solicitudes.

En ocasiones, para determinar la necesidad, algunas administraciones seleccionan a las familias que van a ser destinatarias de viviendas protegidas mediante el sistema de sorteo. Esta institución es consciente del margen de discrecionalidad con el que las administraciones pueden elegir el proceso de adjudicación de viviendas públicas que consideren más adecuado, pero el sistema de baremación parece ser un método de valoración más objetivo, pues atiende a las circunstancias económicas y familiares para determinar la necesidad de vivienda de cada solicitante. Resulta especialmente relevante y más acorde con los principios del ordenamiento jurídico, atender, de forma prioritaria, las situaciones de las personas y unidades de convivencia más desfavorecidas y vulnerables. Esta idea es además el eje sobre el que pivota la organización y regulación de las políticas sociales en España.

Por otra parte, ante la escasez de viviendas es necesario un mayor control de las ya adjudicadas, con el fin de comprobar que sus adjudicatarios siguen cumpliendo los requisitos y condiciones que motivaron su adjudicación. En caso contrario, dicha vivienda pueda ser adjudicada a otra familia con mayor necesidad. A juicio de esta institución, las administraciones deben reforzar la realización de inspecciones periódicas en sus inmuebles.

Estudios actualizados de los parques de viviendas públicas

El Defensor del Pueblo considera aconsejable que las administraciones elaboren estudios actualizados sobre el parque de viviendas públicas existentes y el estado en el que se encuentran, y así lo ha trasladado a las administraciones autonómicas y municipales. No se pueden adoptar decisiones correctoras sin antes conocer el alcance verdadero del problema.

Por otra parte, a pesar de las actuaciones llevadas a cabo desde hace años, la institución continúa recibiendo quejas sobre la opacidad de los procedimientos de adjudicación. Sería necesaria una mayor transparencia. Han de facilitarse periódicamente, y de oficio, datos actualizados sobre el estado de las solicitudes, sobre

el resultado de la baremación realizada y sobre la posición actualizada en los listados de espera de cada persona.

A la vista de las dificultades de adjudicación de una vivienda pública, parece prudente y recomendable que las distintas administraciones y organismos públicos limiten o excluyan en sus correspondientes normativas la descalificación de viviendas sometidas a un régimen de protección público.

La descalificación de las viviendas y su venta deben estar condicionadas por el cumplimiento de los fines al servicio del bien común. Estas viviendas fueron construidas para cumplir un fin público y están destinadas a ser el hogar de personas con escasos recursos económicos, no para que pueda extraerse un beneficio económico a través de prácticas que atentan contra esa referida finalidad social. Ante la escasez de vivienda pública existente, no parece razonable permitir actuaciones que mermen el parque público disponible. A juicio de esta institución, parece recomendable que las viviendas públicas estén sometidas a un régimen de protección permanente, que excluya la descalificación. Si las circunstancias personales y familiares de los beneficiarios mejoran lo suficiente para poder adquirir la vivienda, o para no necesitarla, lo razonable es que la vivienda sea reasignada a otro solicitante que reúna los requisitos, y no su descalificación para venta.

Otro problema que preocupa a la institución es el relacionado con las permutas de viviendas. Los adjudicatarios de vivienda protegida solicitan con frecuencia a la Administración que es su titular el cambio o permuta del inmueble por otra adaptada a sus necesidades actuales. Las causas para solicitar el cambio son variadas, pero las más frecuentes se refieren al aumento de la composición familiar y a problemas graves de convivencia vecinal que impiden disfrutar de la vivienda.

Las unidades familiares, en general, cumplen los requisitos para optar a dicho cambio. A pesar de ello, no ven satisfecha su pretensión por falta de disponibilidad de vivienda con las características que se requieren. De las quejas tramitadas por la institución se desprende que el cupo destinado a las permutas es muy reducido, en ocasiones inexistente. Cabe señalar que en muy pocas ocasiones las quejas se resuelven en sentido favorable a los interesados. Resulta conveniente que las administraciones aumenten el cupo del patrimonio inmobiliario destinado a permutas.

Situaciones de emergencia social

Los problemas que reflejan las quejas relativas a la adjudicación de viviendas para personas en situación de emergencia social preocupan de manera especial al Defensor del Pueblo. Reflejan la situación de personas en situación de calle, sin hogar ni

alternativa residencial, en ocasiones con menores de edad a su cargo, y que a menudo solo suelen encontrar alojamientos provisionales.

Cuando se producen crisis económicas o situaciones imprevisibles como la pandemia, temporales u otras circunstancias excepcionales, los procedimientos de adjudicación destinados a cubrir las emergencias sociales, que en las distintas regulaciones son considerados como procedimientos extraordinarios, resultan más necesarios.

Ya se ha dicho al inicio de este capítulo que no existe un parque de vivienda público que pueda hacer frente a estas necesidades. El parque de vivienda social de las administraciones y organismos públicos es, en algunos casos, insuficiente. En otros, inexistente.

Con frecuencia, las administraciones y organismos con competencia en materia de vivienda no disponen de otra alternativa que alojar a familias enteras en servicios de atención temporal, pensiones o albergues. Se trata de personas que están abocadas a vivir en una precariedad continua. No parece ser la mejor opción para unidades familiares con menores en edad de escolarización, y así lo trasladan sus progenitores. Hay que tener en cuenta que, en ocasiones, estas situaciones repercuten de forma especialmente negativa en los niños, tanto en sus relaciones personales como en el rendimiento escolar, entre otros aspectos. La premura y urgencia de estas quejas hacen que sea habitual, durante su tramitación, una comunicación directa con los afectados.

La institución del Defensor del Pueblo considera necesario que desde la Administración se destinen medios y recursos para proporcionar a las familias alojamientos estables, en los que puedan establecer su hogar y planificar otros ámbitos de sus vidas, como la elección de los centros docentes para sus hijos. No se puede garantizar la dignidad, seguridad y protección de las personas sin que dispongan de una vivienda estable que reúna las condiciones mínimas de habitabilidad.

Las administraciones han de adoptar medidas, con carácter urgente, destinadas a fomentar la provisión de viviendas y alojamientos sociales, que atiendan a escenarios de inmediatez y de carácter repentino, como cualesquiera otros acontecimientos súbitos y extraordinarios susceptibles de inclusión como supuestos de emergencia social, que requieran una inmediata intervención pública.

Conviene destacar en este campo la Recomendación formulada por esta institución a la Comunidad de Madrid, para que se incluyera como supuesto de emergencia social la situación de vulnerabilidad residencial derivada de la covid-19. La Consejería de Vivienda y Administración Local ha aceptado la Recomendación y confirmado que, en relación con el procedimiento de adjudicación por situación de especial necesidad, se atenderá mediante una clasificación propia y se priorizarán las

personas en situación de estabilidad residencial y económica previa a la covid-19 que, como consecuencia de la pandemia, hayan visto agravada su situación acreditada de necesidad de vivienda, o que la hayan perdido.

Conflictos vecinales en viviendas protegidas públicas

Se dirigen a esta institución ciudadanos que han resultado adjudicatarios de una vivienda protegida para dar cuenta de la existencia de conflictos vecinales, en algunos casos muy graves, causados por molestias, ruidos, actos vandálicos y comportamientos incívicos de otros adjudicatarios.

Sin perjuicio de que el Defensor del Pueblo sea plenamente consciente de las dificultades que entrañan los conflictos vecinales, y de que este tipo de problemas no pueden encauzarse con la rapidez deseada, la Administración propietaria de los inmuebles no puede permanecer pasiva ante esas situaciones, ya que sus consecuencias son sufridas por el resto de adjudicatarios y vecinos.

La Administración propietaria y arrendadora de viviendas protegidas debe velar por una convivencia pacífica en sus edificios, instar a que se cumpla lo dispuesto en el contrato de arrendamiento y garantizar, entre otras cosas, que se respete la prohibición de llevar a cabo actividades molestas, insalubres, nocivas, peligrosas o ilícitas en sus viviendas. Así se traslada a las diferentes administraciones.

Si las quejas vecinales están fundadas, y la mediación y la intervención socioeducativa no logran resolver o contener los conflictos, de forma que no se reconduce la situación, es preciso que se aperciban a su causante o causantes. Si tampoco así cesan los comportamientos conflictivos, la Administración tiene que valorar la rescisión y no renovación de los contratos de arrendamiento.

A través de sus actuaciones, esta institución ha tenido conocimiento de que la Agencia de la Vivienda Social de la Comunidad de Madrid tiene establecido un procedimiento de apercibimiento de resolución de contrato, basado en el cumplimiento de la Ley de Arrendamientos Urbanos. El proceso se inicia con el apercibimiento formal al causante de los conflictos y termina con la resolución del contrato de arrendamiento si no cambia los comportamientos conflictivos que lo han provocado. Durante todo este proceso, los técnicos del Servicio de Asistencia Vecinal hacen un seguimiento intensivo de la evolución del conflicto y del comportamiento del vecino apercibido. Se realizan entrevistas con el objeto de advertir de las consecuencias que implicaría el mantenimiento del comportamiento conflictivo y se trata de motivar a las personas responsables para que cesen los conflictos de la convivencia vecinal y se evite la resolución del contrato de alquiler de la vivienda adjudicada.

11.3 DESAHUCIOS

Las principales actuaciones de la institución del Defensor del Pueblo en esta materia van dirigidas, por un lado, a orientar a los ciudadanos afectados para una mejor defensa de sus intereses y, por otro, a comprobar que han intervenido los servicios sociales municipales y los órganos autonómicos responsables en materia de vivienda, a fin de buscar una rápida solución habitacional a la familia afectada por el desalojo, sea la vivienda pública o privada.

Estas quejas se tramitan de manera prioritaria, porque es frecuente que el primer escrito se reciba en fechas próximas a la establecida para la ejecución material del lanzamiento, y porque sus consecuencias son dramáticas. No siempre las personas afectadas conocen las alternativas de que disponen para evitar que su familia quede en situación de calle, pues esa información suele proporcionarse por las administraciones el mismo día del lanzamiento, una vez que se ha producido el desahucio.

Esta institución trabaja, desde hace años, para que las administraciones, local y autonómica, atiendan de forma prioritaria los lanzamientos que afecten a personas o familias vulnerables o en riesgo de exclusión social. Fundamentalmente, por ser el supuesto más habitual, los casos de unidades familiares con menores de edad.

No se puede soslayar la complejidad de las actuaciones cuando se trata de graves supuestos de dificultad residencial que requieren una solución inmediata y una adecuada coordinación entre los departamentos y las áreas de las distintas administraciones y organismos públicos con competencia en la materia.

La disposición adicional de la Ley 5/2018, de 11 de junio, de modificación de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (LEC), obliga a las distintas Administraciones Públicas, en el ámbito de sus respectivas competencias, a incorporar, en los protocolos y planes para garantizar políticas públicas en materia de vivienda, medidas ágiles de coordinación y cooperación, especialmente con los responsables de los servicios sociales en el ámbito autonómico y local, al objeto de prevenir situaciones de exclusión residencial. También se pretende que resulte eficaz la comunicación prevista en los artículos 150.4 y 441.1 bis de la mencionada LEC, a fin de dar respuesta adecuada y lo más inmediata posible a aquellos casos de vulnerabilidad que se detecten en los procedimientos conducentes al desalojamiento de viviendas, y que exigen actuaciones previas y coordinadas de las administraciones competentes.

Estos protocolos y planes garantizarán la creación de registros, al menos en el ámbito territorial de cada comunidad autónoma, que incorporen datos sobre el parque de viviendas sociales disponibles para atender a personas o familias en riesgo de exclusión.

Responde a lo anterior el convenio de colaboración firmado entre el Consejo General del Poder Judicial, la Comunidad de Madrid y la Federación de Municipios de

Madrid, sobre la detección de supuestos de vulnerabilidad con ocasión del desalojo de la vivienda familiar y las medidas de carácter social, además de sobre cesión de datos en los procedimientos de desahucio y ejecuciones hipotecarias. Gracias a ese convenio, la Dirección General de Vivienda y Rehabilitación mantiene comunicación con los juzgados de primera instancia e instrucción.

Sin embargo, no parece que dicha comunicación sea igual de fluida con los afectados por un desalojo, que tienen que acudir a distintos organismos para poder encontrar una solución a su problema habitacional.

Ilustrativo de todo ello, y de la complejidad de la organización competencial, es que en la Comunidad de Madrid la Agencia de Vivienda Social, que es la titular de viviendas, carezca de competencias para adoptar medidas de solución habitacional que puedan exigir los tribunales de justicia, ya que la adjudicación de viviendas de su titularidad corresponde a la Dirección General de Vivienda y Rehabilitación de la Comunidad de Madrid. Por otra parte, la normativa tampoco atribuye a dicha agencia competencias en materia de políticas sociales, si bien su Dirección de Área Social cuenta con trabajadores sociales que trasladan información sobre las alternativas que cabe ofrecer por otros órganos administrativos con competencia en el ámbito social, lo cual corresponde a la Consejería de Familia, Juventud y Política Social y a los municipios. En el caso del Ayuntamiento de Madrid, puede intervenir el Departamento de Servicios Sociales de las Juntas de Distritos y el Servicio de Atención a la Emergencia Residencial. A su vez, el ayuntamiento cuenta con viviendas para adjudicar a través de la Empresa Municipal de la Vivienda y Suelo.

En general, en todos los territorios, la organización administrativa reviste bastante complejidad y el desconcierto de las personas afectadas, que se enfrentan a una situación muy dura, resulta fundado. El Defensor del Pueblo cree deseable, entre las medidas de coordinación y cooperación, que se centralice la gestión de información y se valore la posibilidad de simplificar la complejidad competencial, que claramente dificulta una gestión ágil y coordinada.

Por otra parte, tal y como ya se informó en 2020, las administraciones y organismos públicos continúan instando procedimientos de recuperación de la posesión de sus inmuebles contra familias vulnerables que no disponen de alternativa habitacional. No se entra aquí a valorar la legalidad de las actuaciones. Sin embargo, esta institución cree que las Administraciones Públicas pueden y deben ajustar las actuaciones a criterios objetivos y razonables, para evitar desahucios, en la medida de lo posible, a las familias vulnerables, dado que estos desalojos tienden a generar un problema mayor que el que resuelven.

El Defensor del Pueblo solicita a las administraciones titulares de las viviendas que realicen todos los esfuerzos, hasta el máximo posible de sus recursos disponibles, para evitar que estas familias pasen a situaciones de exclusión social. Además, sugiere a la Administración propietaria del inmueble que garantice a la unidad familiar que ha sido desahuciada la asignación de un alojamiento temporal hasta tanto dispongan de vivienda alternativa.

11.4 OCUPACIONES ILEGALES

Esta institución conoce a través de las quejas la compleja realidad de las personas que residen en una vivienda sin título legal para ello y se dirigen a las distintas Administraciones Públicas, buscando regularizar su situación, lo que reviste una seria dificultad jurídica.

Ante todo, conviene aclarar que las actuaciones de la institución no pretenden amparar las ocupaciones ilegales de viviendas, pues el delito de usurpación de bienes inmuebles está tipificado en el artículo 245.2 del Código Penal.

Esta institución es también consciente, a través de las quejas que se tramitan a lo largo del año, de los problemas y perjuicios que, en ocasiones, provocan los moradores ilegales no solo a los legítimos propietarios, sino también a los vecinos y al entorno de las viviendas, como consecuencia de conductas incívicas, ya recogidas en informes de años precedentes.

Una vez aclarado lo anterior, esta institución estima posible y necesaria una reflexión, en el marco de las políticas de servicios sociales, sobre el fenómeno de la ocupación ilegal de viviendas públicas vacías y su relación con el estado de necesidad en el que se encuentran muchos de los ocupantes. En el informe anual de 2020 se reflejaron, de forma extensa, una serie de consideraciones que pueden ser de utilidad para esa reflexión.

Baste ahora recordar que las situaciones irregulares respecto a la ocupación de una vivienda pueden ser muy distintas entre sí y algunas de ellas podrían ser objeto de la reflexión mencionada. La vivienda puede ser una propiedad privada vacía de una entidad bancaria, fondo de inversión o, en general, un gran tenedor, que no puede ser considerado domicilio en sentido estricto, ya que en ella no reside nadie. Puede ser una propiedad pública vacía, esto es, una vivienda propiedad de alguna Administración, con independencia de si se trata de un bien patrimonial o de un bien demanial. También se dan situaciones en las que las personas creen erróneamente que se encuentran ocupando la vivienda legalmente, o lo han estado haciendo hasta determinado momento, a partir del cual carecen de título legal para hacerlo.

Acuden a esta institución, como último recurso, ciudadanos con hijos menores de edad a su cargo que, llevadas por la necesidad, han ocupado ilegalmente una vivienda de titularidad pública vacía y que solicitan a su Administración titular que se regularice su situación. Transmiten desesperación y la inexistencia de otra alternativa ante la posibilidad de vivir en la calle con sus hijos y sin poder acceder a los procesos de adjudicación de vivienda, en tanto la ocupación ilegal de una vivienda con frecuencia impide concurrir en ellos.

Las familias monoparentales (en gran medida, mujeres con hijos menores de edad a su cargo) son las más castigadas por esta situación y las que con mayor frecuencia formulan sus quejas ante esta institución. Para tramitar su solicitud y poder participar en los procedimientos de adjudicación de vivienda protegida deben abandonar la vivienda ocupada.

La Administración no acepta suprimir de sus reglamentos de adjudicación de vivienda por especial necesidad el requisito de no encontrarse ocupando una vivienda o inmueble sin título suficiente para ello. Argumenta que esto supondría discriminar a quien ha cumplido escrupulosamente con la ley, poniéndole en la misma posición que aquel que ha cometido un delito de usurpación de bienes inmuebles, así como que incentivaría la ocupación ilegal de una vivienda pública.

El Defensor del Pueblo comprende la dificultad que entraña la regulación de este problema. Pero no puede dejar de advertir que la situación económica, social y personal de estos ciudadanos se corresponde, en muchas ocasiones, con la de especial necesidad que precisamente pretende cubrir el procedimiento de adjudicación de vivienda de protección pública. No se puede obviar que estas situaciones se encuentran directa e íntimamente relacionadas con la escasez de vivienda pública para ser adjudicada en situaciones de necesidad y emergencia social, y también con la lentitud de los procedimientos de adjudicación.

Por ello, lo cierto es que el problema descrito, entiende esta institución, debe abordarse desde una perspectiva más amplia que la infractora o penal, pues esconde un problema de acceso a la vivienda muy grave, al que es necesario poner remedio.

11.5 ANULACIÓN DE LA VENTA DE VIVIENDA PÚBLICA A EMPRESAS PRIVADAS

Durante 2021 no han cesado de recibirse las quejas originadas por la venta en 2013 de vivienda pública protegida, por parte de la Comunidad de Madrid, a sociedades privadas.

Las personas afectadas exponían que los nuevos contratos de arrendamiento firmados con los fondos de inversión no respetaban las condiciones previamente pactadas con la Administración autonómica madrileña e incluían cláusulas abusivas.

Unas consecuencias que ya fueron advertidas por esta institución a la Administración autonómica y que no fueron tomadas en consideración.

Pese a que el problema generado a los adjudicatarios de las viviendas públicas vendidas a un fondo de inversión ha preocupado de manera especial al Defensor del Pueblo desde hace años, lamentablemente las quejas no pudieron ser admitidas, ya que el último contrato de arrendamiento había sido firmado cuando las viviendas ya eran propiedad de una empresa privada. Desde ese momento, el problema se enmarca en una relación jurídico-privada, respecto a la que esta institución no tiene atribuidas funciones de supervisión.

En el año 2013 se iniciaron actuaciones sobre las posibles irregularidades en que podría haber incurrido la Administración autonómica madrileña en la operación de venta de las viviendas públicas. Con posterioridad, en el año 2017, se advirtió de que el cambio de propietario tenía consecuencias de importancia para los inquilinos, pues carecían de medios de oposición frente a medidas adoptadas por el nuevo propietario arrendador, de manera unilateral. Su situación varió, de ser los destinatarios directos del servicio público de promoción de viviendas, a ser parte de una relación arrendaticia de carácter privado, en la que no tienen una posición de igualdad real con el arrendador.

La Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, en Sentencia de 12 de diciembre de 2019, confirmó la decisión del juzgado que declaró en 2018 la nulidad de los actos jurídicos que permitieron la enajenación de los inmuebles. Por su parte, en 2021 el Tribunal Superior de Justicia de Madrid ha confirmado que la nulidad de la venta de las 2.935 viviendas sociales, realizada en 2013, afecta a todos los inmuebles, y no solo al del demandante. Ambos pronunciamientos judiciales son muy relevantes y tendrán efectos de amplio alcance, dado el elevado número de personas afectadas.

Quienes se han dirigido a esta institución muestran su preocupación por que desconocen cómo les pueden afectar las nuevas circunstancias y los fallos judiciales. Se debe tener en cuenta que, después del tiempo transcurrido, existen una gran variedad de problemas que deben ser resueltos: los arrendatarios no saben a quién deben seguir pagando la renta mensual o la fecha exacta en que se va a ejecutar materialmente la recuperación de las viviendas. Hay adjudicatarios que ya no habitan en los inmuebles adjudicados por no haber podido hacer frente a las nuevas condiciones impuestas por el fondo de inversión. En otros casos, las viviendas vacías están generando perjuicios económicos y molestias a las comunidades de propietarios que desconocen a quién se tienen que dirigir para reclamar los importes adeudados, o reparar las averías que surgen, entre otras cuestiones.

Esta institución considera que la Comunidad de Madrid, responsable de la venta de las viviendas del antiguo IVIMA, ahora Agencia de Vivienda Social, debe enfrentar sin demora la solución al conjunto de problemas que se plantean.

Por otra parte, el Defensor del Pueblo, tal y como ha argumentado a lo largo de estos años, sostiene que la adjudicación de una vivienda es un ejercicio del poder público que realiza la Administración y que otorga derechos a los ciudadanos. Los afectados, es decir los adjudicatarios, tienen un derecho reconocido, válido y eficaz, a disfrutar de una vivienda pública protegida, con independencia de las actuaciones llevadas a cabo entre la empresa privada propietaria del inmueble y la Administración vendedora. Ese derecho no se encuentra ligado a una vivienda concreta, sino a la necesidad de alojamiento que tienen los beneficiarios, de acuerdo con unos requisitos y condiciones de carácter público, que han sido debidamente acreditados. Así, mientras esta necesidad persista, también lo hará su derecho.

Esta institución analizará en 2022 la evolución de los acontecimientos y considerará reabrir las actuaciones oportunas con los organismos competentes y las administraciones implicadas.

12 HACIENDA PÚBLICA

Consideraciones generales

Las quejas y actuaciones de oficio encuadrables en este capítulo están fundamentalmente relacionadas con los tributos estatales, en especial por el impuesto de la renta de las personas físicas (IRPF), y los de carácter local.

Dada la naturaleza sistémica que el IRPF tiene en la estructura impositiva, las cuestiones que en torno a él se suscitan abarcan tanto cuestiones relacionadas con la justicia y equidad del propio impuesto —que de un modo u otro invocan la necesidad de mejorar la determinación de la capacidad económica—, como con otras relativas a su gestión.

Este segundo aspecto ha acrecentado su relevancia relativa en las preocupaciones que traslada la ciudadanía como consecuencia de tres circunstancias específicas: la persistencia de la alteración de la normalidad administrativa por las medidas adoptadas en el marco de la lucha contra la covid-19; la incorporación de un amplio grupo de personas a la condición de obligada a declarar como consecuencia de formar parte de unidades familiares perceptoras del ingreso mínimo vital (IMV), y el impacto que para determinados colectivos de ciudadanos tiene la apuesta de las administraciones por priorizar las vías digitales de comunicación como medio habitual —y en ocasiones único— para la tramitación de los procedimientos fiscales, lo que constituye una manifestación más de la denominada «brecha digital».

En lo que toca a los tributos locales, aunque los problemas de gestión coinciden en cierto grado con lo ya dicho, también hay que apuntar que las quejas muestran un mayor cuestionamiento por parte de la ciudadanía ante situaciones que se perciben como injustas. Las quejas transmiten una sensación de que las figuras impositivas del sistema de tributos locales cargan en exceso el peso de la contribución al sostenimiento de las arcas públicas municipales sobre la propiedad inmobiliaria, especialmente cuando esta ha perdido parte de su valor como consecuencia de los años de recesión económica.

Así, la alusión a las deficiencias en la configuración del impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana (IIVTNU), la conocida como plusvalía, y la incapacidad del legislador para reconducir sus problemas de inconstitucionalidad durante los últimos cuatro años, unido a la constatación de que el tiempo pasaba sin que los recursos particulares formulados ante los respectivos ayuntamientos se resolviesen en plazos razonables, abonan la idea entre muchas

personas de que las administraciones tienen una doble vara de medir, que solo reconoce obligaciones de plazos y exigencias de eficacia respecto de los ciudadanos.

Tampoco resulta sencillo para muchas personas orientarse adecuadamente para la correcta defensa de sus derechos en unos tributos que con frecuencia requieren para su gestión de la colaboración entre Administraciones Públicas. Especialmente en los casos en que, cuando se produce un problema, los municipios se limitan a señalar que la cuestión discutida (por ejemplo, la atribución de una titularidad o cualquier otro dato de un censo tributario) no es materia sobre la que puedan resolver.

Al margen de la tramitación de las quejas y actuaciones de oficio también hay que reseñar la recepción de dos solicitudes de recursos de inconstitucionalidad contra varios preceptos de la Ley 11/2021, de 9 de julio, de medidas de prevención y lucha contra el fraude fiscal, de transposición de la Directiva (UE) 2016/1164, del Consejo, de 12 de julio de 2016, por la que se establecen normas contra las prácticas de elusión fiscal que inciden directamente en el funcionamiento del mercado interior, de modificación de diversas normas tributarias y en materia de regulación del juego.

En otra solicitud se planteó la inconstitucionalidad de diversos preceptos de la Ley 3/2020, de 28 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2021, vinculados a la creación y puesta en marcha de la Agencia Digital de Andalucía, por considerarla una regulación ajena al contenido propio de las leyes de presupuestos.

En el anexo E.5 de este informe, disponible en la versión digital, pueden consultarse las respectivas resoluciones emitidas por el Defensor del Pueblo respecto de estas solicitudes.

12.1 TRIBUTOS DE GESTIÓN ESTATAL

12.1.1 Impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF)

Deducciones, exenciones y decrementos patrimoniales

En el pasado informe se daba cuenta de las actuaciones iniciadas con la Agencia Estatal de la Administración Tributaria (AEAT) respecto de la tributación de becas para estudios en el extranjero concedidas por entidades sin fines de lucro, que cumplen la normativa prevista para los incentivos fiscales al mecenazgo y los requisitos para considerarlas rentas exentas. La Dirección General de Tributos tiene establecido que, para poder practicar la exención de las becas de estudios, es preciso que dichos estudios se convaliden o que el correspondiente título se homologue en España.

Esta previsión, dada la demora padecida en los procedimientos de convalidación, obliga a los interesados a tributar por la cuantía de la beca y aguardar hasta que dicha

convalidación se produzca, con el riesgo añadido de que el plazo para reclamar la exención prescriba antes de que dicho requisito se resuelva. Tal sistema puede constituir un desincentivo para esa salida en búsqueda de conocimiento. Además, la convalidación de estudios más punteros será en muchos casos más difícil o directamente no factible. Tras cerrar las actuaciones con la agencia, la Dirección General de Tributos respondió reafirmando en su criterio, aunque desatendiendo el hecho de que, en este caso, el sometimiento a tributación de estas becas está basado en el funcionamiento del servicio competente para la homologación de títulos que priva de efecto práctico una previsión legal. La queja se cerró porque el interesado no formuló alegaciones. Pero se trata de un problema al que esta institución estima que debería dársele un solución más equilibrada y favorable a primar la búsqueda de una formación de excelencia, allí donde esta pueda lograrse.

También en el informe correspondiente a 2020, se aludía a la Recomendación formulada a la Secretaría de Estado de Hacienda para corregir la disparidad de tratamientos respecto a la tributación por cuidados de hijos menores con enfermedad grave entre las personas que están en régimen laboral, para las que estas rentas quedan exentas, y quienes siguen el régimen del personal funcionario, para los que no lo está. La respuesta de la Administración difiere el asunto al resultado de los trabajos de un comité de expertos sobre el sistema tributario español, cuyas conclusiones se esperan para el primer trimestre de 2022. Por este motivo, la Recomendación permanece en seguimiento.

A lo largo de 2021 se han recibido solicitudes de militares que han participado en misiones internacionales para que se les aplique el criterio decidido por el Tribunal Económico Administrativo Central en la Resolución 2625/2018/00/00 (recurso extraordinario de alzada para la unificación de criterio) para los miembros de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que participan en misiones FRONTEX, tanto en países de la Unión Europea como terceros, para que se les aplique la exención prevista en el artículo 7.p) de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto de la Renta de las Personas Físicas (IRPF). Se entiende que estas personas trabajan para el país de acogida de la misión, criterio que la AEAT asumió finalmente.

La deducción autonómica en el IRPF contemplada en el artículo 1.1.5 del texto refundido de las disposiciones legales vigentes en la Región de Murcia en materia de tributos cedidos, aprobado mediante Decreto Legislativo 1/2010, de 5 de noviembre, se concreta en la aplicación sobre la cuota íntegra autonómica del IRPF, del 10 % del importe de las inversiones realizadas por el contribuyente en instalaciones de energías renovables. Sin embargo, su aplicación está condicionada al reconocimiento previo por parte del órgano competente de la Administración regional, y exige que la deducción se presente dentro del ejercicio en el que se haya realizado la inversión.

El análisis de un caso puso de manifiesto deficiencias de información, hasta el punto de que resultaba difícil acceder a un modelo de solicitud para acogerse a ella. En respuesta a la actuación de esta institución, la Administración autonómica ha procedido a crear en el Registro y Guía de Procedimientos y Servicios de la Administración regional, un procedimiento de comunicación y ha mejorado la información estática en los portales web de la Agencia Tributaria de la Región de Murcia y de la consejería competente en materia de energía sobre la deducción y sus requisitos.

Atención a los perceptores del ingreso mínimo vital (IMV) como nuevos declarantes

El ingreso mínimo vital, creado y regulado en el Real Decreto-ley 20/2020, tiene la consideración de renta exenta según se ha previsto en el artículo 7.y) de la Ley del IRPF, aunque los beneficiarios quedan obligados a presentar declaración por cada beneficiario integrante de la unidad de convivencia.

Esto supone la incorporación de un alto número de nuevos contribuyentes, muchos de ellos sin experiencia previa en este tipo de trámites y que, además, pueden ver comprometido el cobro de esta prestación si no cumplimentan de forma adecuada este trámite obligatorio. Por ello, esta institución reclamó a la Agencia Estatal de la Administración Tributaria (AEAT) un refuerzo en los servicios y medios técnicos que contemplara a dicho segmento de la población, al que, además, le resultaría más difícil acceder a los datos fiscales, por no haber realizado declaraciones con anterioridad.

La Agencia Tributaria manifestó en su respuesta ser consciente de la importancia de facilitar el cumplimiento de las obligaciones de presentación de la declaración por parte de los contribuyentes, especialmente en los casos de mayor vulnerabilidad social, pero explica que resulta imprescindible que los contribuyentes se identifiquen con seguridad para evitar errores y casos de fraude. Consciente de ello, la agencia indicó que para la campaña del IRPF 2021 se ha realizado un esfuerzo especial para facilitar el cumplimiento de la obligación de presentación de las declaraciones. Este esfuerzo resulta ser aún más complejo y necesario en el contexto de los condicionantes vinculados a la lucha contra la covid-19

Entre las actuaciones emprendidas, la AEAT alude al refuerzo de los canales de información telefónica, adelantando e incorporando en la página web la información pormenorizada de todas las implicaciones tributarias derivadas de la percepción de esta ayuda; al envío de cartas informativas al domicilio fiscal de los titulares de las unidades de convivencia, con toda la información necesaria en cuanto a vías de presentación de la declaración, sistemas de identificación, así como los servicios de asistencia puestos a disposición por la Agencia Tributaria, y, finalmente, a una serie de medidas para facilitar

la gestión de presentación telemática por internet, mediante la incorporación en el programa Renta Web de toda la información disponible facilitada por el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) que permite la incorporación de los datos fiscales.

Asistencia para el cumplimiento de las obligaciones fiscales

La actualización de una versión de un navegador de uso muy extendido afectó a una serie de certificados digitales entre los que se encontraban los emitidos por el prestador de servicios de certificación empleado por la Agencia Estatal de la Administración Tributaria (AEAT).

Iniciada actuación de oficio, sobre todo por el impacto que ello pudiera tener en la campaña de la renta 2020, la Agencia Tributaria señaló que desde el mismo momento que tuvo constancia de los hechos, se puso en contacto con dicho prestador, quien confirmó la imposibilidad de solucionar el problema a corto plazo, con lo que se podían producir bloqueos en determinados navegadores. Por tal razón, puso en marcha el proceso para cambiar los certificados electrónicos de la Sede Electrónica de la Agencia Tributaria. Dicho proceso finalizó con la sustitución del prestador de servicios de certificación, el 16 de marzo de 2021, a las 15 horas. La propia AEAT indicó que está información fue publicada en su portal web para conocimiento de contribuyentes y empresas.

Otro de los retos de dicha campaña estaba relacionado con la crisis ocasionada por la covid-19 y su incidencia sobre la gestión de las citas. Según informó, para organizar mejor los recursos disponibles, se adoptó la decisión de no abrir la totalidad de las citas en los primeros días, sino que se fueron ofertando de forma gradual.

La Administración tributaria ha defendido que este sistema permite incrementar la eficacia en la gestión de las citas, distribuyéndolas a lo largo de todo el período de funcionamiento y reduciendo al mínimo las pérdidas que se producen cuando no acude el contribuyente y no ha anulado su cita. Esta situación resulta más frecuente cuanto mayor es el desfase temporal entre la fecha de concertación y la de la cita.

Esta institución viene insistiendo en garantizar la accesibilidad de las personas con alguna discapacidad a los servicios y gestiones tributarias. Para la campaña de la renta 2020 se estableció la posibilidad de que las personas con discapacidad concertaran su cita a través de una oficina digital con lenguaje de signos.

Asimismo, disponen del Servicio Telesor (www.telesor.es); del servicio telefónico con la habilitación de dos números de cabecera para ser utilizado por las asociaciones u organizaciones firmantes de un acuerdo específico con la AEAT, así como por aquellas que acrediten que sus asociados son personas con discapacidad, y del servicio de

correo electrónico por el que las asociaciones pueden pedir la cita con remisión de los datos de las personas a atender.

En cuanto al servicio de confección de la declaración de IRPF, se previó la ampliación de los supuestos de representación de terceras personas que, por diversas circunstancias, pueden verse limitadas para acceder fácilmente a los distintos servicios generales. Ello permite la confección y presentación de la declaración de la renta mediante un tercer representante de las personas con alguna discapacidad auditiva o de expresión oral.

Supresión de la atención presencial y exigencia de comunicación electrónica en la hacienda foral de Bizkaia

Esta institución viene prestando especial atención a la indefensión que crea la digitalización para un colectivo de ciudadanos más vulnerable. Entre ellos, las personas mayores poco habituadas a utilizar la tecnología, aquellas que no pueden acceder a los servicios digitales y las que no disponen de capacidad económica para acudir a los servicios de un gestor.

En este sentido, hay que destacar las modificaciones introducidas en Bizkaia por la Norma Foral 5/2020, de 15 de julio, que han supuesto la obligatoriedad del cumplimiento por vía telemática de todas las obligaciones tributarias, incluidas las formales, correspondientes a los impuestos cuyos períodos impositivos, o de liquidación o declaración, se iniciase a partir del 1 de enero de 2021 o que se devengasen desde esa fecha.

Además, también se previó que las notificaciones relativas a los procedimientos relacionados con la presentación de la declaración de la renta, y con la liquidación de este impuesto, pasaran a realizarse exclusivamente por medios electrónicos a través de la sede electrónica de la diputación. Para las notificaciones de las liquidaciones provisionales con resultado a ingresar y cuyos datos no difieran de los contenidos en la declaración, la liquidación provisional se entenderá notificada mediante su puesta a disposición en la sede electrónica.

La diputación foral argumentó que había implantado una pluralidad de medidas de carácter asistencial, priorizando los servicios que se ofrecen a través del canal telefónico y que había facilitado claves de representación, que permiten que cualquier familiar o conocido del contribuyente pueda realizar la presentación de la declaración de la renta en nombre de este.

Sin embargo, esta institución considera que la modificación aprobada supone un cambio de paradigma en las relaciones de la ciudadanía con la Administración, que

busca simplificar las tareas de gestión principalmente en beneficio de esta última. Este objetivo no ha ponderado adecuadamente el impacto para las personas que se hallan en clara desventaja en el mundo digital y que con una medida así quedan abocados a depender de terceras personas o a asumir el costo de encomendar estas tareas a profesionales.

Esta institución considera que la modernización de la Administración tributaria no debe dejar fuera a determinados colectivos para los que su situación concreta debe ser contemplada por la Administración, la cual además debe facilitarles el cumplimiento de sus obligaciones tributarias. Por ello, la implantación de un cambio de estas características ha de venir acompañada de medidas que prevengan la aparición de situaciones de desprotección en aquellos sectores de la población más vulnerables manteniendo los derechos de quienes, por su condición, no pueden acceder a medios digitales o no pueden hacerlo sin el concurso de terceras personas.

Sobre ese razonamiento se recomendó a la Diputación de Bizkaia que estableciera algún sistema adicional de protección, como por ejemplo, el envío de avisos mediante SMS, para que las personas con previsibles dificultades de uso de las nuevas tecnologías o que no dispongan de capacidad económica para contar con asistencia profesional, tengan directo conocimiento de la existencia de notificaciones relativas a sus obligaciones fiscales y se les facilite y asista, en su acceso telemático, a través de la red de oficinas y servicios de esa Administración.

La respuesta de la diputación foral dio cuenta de una serie de medidas aplicadas en la campaña de la renta 2020 para evitar problemas mayores, mediante la emisión de comunicaciones postales en los casos cuando no han sido abiertas las cursadas por canales electrónicos. No obstante, la Recomendación ha sido reiterada y al cierre de este informe está pendiente de respuesta, dado que se entiende que la solución prevista en principio para la pasada campaña de IRPF debiera aplicarse con un alcance temporal más dilatado.

Errores en el abono de prestaciones en expedientes de regulación temporal de empleo (ERTE)

Durante 2021, el volumen de pagos efectuados por el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) en el pago de prestaciones derivadas de ERTE superó los 14.000 millones de euros. La gestión de estos pagos ocasionó problemas de retrasos, lo que más tarde provocó desfases y pagos en exceso que dicho organismo, ya sobrecargado, debe reclamar.

Hay que recordar que el período impositivo del IRPF coincide con el año natural y acumula las rentas imputables al contribuyente en cada ejercicio. La prestación por

desempleo es un rendimiento del trabajo que se imputa al período impositivo en que sea exigible por su perceptor y no cuando se efectúa su cobro.

Los afectados por ERTE que cobraran del SEPE ingresos superiores a los que les corresponderían y que no hubieran regularizado su situación con el organismo antes del pasado 31 de diciembre, se encuentran en una situación excepcional. Por un lado, lo cobrado de más y no devuelto al SEPE debe ser incluido en su declaración del IRPF y, por otro, una vez reintegradas dichas cantidades, habría que solicitar la regularización de las declaraciones, en su caso mediante una solicitud de rectificación de la autoliquidación.

Las actuaciones iniciadas tanto con la AEAT como con el SEPE determinaron que ambos organismos establecieron un procedimiento de intercambio de información sobre percepciones indebidas y su estado de reintegro. Además, la agencia facilitó a los contribuyentes afectados por ERTE la información recibida del SEPE y emitió avisos sobre el tratamiento tributario que corresponde a cada caso. También se previó que la aplicación Renta Web se ofreciera en el caso de procedimientos de reintegro que hubieran sido previamente notificados, el precálculo con las cantidades inicialmente percibidas, las que debían ser objeto de reintegro y las que efectivamente debían percibir, de tal manera que el contribuyente pudiera confirmar la declaración ajustada a su situación real.

Obligación de presentar declaración por estar en ERTE

La obligación de presentar declaración al haber recibido rendimientos del trabajo de dos pagadores, por una parte el empleador y por otra el desempleo en situaciones de ERTE, así como la dificultad de las personas en ERTE de abonar el resultado de la declaración del IRPF, ha dado lugar a la recepción de numerosas quejas.

Con carácter general, los contribuyentes tienen que presentar declaración cuando sus rendimientos del trabajo superan los 22.000 euros. Ahora bien, cuando cuentan con dos o más pagadores —sería el caso de un empleador y del SEPE—, ese límite se reduce a 14.000 euros si el importe percibido por el segundo y restantes pagadores supera los 1.500 euros.

El impuesto establece un mecanismo de anticipo de cuotas que se abonan mes a mes a través de las retenciones, como fórmula para facilitar y garantizar el pago de la cuota tributaria. La reducción de las cuantías establecidas para quedar sujeto a la obligación de presentar declaración cuando existen dos pagadores se establece al objeto de que dos contribuyentes, con los mismos rendimientos de trabajo, soporten el mismo impuesto final con independencia del número de pagadores.

Ahora bien, el SEPE no tiene obligación de practicar retenciones a cuenta en los casos de que las previsiones anualizadas de abono no superen los 14.000 euros. Al realizar la declaración de la renta, se incluyen todos los ingresos que han abonado los distintos pagadores, por lo que en casos así se puede producir un desfase entre la cantidad a pagar y las retenciones previas practicadas, que habrá de regularizarse al presentar la autoliquidación.

Ello no implica, como se suele pensar erróneamente, que quienes tienen un único pagador, o se ajusten a los límites señalados en la anterior normativa, paguen menos en concepto del IRPF o que no paguen impuesto en absoluto, ya que este ha sido calculado con carácter previo y se ha retenido en los pagos realizados a lo largo del ejercicio, de acuerdo con la misma normativa y tarifa del impuesto.

Por otra parte, se ha explicado a las personas que se han dirigido a esta institución por este asunto que la Orden HAC/320/2021, de 6 de abril, estableció un fraccionamiento extraordinario para el pago de la deuda tributaria derivada de la declaración del IRPF, para beneficiarios durante el año 2020 de prestaciones vinculadas a ERTE que cumplieran ciertos requisitos, que permitió distribuir los pagos en seis fracciones desde el 20 de julio de 2021, sin devengo de intereses de demora ni exigencia de aportación de garantías.

Imputación temporal de las prestaciones por desempleo

El artículo 14 de la Ley del IRPF establece que los rendimientos del trabajo se imputarán al período impositivo en que sean exigibles por su perceptor. Cuando por circunstancias justificadas no imputables al contribuyente, estos rendimientos se percibieran en períodos impositivos distintos a aquellos en que fueron exigibles, se imputarán a estos, practicándose, en su caso, autoliquidación complementaria sin sanción, intereses de demora ni recargo alguno.

En un caso examinado por esta institución se apreció que una prestación por desempleo correspondiente a los últimos días de diciembre del 2018 había sido imputada por el SEPE al año 2019, ya que entendió que la exigibilidad solo puede darse a partir de la fecha de la solicitud y esta se registró en dicho año.

Esta institución entiende, por el contrario, que la prestación por desempleo se ha de imputar al período impositivo en que sea exigible por su perceptor; exigibilidad que nace con la propia situación legal de desempleo, salvo falta de solicitud en plazo, en cuyo caso la exigibilidad surgiría cuando se efectúe la solicitud por el interesado (artículo 268 de la Ley General de la Seguridad Social, LGSS). En atención a ello, se recomendó al SEPE que rectificase su criterio.

El SEPE insistió en que efectuaba la imputación temporal de las prestaciones pagadas de conformidad con los criterios establecidos por la AEAT para la confección del modelo 190. No obstante, la referida agencia señaló que su criterio coincide con el de la institución y que el citado formulario debe incluir todas las prestaciones abonadas en el ejercicio, pero desglosando las que son exigibles en cada ejercicio de acuerdo con las normas de imputación. Se ha dado traslado al SEPE de la información proporcionada por la AEAT, por lo que la queja continua en trámite.

12.1.2 Impuesto sobre el valor añadido (IVA)

Tributación del IVA de mascarillas y geles hidroalcohólicos

Tras la reducción del IVA para las mascarillas quirúrgicas desechables de las que se dio cuenta en el pasado informe, esta institución continuó sus actuaciones respecto del tipo de IVA aplicable a los hidrogeles. La Secretaría de Estado de Hacienda, en su respuesta, alegó criterios de oportunidad para no extender la rebaja del tipo impositivo al considerar que esta medida debe aplicarse de forma excepcional y, por tanto, muy limitada. Las actuaciones siguen en curso al haberse solicitado a la Administración una reconsideración de su postura.

Calificación del carácter médico o estético de una intervención a efectos de exención

Los servicios de asistencia médica, quirúrgica y sanitaria, relativa al diagnóstico, prevención y tratamiento de enfermedades, prestados por profesionales médicos o sanitarios están exentos del IVA. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) ha efectuado una interpretación restrictiva de las normas que eximen del IVA a este tipo de servicios, en virtud de la cual solo las prestaciones médicas en sentido estricto y las que están «relacionadas directamente» con ellas deben considerarse comprendidas en la exención (Sentencia de 2 de julio de 2015, C-334/14, De Fruytier y Sentencia de 13 de marzo de 2014, C-366/12, Klinikum Dortmund).

A este respecto, el TJUE, en su Sentencia de 21 de marzo de 2013 (asunto C-91/2012) estimó que para constatar si el fin perseguido con la operación era tratar de curar enfermedades (físicas o psíquicas), reparar o incluso prevenir enfermedades futuras, la opinión a tener en cuenta es la del médico que realiza la intervención. En consecuencia, la mera valoración subjetiva sobre la intervención estética de la persona que se somete a ella no es, por sí misma, determinante a la hora de apreciar si dicha intervención tiene una finalidad terapéutica. En España, la doctrina de la Dirección General de Tributos ha seguido este criterio.

En el caso estudiado por esta institución, el obligado tributario aportó un documento sobre las características de las operaciones y tratamientos llevados a cabo por él. Dicho documento no fue considerado suficiente por la AEAT para probar la exención, por lo que acudió a efectuar requerimientos a los pacientes para que indicasen si la intervención o tratamiento realizado lo eran con finalidad médica o estética.

Si bien existe un deber de proporcionar a la Administración tributaria información con trascendencia en este ámbito (artículo 93.1 de la Ley General Tributaria, LGT), no lo es menos que tal obligación no alcanza a los datos privados no patrimoniales cuya revelación atente contra el honor o la intimidad personal y familiar. La información requerida (nombre y apellidos de los pacientes que han sido intervenidos en una determinada fecha y un determinado hospital por un especialista en cirugía plástica y reparadora, así como el tipo de intervención realizada) podría incurrir en intromisión ilegítima en la intimidad (artículo 7.4 de la Ley Orgánica 1/1982, sobre protección civil del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen) de las personas que se incluyen en tal relación, al tratarse de información relativa a salud, dolencias o tratamientos.

No se puede olvidar que tratar o asistir a personas que, debido a una enfermedad o lesión, necesiten una intervención de naturaleza estética, podrían estar comprendidas en los conceptos de asistencia sanitaria en el sentido de la Directiva del IVA, ya que los problemas de salud a los que se refieren las operaciones exentas pueden ser de tipo psicológico, y así lo ha admitido el TJUE (Sentencia Dornier de 6 de noviembre de 2003, en el asunto C-45/01).

Por todo ello, se ha recomendado a la AEAT que, para determinar el tipo de intervención realizada y definir si se trata de una operación médico o estética, se recabe la opinión de un profesional sanitario cualificado al efecto. Y, asimismo, que los requerimientos a los pacientes que efectúa la AEAT solo afecten a datos tributarios y no a los datos privados no patrimoniales, como pueden ser el tipo de intervención médica realizada. La queja continúa su tramitación.

12.2 TRIBUTOS DE GESTIÓN AUTONÓMICA

Impuesto sobre sucesiones y donaciones

Si bien en años anteriores se recibieron numerosas quejas en relación con el impuesto sobre sucesiones y donaciones, sobre todo por la diferente tributación en función de la comunidad autónoma, en el período al que se refiere este informe se ha reducido notablemente el número de quejas recibidas, y sus contenidos ya no se centran tanto en el aspecto señalado.

Respecto de las diferencias de tributación por razón del territorio, el asunto se vincula al alcance que finalmente se dé a la reforma del sistema de financiación autonómica, en la que aún no se ha pasado de la fase de estudio y propuestas.

Impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados (ITP y AJD)

La actividad de la institución en relación con el impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados en el último año también ha disminuido. En informes anteriores, el grueso de las quejas versaba sobre el procedimiento de comprobación de valores que llevaba a cabo la Administración para determinar el valor del bien objeto de la transmisión.

En 2021, estas quejas se han reducido notablemente y su objeto ha variado, ya que, aunque la cuestión sometida a la institución aparentemente tenga que ver con la comprobación de valores, del resultado de las actuaciones se desprende que la motivación de la queja está más centrada en problemas de procedimiento. En especial, están vinculadas al uso de la vía ejecutiva y al reintegro de cobros indebidos.

12.3 TRIBUTOS LOCALES

12.3.1 Gestión compartida: bases de datos tributarias (censos, padrones y matrículas)

Los tributos locales se gestionan, en su mayor parte, sobre los padrones fiscales que son elaborados por otros organismos. En el caso de los tributos sobre los vehículos, es la Dirección General de Tráfico (DGT) quien elabora el censo y, en el caso de los inmuebles, tanto para los impuestos como para las tasas y contribuciones especiales, el organismo competente es la Dirección General del Catastro (DGC).

Los ayuntamientos carecen de la posibilidad de liquidar sus tributos sin las bases de datos que les facilitan estos organismos, ya que en los censos, además de la identificación de los sujetos pasivos, objetos tributarios y domicilios fiscales, se contienen las características de la imposición: valor catastral, caballos fiscales de potencia, superficie, etcétera. Por ello su precisión es la base de la seguridad jurídica y del respeto a la capacidad económica de los contribuyentes.

La dependencia de los ayuntamientos de estos censos o padrones se encuentra en la base de muchas quejas, ya que, cuando contienen errores, la Administración local deriva la responsabilidad al organismo que los confecciona, lo que ocasiona demoras en la rectificación de errores y fomenta que no los asuman en tanto no actúa el otro organismo.

12.3.2 Impuesto sobre bienes inmuebles (IBI)

Derivación de responsabilidad en el cobro del impuesto

La Ley General Tributaria (LGT) permite que la Administración realice procedimientos de derivación de la responsabilidad en el pago de los tributos cuando el deudor principal resulta fallido. Estos procedimientos exigen formalizar las notificaciones a los nuevos responsables, así como haber agotado la posibilidad de cobrar la deuda antes de derivarla.

Un caso especialmente complejo de este problema implica al Ayuntamiento de Alicante, que adquirió un inmueble en ejecución de una deuda del IBI a una sociedad mercantil. Posteriormente lo transmitió en 2019 a un particular y en una de las estipulaciones de la escritura el ayuntamiento reconoce que existen ejercicios del IBI pendientes de cobro y asume tal deuda. Sin embargo, el asunto acabó siendo objeto de un procedimiento de recaudación ejecutiva iniciada por la Diputación de Alicante. Tanto el ayuntamiento como la diputación consideran que el inmueble transmitido lo fue por un importe inferior al de las deudas que motivaron su ejecución, por lo que subsistía una deuda con la Administración en la que el nuevo adquirente ocupó la posición del deudor original.

Adicionalmente, el Ayuntamiento de Alicante negó el carácter probatorio a un documento emitido por sus propios servicios, debido a que se encontraba firmado digitalmente y a pesar de que el notario lo validó. Aduce que actuó como un particular y no como Administración en dicha transmisión, por lo que carecía de competencia para alterar los términos de la obligación tributaria. En el momento del cierre de este informe la queja continúa en tramitación.

Notificaciones municipales colectivas en los tributos de cobro periódico por recibo

En la mayoría de los tributos locales, la gestión recaudatoria se inicia con una notificación que tiene carácter colectivo, mediante edictos o padrones, ya que así se encuentra previsto en el artículo 102.3 de la Ley General Tributaria (LGT). Esta falta de notificación individualizada favorece la confusión de los ciudadanos, que confían en que la Administración les remitirá «el recibo» (la liquidación) para el pago. La ausencia de esta notificación provoca impagos, al ignorar los interesados que una de sus obligaciones es comprobar las fechas y los importes que deben ser abonados, así como que existe una publicación donde se contienen estas previsiones y que tiene el mismo efecto que la notificación individual.

Es frecuente que los obligados al pago sean conscientes de la existencia de una deuda únicamente cuando reciben la notificación del inicio del procedimiento de apremio,

e incluso cuando este ha avanzado y se practica el embargo de bienes, por lo general depósitos en cuentas bancarias.

En muchas ocasiones, la retención del saldo de la cuenta priva a sus titulares de medios económicos para atender algunas necesidades básicas, lo que se ha visto agravado en el contexto de la covid-19 y que ha motivado un número significativo de quejas. En la mayoría de los supuestos, la actuación administrativa se ha adecuando a las previsiones legales, con la excepción, también frecuente, de que se embarguen cuantías inembargables, lo que ocasiona perjuicios que únicamente se reconducen tras el inicio de actuaciones en las quejas. La actuación de esta institución en tales casos va dirigida a comunicar a los afectados el alcance de sus obligaciones y a supervisar eventuales excesos en los cobros y embargos en la vía ejecutiva.

Contenido de los recibos domiciliados

Considerando que las notificaciones tienen carácter colectivo, muchos ciudadanos optan por domiciliar los pagos periódicos del impuesto de bienes inmuebles (IBI), ya que así evitan tener que estar pendientes de comprobar las liquidaciones y las fechas de pago y, además, la Administración suele bonificar los recibos domiciliados, hasta con un 5 % de la cuota anual.

Si bien esta opción supone una simplificación para recaudador y contribuyente, desde la entrada en vigor de la normativa SEPA quedó reducido de 640 a 140 caracteres. Esta reducción implica que el sujeto pasivo conocerá cuál es el tributo que se le carga en cuenta junto a una identificación (que suele ser el número de liquidación o el número de referencia catastral), pero no podrá disponer del resto de elementos de la liquidación. Por lo tanto los recibos se le cobrarán sin que disponga de la información esencial en una liquidación tributaria, viéndose obligado a solicitar dicha liquidación en su ayuntamiento o diputación, o confiando en que la liquidación sea correcta. En ocasiones la Administración deniega la emisión de liquidaciones o recibos, al considerar que la entidad bancaria es la que debe justificar el pago del tributo e ignorando el derecho del sujeto pasivo de disponer de todos los elementos de la liquidación. La institución recomienda a los ayuntamientos que emitan los recibos detallados cuando se les solicita, sin cargo adicional alguno.

Los mayores problemas surgen cuando se producen regularizaciones posteriores al ejercicio en que se devenga el tributo, bien por haberse aprobado una nueva ponencia catastral de valores del municipio, o bien por haber experimentado el inmueble alguna alteración que haya incrementado su valor catastral (reparaciones de cubiertas o fachadas, regularizaciones catastrales, etcétera).

En muchas ocasiones esas regularizaciones responden a la necesaria actuación administrativa cuando no han sido oportunamente declaradas las alteraciones en los inmuebles por sus titulares, pero en otras se deben a errores en la asignación de la titularidad o las características del inmueble. Ello obliga a las personas interesadas a recurrir la liquidación sin disponer de sus elementos, por lo que sus reclamaciones suelen ser desestimadas al presumirse la corrección de los datos tributarios. En estos casos se hace también necesario acudir a la Dirección General del Catastro (DGC) para solicitar información sobre el procedimiento por el que se han alterado los datos del inmueble, lo que implica que se mantengan los errores en más de un ejercicio fiscal, hasta que pueden ser identificados y rectificadas, primero por la Administración catastral y después por los ayuntamientos.

Bonificación para las familias numerosas

La bonificación para las familias numerosas respecto del impuesto de bienes inmuebles (IBI) es potestativa (artículo 74 TRLHL), pero tiene relevancia, debido a que puede alcanzar hasta el 90 % de la cuota íntegra, por lo que los ayuntamientos que la adopten deben aprobar en su ordenanza fiscal las condiciones de su aplicación, salvo por lo que respecta a la condición de titular de familia numerosa del sujeto pasivo. Las quejas recibidas se han centrado en los requisitos y plazos para optar a esta bonificación, en defectos subsanables que no han sido comunicados por la Administración a los solicitantes y en la apreciación de la existencia de familia numerosa en supuestos de separación o divorcio.

Desde que se adoptaron medidas para proteger la salud en el contexto de la pandemia, la interrupción de algunos servicios y, en particular, la atención presencial, ha dificultado la gestión de los contribuyentes, sobre todo en lo relativo a los plazos para su concesión en cada ejercicio fiscal y por dificultades con las fechas de renovación de los correspondientes títulos.

Un supuesto relevante se produjo en el municipio de Benicàssim (Castellón), cuando una ciudadana solicitó información telefónica, durante el período de confinamiento, para tramitar la solicitud de bonificación. Se le comunicó que debía tramitarla telemáticamente, para lo que necesitaba disponer de la firma digital, que no tenía. Igualmente, se le comunicó que los plazos administrativos habían quedado suspendidos, por lo que podría tramitar la solicitud una vez que decayera el estado de alarma. Cuando finalmente pudo acudir al ayuntamiento para presentar su solicitud se le indicó que el plazo habilitado para dicho trámite había finalizado.

El Ayuntamiento de Benicàssim reconoció que la información que se había trasladado a la contribuyente era errónea, y que no se le facilitó el acceso a los trámites

en un momento en que las circunstancias dificultaban su normal tramitación, por lo que inició un expediente de responsabilidad patrimonial de oficio, en el que se acordó indemnizarla en la cantidad correspondiente a la bonificación no disfrutada.

12.3.3 Impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana (IIVTNU)

Desde que se dictó la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 59/2017, de 11 de mayo, por la que se anularon los artículos 107.1 y 2.a), y el artículo 110.4 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLHL), las quejas relativas al impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana (IIVTNU) se han mantenido en cifras relativamente altas. Las posteriores sentencias del propio tribunal han diversificado los motivos de queja, en especial desde la STC 126/2019, que precisó que la cuota a satisfacer debía ser inferior al incremento patrimonial obtenido, ya que en otro caso se produciría un efecto confiscatorio prohibido por el artículo 31.1 de la Constitución española, y cuya imposición ha sido calificada como «excesiva» o «exagerada» por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) (SSTEDH de 3 de julio de 2003, 9 de marzo de 2006, 14 de mayo y 2 de julio de 2013).

Ante la ausencia de una solución legislativa, la Sala Tercera del Tribunal Supremo ha ido dictando varias sentencias en las que ha acotado el alcance de la inconstitucionalidad que ha afectado a este tributo. En definitiva, los tribunales —tanto de la cúspide de la jurisdicción ordinaria como el propio Tribunal Constitucional— han tenido que asumir la delimitación del impuesto y con ello han realizado una labor que debería haber sido asumida por el legislador. Esta situación de indefinición normativa ha motivado un enorme retraso en la resolución de recursos por parte de los ayuntamientos, que esperaban que esa nueva regulación ofreciera respuestas que no tenían y que debían deducir de los pronunciamientos jurisprudenciales.

Se debe recordar que el Defensor del Pueblo ha venido formulando Recomendaciones para que se adaptara este tributo a la realidad inmobiliaria, desde que los efectos de la crisis que comenzó en 2008 pusieran de manifiesto su obsolescencia y la vulneración del principio de capacidad económica constitucionalmente protegido. Dichas Recomendaciones se realizaron desde el año 2009 y fueron rechazadas por la Secretaría de Estado de Hacienda, al considerar que el IIVTNU era un tributo que pretendía retribuir a la Administración por el esfuerzo urbanizador que era el que permitía a los contribuyentes percibir una riqueza al transmitir los terrenos, lo que se enmarcaba en las consideradas «plusvalías inmerecidas».

No ha sido hasta que el Tribunal Constitucional hiciera pública la Sentencia 182/2021, de 26 de octubre, en la que disipa cualquier duda que pudiera existir sobre la

posibilidad de seguir liquidando el IIVTNU sin realizar la modificación legal necesaria, cuando se ha acabado acudiendo a una vía de urgencia por medio de la promulgación del Real Decreto-ley 26/2021, de 8 de noviembre, por el que se adapta el TRLHL, a la reciente jurisprudencia del Tribunal Constitucional en la materia. Esta norma, que al tiempo en que se redactan estas páginas se está tramitando como proyecto de ley tras su convalidación por el Congreso de los Diputados, adapta la base imponible para que pueda acreditarse la falta de incremento del terreno transmitido, como un modo de eximir al contribuyente del pago de este tributo cuando no se obtiene una plusvalía sobre el terreno.

Como puede inferirse de lo hasta aquí dicho, la mayor parte de las quejas recibidas en 2021 sobre el IIVTNU se refieren a la disconformidad de los obligados tributarios a que se mantengan las liquidaciones del tributo después de que el Tribunal Constitucional declarara su regulación parcialmente inconstitucional. También se han recibido quejas por los notables retrasos de la Administración local para resolver las solicitudes de devolución de los ingresos que consideran indebidamente pagados, o la denegación de la improcedencia del cobro, a pesar de haberse sufrido pérdidas en la transmisión del inmueble.

La demora en resolver los recursos y solicitudes presentadas por los contribuyentes en relación con este impuesto, a menudo ponen de manifiesto la carencia de medios de las administraciones locales, especialmente en lo que al personal se refiere. Este desajuste resulta con frecuencia difícil de superar por condicionantes presupuestarios y organizativos y hace que las demoras persistan e incluso aumenten con el paso del tiempo.

12.3.4 Tasas y precios públicos

Tasa por recogida y tratamiento de residuos sólidos urbanos

A través de las quejas recibidas se traslada una frecuente percepción ciudadana de que se trata de un servicio que resulta deficitario, ya sea por la distribución de los puntos de recogida, la frecuencia y calidad de los servicios o elevadas cuotas que exigen los ayuntamientos.

La distancia entre los contenedores de residuos y los objetos tributarios (las viviendas o locales por los que se exige la tasa) motiva la mayoría de las quejas. En algunos casos tal distancia es de kilómetros, lo que motiva que el servicio no pueda considerarse efectivamente prestado, pues, al tratarse de una recogida domiciliaria, debe haber una razonable proximidad. De hecho, aunque este parámetro no se recoge en el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLHL), su alcance se ha modulado a través de lo determinado por los tribunales superiores de Justicia, que

han establecido una distancia de hasta 100 y 300 metros para considerar efectivamente prestado el servicio.

Tal problema se apreció en el caso denunciado por un ciudadano con el Ayuntamiento de Sant Joan (Mallorca). Con independencia de las circunstancias específicas de cada municipio, la pretensión de exigir una tasa por la recogida de residuos, cuando los contenedores se encuentran a 4,5 kilómetros del inmueble, no puede considerarse adecuada.

Por ello, se emitió una Recomendación para revisar la clasificación de los tributos contenidos en el cuadro de tarifas de la ordenanza fiscal reguladora de la tasa para la recogida y eliminación de basuras, a fin de diferenciar entre inmuebles residenciales en suelo rústico y otro tipo de construcciones en suelo rústico, para determinar la tasa. También se pidió la eliminación del concepto de recogida para todos aquellos inmuebles cuya distancia respecto al contenedor más próximo supere los 500 metros, manteniendo en este caso solo la tarifa correspondiente al tratamiento de los residuos.

Tasas por derechos de examen para el acceso a la función pública local

Las quejas relacionadas con esta tasa aludían a la elevada cuota que se exigía para participar en procedimientos de selección de personal funcionario municipal, que ascendían hasta los 160 euros, para plazas del grupo C, y 230 euros, para las del grupo A2. Igualmente, es habitual que no se contemplen exenciones para personas con discapacidad o demandantes de empleo (en consonancia con el artículo 18.5 de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, que aprobó exenciones para varios colectivos, entre los que se encuentran estos dos grupos).

Si bien los ayuntamientos se han mostrado receptivos a la modificación de las tasas cuando se han iniciado actuaciones en estos supuestos, el Ayuntamiento de Salares (Málaga) consideró que exigir 160 euros para acceder a las pruebas del grupo C (administrativos) estaba justificado por los costes directos e indirectos que tiene el procedimiento de selección, que estimó en 4.000 euros. El Defensor del Pueblo formuló una Recomendación que recordaba al citado ayuntamiento el principio de capacidad económica, así como que el coste de la tasa no podía ser un obstáculo para que las personas interesadas en participar se vieran privadas de esa posibilidad por la desproporción de su cuantía, ya que ello puede conculcar el derecho de acceso a cargos y funciones públicas en condiciones de igualdad, derecho fundamental reconocido por la Constitución. En el momento de cierre de este informe, el citado ayuntamiento no ha comunicado si acepta la Recomendación.

Precios públicos de uso de instalaciones municipales

Son frecuentes las quejas por las diferencias de los precios por el uso de las instalaciones públicas, según se esté empadronado o no en el municipio. Se recuerda en estos casos al ayuntamiento la necesidad de aplicar a los empadronados las mismas tarifas, sobre la base del principio de reciprocidad.

En un caso relativo a las piscinas municipales de Miranda de Ebro (Burgos), tras recibir el informe que confirmaba y justificaba la diferencia de trato basándose en que los vecinos ya pagan con sus impuestos las infraestructuras, el Defensor del Pueblo formuló una Recomendación para que se elimine este criterio de tarificación por reputarlo contrario a la normativa y generador de una discriminación no permitida con arreglo al ordenamiento constitucional.

12.4 PROCEDIMIENTOS TRIBUTARIOS Y GARANTÍAS DEL CONTRIBUYENTE

12.4.1 Derechos y garantías

Formularios y modelos

El artículo 85 de la Ley General Tributaria (LGT) dispone que la Administración deberá prestar a los obligados tributarios la necesaria información y asistencia acerca de sus derechos y obligaciones. Tal asistencia se concreta en la publicación de textos actualizados de las normas tributarias, así como de la doctrina administrativa de mayor trascendencia; en las comunicaciones y actuaciones de información efectuadas por los servicios destinados a tal efecto en los órganos de la Administración tributaria; en las contestaciones a las consultas escritas; en las actuaciones previas de valoración, y, finalmente, en la asistencia en la realización de declaraciones, autoliquidaciones y comunicaciones tributarias.

La Administración tributaria podrá facilitar programas informáticos de asistencia para la confección y presentación de declaraciones, autoliquidaciones y comunicaciones de datos, que se ajustarán a lo establecido en la orden ministerial por la que se apruebe el correspondiente modelo.

Sin embargo, el incremento de cargas que recaen en los obligados tributarios, entre las que se encuentran la presentación de diversos formularios o modelos, fue motivo de queja al entender que no en todos los modelos y formularios se había dado un soporte normativo idóneo, como la publicación en el *Boletín Oficial del Estado*.

La Secretaría de Estado de Hacienda ha comunicado que la normativa tributaria de España, con rango legal y reglamentario, ampara todas y cada una de las declaraciones informativas o declaraciones exigidas actualmente. Estas normas han sido aprobadas y publicadas en el BOE, a excepción de los modelos 952 y 100H.

Además, para facilitar la cumplimentación de estos modelos, en aquellos casos en que se considera necesario, se incorpora adicionalmente en sede electrónica el acceso a los diseños de registro del mismo con las instrucciones básicas de cumplimentación, aprobadas mediante la correspondiente orden ministerial.

Respecto al modelo 952, «Comunicación de la modificación de la base imponible en supuestos de concurso y por crédito incobrable»; la Administración señala que la habilitación para publicar un formulario se encuentra directamente recogida en el artículo 24 del Reglamento del IVA.

En relación con el modelo 100H, «Solicitud de pago de devolución a herederos», se indica que no es formalmente un modelo y por ello no se ha aprobado mediante orden ministerial. Se trata simplemente de un formulario que orienta a los herederos para que aporten la información y documentación necesaria para solicitar la devolución de IRPF como herederos de un fallecido, sin que ello impida la presentación de un documento no ajustado a ningún modelo. Dado que este modelo tiene carácter ilustrativo, se indicó a la Agencia Tributaria la necesidad de incluir el carácter voluntario de su uso, lo que se ha efectuado, tanto en la ubicación del trámite como en su referencia en el informador de renta y también se aclarará dicho carácter en el manual de renta 2021.

Accesibilidad de personas con discapacidad

La ausencia de accesibilidad del edificio de la Delegación Provincial de la Agencia Tributaria en Vitoria-Gasteiz, inaugurado en el año 1960, motivó el inicio de actuaciones con dicha agencia estatal. La instalación cumplía con las condiciones de accesibilidad que en su momento marcaba la ordenanza municipal, pero no ha sido adaptado al avance de esta normativa. La Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) comunicó que se va a acometer una obra estructural para asegurar esta accesibilidad, cuya ejecución material se llevará a cabo a lo largo de 2022.

Silencio o falta de resolución por parte de la Administración

La obligación de dar respuesta al obligado tributario se recoge en el artículo 21 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, así como en el artículo 103 de la Ley General Tributaria, que en su artículo 104 establece los plazos generales para ello. Constituye una garantía fundamental que el ciudadano conozca la motivación de la actuación administrativa y, ante la inacción de la Administración, la ley le permite acudir a la vía económico-administrativa o a la contencioso-administrativa en defensa de sus derechos. En los tributos locales no todos los ayuntamientos disponen de un tribunal económico

administrativo municipal y acudir a los tribunales de Justicia exige en la mayoría de los casos la concurrencia de letrado y procurador, lo que implica costes que superan, en la mayoría de las ocasiones, el resarcimiento que se podría obtener, al tratarse de tributos con cuotas generalmente pequeñas.

El Defensor del Pueblo, a partir de frecuentes quejas presentadas por los ciudadanos, formuló Recordatorios del deber legal que tienen las Administraciones Públicas, de resolver según establece la ley. En ciertos casos, la Administración mantiene su silencio incluso ante esta institución, lo que comporta su inclusión como administraciones no colaboradoras o entorpecedoras. Cabe señalar que los pequeños municipios que disponen de pocos medios personales para atender sus obligaciones son los que acumulan mayores problemas.

Cómputo de plazos en el estado de alarma: prescripción

El apartado segundo de la disposición adicional novena del Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptaban medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente a la covid-19, dispuso que, desde la entrada en vigor del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declaró el estado de alarma, hasta el 30 de mayo de 2020, quedarán suspendidos los plazos de prescripción y caducidad de todas las acciones y derechos contemplados en la normativa tributaria.

La Administración dispone de cuatro años para determinar las deudas tributarias mediante la oportuna liquidación, plazo que en el IRPF se empieza a contar desde la finalización del período voluntario de presentación de la correspondiente declaración, con carácter general, el 30 de junio de cada año. Diversos ciudadanos entendían que en las notificaciones efectuadas por la Administración, después del 30 de junio de 2020, dirigidas a determinar la deuda tributaria del IRPF correspondiente a 2015, se había producido la prescripción.

Sin embargo, hay que tener en cuenta que el plazo de cuatro años en este supuesto comenzó a computarse el 30 de junio de 2016, a lo que, en virtud de la normativa relativa al estado de alarma que se ha citado, ha de sumarse 78 días. Por ello, las notificaciones que se realizaron antes del 17 de septiembre de 2020 tuvieron efectos de interrupción de la prescripción del derecho de la Administración a liquidar el IRPF del ejercicio 2015.

12.4.2 Procedimiento para la devolución de ingresos indebidos

Los artículos 32 y 221 de la Ley General Tributaria (LGT) regulan el procedimiento de devolución de ingresos indebidos, procedimiento que puede iniciarse de oficio o a

instancia de los contribuyentes. Al igual que los procedimientos de recaudación ejecutiva, comporta la devolución de intereses de demora por el tiempo transcurrido desde que la Administración dispusiera de las cantidades indebidamente obtenidas.

La mayoría de las quejas aquí presentadas por este motivo se refieren a las demoras por la Administración en la resolución de estos expedientes, demoras que se incrementaron como consecuencia de las adaptaciones necesarias en la tramitación de los procedimientos por la emergencia sanitaria, que dificultó la disponibilidad de medios para la comprobación de las alegaciones y la emisión de las pertinentes resoluciones. Tales demoras afectan al conjunto de las Administraciones Públicas en sus diversos ámbitos territoriales.

La actuación administrativa en procedimientos de recaudación ejecutiva comporta, en algunas ocasiones, errores que también se subsanan mediante estos procedimientos, al haber recaudado indebidamente tributos con errores en los sujetos pasivos o en los objetos tributarios, duplicidad de liquidaciones, o solicitudes vinculadas al IIVTNU tras la declaración de inconstitucionalidad parcial del tributo. En este último supuesto, la Administración acumula demoras que superan el plazo de prescripción, lo que obliga a los interesados a reiterar sus peticiones, para evitar que sus derechos decaigan. Cabe recordar que desde 2017 se vienen acumulando estas reclamaciones y que comenzaron a resolverse con carácter general a partir de septiembre de 2018, por lo que el número de expedientes pendientes de resolver resultó inasumible para la mayoría de los ayuntamientos, que tampoco disponían de personal suficiente y con la preparación técnica precisa para su estudio.

Un ejemplo de este problema se aprecia en la queja presentada por un contribuyente contra la autoliquidación presentada ante el Ayuntamiento de Palencia, que el interesado recurrió en el año 2017, tras conocer el pronunciamiento del Tribunal Constitucional, al haber vendido el inmueble por la mitad del precio de su adquisición. La demora en la respuesta durante tres años motivó la formulación de un Recordatorio del deber legal de resolver, y de una Sugerencia para que se devolvieran las cantidades indebidamente percibidas, al haber comprobado la corporación local la veracidad de las alegaciones del interesado. Finalmente, la Administración municipal dictó resolución acordando la devolución de las cantidades pertinentes.

12.4.3 Procedimiento de recaudación y embargos

Se han recibido numerosas quejas con relación a los embargos de sueldos y salarios. De acuerdo con el artículo 607 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, es inembargable el salario, el sueldo, la pensión, la retribución o su equivalente, que no exceda de la cuantía señalada para el salario mínimo interprofesional.

Cuando en la cuenta afectada por un embargo se efectúe habitualmente el abono de sueldos, salarios o pensiones, deberán respetarse las limitaciones establecidas en la citada ley, mediante su aplicación sobre el importe que deba considerarse como sueldo, salario o pensión del deudor. A estos efectos, se considerará sueldo, salario o pensión el importe ingresado en dicha cuenta, por ese concepto, en el mes en que se practicaba el embargo o, en su defecto, en el mes anterior.

La Administración tributaria, en los meses de junio y diciembre, que acumulan las pagas ordinaria y extraordinaria, considera como importe absolutamente inembargable no el doble del importe mensual del salario mínimo interprofesional (SMI), sino exclusivamente su importe mensual. Tal interpretación se viene realizando desde 2016 por la Dirección General de Tributos, de forma que en las mensualidades en las que coinciden las pagas ordinaria y extraordinaria ambas deben ser computadas a efectos de la aplicación de la escala de inembargabilidad del artículo 607.2 de la norma procesal civil.

Esta institución ha entendido que la inembargabilidad del SMI ha de estar referida a su cuantía anual global, y no está únicamente acotada al cómputo mensual, puesto que de otro modo se estaría vulnerando la propia lógica de ese instrumento para conseguir un determinado límite cuantitativo de suficiencia de ingresos con los que atender a las necesidades más básicas.

Las actuaciones se hallan pendientes de la respuesta por parte del Ministerio de Trabajo y Economía Social, sobre el concepto laboral de SMI y su aplicación a los efectos señalados, lo que ha supuesto la suspensión de las actuaciones con la Administración tributaria hasta que se reciba.

12.4.4 Administración electrónica

El régimen de notificaciones electrónicas en los procedimientos tributarios se regula por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y a su normativa de desarrollo. Se fijó entonces la obligación legal de comunicarse por medios electrónicos para las personas jurídicas y entidades sin personalidad y, de forma voluntaria, para las personas físicas en sus relaciones con la Administración.

Esta obligación supone, por un lado, que la presentación de toda clase de documentos y solicitudes deba realizarse obligatoriamente a través del registro electrónico de la Agencia Tributaria y, por otro, la inclusión del colectivo obligado en el sistema de notificaciones electrónicas obligatorias, de forma que la generalidad de las comunicaciones y notificaciones que les dirija la Agencia Tributaria serán electrónicas.

El Tribunal Económico Administrativo Central (TEAC), ha establecido que, desde la entrada en vigor de la Ley 39/2015, la AEAT no está obligada a notificar la inclusión en el sistema de dirección electrónica a las personas jurídicas y entidades sin personalidad y a aquellas personas físicas que han de relacionarse a través de medios electrónicos con las Administraciones Públicas.

La ausencia de notificación de la inclusión en el sistema de notificaciones electrónicas ha producido diversos problemas. Así, se impuso una sanción a una comunidad de propietarios que no había respondido una diligencia de embargo de créditos, ya que no había recibido la notificación. Tras la intervención de la institución y presentado recurso de reposición contra la notificación de la liquidación por la pérdida de reducción, se estimó el recurso y se acordó su anulación.

12.4.5 Procedimientos de revisión

Recursos de reposición

El incumplimiento de los plazos de resolución de los recursos de reposición que establece la norma, por parte de la Administración, es objeto de las quejas de los ciudadanos. La demora en la resolución alcanza a los recursos presentados tanto ante la Administración estatal, como a la autonómica y la local.

En ocasiones, la cuestión de fondo planteada en el recurso tiene que ver con una actuación llevada a cabo por una Administración por cuenta de otra distinta (por ejemplo, el embargo de una devolución de IRPF por la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT), por orden de un ayuntamiento como consecuencia de la existencia de una deuda con este último). La AEAT señala que actúa por cuenta de dicha Administración ante quien tiene que interponerse los correspondientes recursos, pero lo cierto es que en su momento no comunicó esta relevante cuestión a la persona interesada.

En otras ocasiones la Administración ha resuelto el recurso planteado, pero al no notificar la resolución al reclamante este considera que no ha sido resuelto.

Tribunales económico-administrativos (TEA)

Se siguen recibiendo quejas relacionadas con las demoras en la resolución de las reclamaciones económico-administrativas, lo que pone de manifiesto que las acciones puestas en marcha por la Secretaría de Estado de Hacienda no han resultado efectivas para el objetivo con el que se definieron.

En la mayoría de las actuaciones, se recuerda que los tribunales económico-administrativos (TEA) tienen el deber de resolver expresamente y en plazo las reclamaciones que se le presentan, así como dar cuenta en la resolución de las causas que justifican la demora.

Los plazos empleados por los TEA para resolver exceden el marcado por la norma, llegando en ocasiones a cuadruplicarlo. Las demoras afectan no solo a los tribunales económico-administrativos regionales, sino también a los municipales.

12.5 CATASTRO INMOBILIARIO

12.5.1 Ponencias Generales de Valores

El valor catastral se define como un valor objetivo que recoge el valor del suelo y sus construcciones en el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario (TRLCI), aprobada por el Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo. Para su determinación, se utilizan las Ponencias Generales de Valores (PGV), que se realizan en cada municipio. Dichas ponencias tienen carácter periódico. De acuerdo con el artículo 28 del TRLCI, pueden realizarse transcurridos cinco años desde la entrada en vigor de los valores catastrales derivados del anterior procedimiento de valoración colectiva de carácter general, y se realizará, en todo caso, a partir de los diez años desde dicha fecha. Sin embargo, existen numerosos municipios que no han actualizado sus ponencias de valores a pesar de haber transcurrido con creces dichos plazos.

Estos procedimientos deben realizarse cuando se pongan de manifiesto diferencias sustanciales entre los valores de mercado y los que sirvieron de base para la determinación de los valores catastrales vigentes. Responden a dos situaciones diferentes: la aprobación de nuevos instrumentos de planeamiento urbanístico o el mero transcurso del tiempo y la apreciación o depreciación de los bienes. Por el contrario, la resistencia de los municipios a la aprobación de nuevas ponencias puede deberse también a dos factores: la falta de dinámica inmobiliaria o la conveniencia de sostener unos valores que no responden a la realidad inmobiliaria, pero mejoran la recaudación de los ayuntamientos.

La ciudad de Torrevieja (Alicante) aprobó una PGV en el año 2003, con efectos desde 2004, en un momento en que los valores inmobiliarios estaban cercanos a los máximos registrados en esa localidad. Ello propicia que la recaudación en los tributos inmobiliarios sea elevada, pero también afecta a otros tributos que no son municipales, como el impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, el impuesto sobre sucesiones o el IRPF. Una contribuyente planteó que la falta de actualización del valor catastral le obligaba a tributar por un impuesto sobre bienes inmuebles (IBI) que no reflejaba el valor del inmueble, y que incrementaba la imputación

de rentas inmobiliarias en el IRPF en un 0,9 %, lo que consideraba que era una atribución de capacidad económica de la que carecía.

La Gerencia Territorial del Catastro de Alicante ha respondido que, a pesar del tenor literal del citado artículo 28, el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL) no establece un término fijo para la revisión, sino que deja abierta la posibilidad de realizar el procedimiento en cualquier año a partir del décimo, y, además, la validez de las ponencias no decae por el transcurso del tiempo. Puntualiza también que la aprobación de ponencias con esa frecuencia exigiría la dotación de medios personales y materiales a las gerencias de las que no disponen en la actualidad. También recuerda que no se realizan ponencias sin la voluntad del ayuntamiento, ya que es necesaria su colaboración para disponer de la información precisa.

Adicionalmente, la gerencia de Alicante considera que los valores catastrales no superan el valor de mercado, por lo que entiende innecesario plantear un procedimiento de carácter general, si bien ha detectado que en algún recinto del casco urbano de Torreveja los valores no guardan la relación del 50 % con el valor de mercado que debe cumplir el valor catastral (Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 14 de octubre de 1998, por el que se aprueba el coeficiente de relación al mercado). Es por lo que, en 2019, se iniciaron conversaciones con el consistorio, para adecuar el valor de esos recintos. El Ayuntamiento de Torreveja, por su parte, se ha limitado, por el momento, a dar traslado de estos hechos a la Diputación de Alicante (SUMA), sin pronunciarse sobre las circunstancias objeto de la queja.

12.5.2 Procedimiento de subsanación de discrepancias

Este procedimiento es exclusivo de la gestión catastral y reviste características especiales que lo diferencian de cualquier otro procedimiento administrativo o tributario. Es un procedimiento que únicamente puede ser iniciado de oficio, cuando se detecte la existencia de una discrepancia entre la realidad catastral y la inmobiliaria.

Un caso significativo de las dificultades que ofrece este procedimiento se recoge en las quejas presentadas por cuarenta y nueve vecinos del municipio de Fontanarejo (Ciudad Real), que adquirieron una finca rústica con una superficie aproximada de 3.000 hectáreas en el año 1932. Con la ayuda de un técnico, que confeccionó planos a escala 1:50.000, quedaron representadas tanto las parcelas resultantes de la división como los titulares y los planos fueron depositados en el ayuntamiento. Tras la división, se colocaron en las lindes mojones o hitos, muchos de los cuales quedaron ocultos por el crecimiento de la vegetación del monte, si bien no fueron inscritas en el Registro de la Propiedad. El primer catastro de Fontanarejo se realizó en 1956, para lo que la Dirección General del Catastro utilizó los planos citados, y estuvo vigente hasta 1986, año en que

se realizó una renovación del catastro rústico con nueva planimetría, en la que se eliminaron algunas líneas divisorias que delimitaban la propiedad de los comuneros, si bien se mantuvieron las referencias catastrales, la superficie y los titulares.

La Gerencia Regional del Catastro de Ciudad Real inició, de oficio, un procedimiento de subsanación de discrepancias para modificar la descripción catastral de estas parcelas, al considerar que no existía concordancia entre la realidad inmobiliaria y su base de datos. Para ello, tramitó una baja y un alta en cada una de las referencias catastrales, y valoró de forma homogénea la totalidad de la superficie de la finca original, a pesar de que las características de cada parcela son diferentes. Los ciudadanos que se han dirigido a esta institución alegan que, si existe discrepancia entre la realidad inmobiliaria y la catastral, es debido a la mala práctica de la Administración, ya que las parcelas han permanecido inalteradas desde su adquisición. Los recursos presentados fueron parcialmente estimados en unos casos y desestimados en otros, pero se mantuvo el proindiviso sobre el inmueble, aunque estuvieran delimitadas las parcelas. Los interesados acudieron al Tribunal Económico-Administrativo Regional de Castilla-La Mancha, que falló de manera parcialmente estimatoria, al considerar que los procedimientos no habían sido motivados debidamente, apreciando que se había producido indefensión para los reclamantes en la actuación catastral. Por ello, ordenó reponer las actuaciones al momento anterior al procedimiento de subsanación de discrepancias, de modo que se valoraran las pruebas aportadas por los afectados y ordenando que la gerencia se pronuncie «de forma clara, sencilla, precisa e inteligible». La queja continúa en investigación con la Gerencia Territorial del Catastro de Ciudad Real.

12.5.3 Procedimiento de regularización catastral

Se siguen recibiendo quejas relativas a este procedimiento, debido a que las consecuencias de su realización no siempre son conocidas por los afectados hasta que reciben las liquidaciones del impuesto de bienes inmuebles (IBI). La principal dificultad para ello radica en el diseño del procedimiento, que consiste en una notificación con propuesta de alteración catastral, que concede un plazo de quince días para la presentación de alegaciones, transcurrido el cual sin que se presenten, la propuesta adquiere firmeza y las alteraciones se inscriben en el Catastro, generando efectos desde la fecha que se contenga en la resolución y que se retrotrae al momento en que la Dirección General del Catastro considera que se produjo dicha alteración. Es un procedimiento que se utiliza cuando no han sido declaradas las modificaciones que afectan a la descripción catastral, pero tiene carácter colectivo y no siempre resulta preciso, ya que se generan errores en la descripción de los inmuebles que con frecuencia no son evidentes para los interesados. Tampoco resulta suficientemente claro

en la notificación que la resolución implica obligaciones patrimoniales a los titulares, por su afectación a los tributos que usan el valor catastral como base imponible o referencia.

Un ejemplo de este problema se planteó en una queja que afectaba a un inmueble del municipio de Teror (Las Palmas de Gran Canaria). El interesado había recibido una notificación de regularización en el año 2016 e, ignorando si los datos eran correctos, no presentó alegaciones, por lo que la resolución devino firme y desplegó efectos desde el año 2008. En 2017 recibió la regularización del IBI de los ejercicios 2013 a 2016, y fue entonces cuando comprobó que existía un error en la superficie del inmueble, por lo que solicitó su rectificación, aportando para ello fotografías de la reforma realizada y un informe pericial. Su solicitud fue desestimada, al considerar la gerencia que el plano no era correcto, y sin realizar ninguna otra actividad para comprobar la precisión de los datos catastrales.

Se debe recordar que los datos tributarios (y los catastrales tienen esta naturaleza) se presumen ciertos, por lo que son los interesados en los procedimientos los que deben desvirtuarlos. Sin embargo, cuando se aportan indicios suficientes de la existencia de un error en esos datos, es obligación de la Administración cotejarlos y comprobarlos, lo que no siempre se hace. En este caso, la gerencia no revisó adecuadamente el informe pericial, limitándose a confirmar la actuación previa. Tras recabar todos los datos de los procedimientos realizados, y a pesar de que el interesado no declaró oportunamente la reforma y ampliación que afectó al inmueble, se recomendó a la Gerencia Regional del Catastro de Canarias que se incoara el procedimiento oportuno para verificar las pruebas aportadas, sin obligar a que el interesado contratara un nuevo informe pericial. La Recomendación fue aceptada por la gerencia que, tras las pertinentes comprobaciones, disminuyó la superficie de la construcción.

12.5.4 Coordinación entre el Catastro y el Registro de la Propiedad: titularidad catastral

La base de datos del Catastro se encuentra al servicio de los principios de generalidad y justicia tributaria en los términos que recoge el artículo 31 de la Constitución española, para lo que debe coordinarse con el resto de las Administraciones Públicas, así como con el Registro de la Propiedad.

La labor de la Dirección General del Catastro se basa en la existencia de la parcela catastral cuyas características y dimensiones no siempre coinciden con la descripción del Registro de la Propiedad, ya que las primeras provienen de los primeros trabajos catastrales, cuya planimetría se basaba en croquis a mano alzada o en vuelos foto-cartográficos que datan de la década de 1950. La finca registral se basa en la descripción que las partes otorgantes realizan en las escrituras. A esto hay que sumar las diferentes unidades métricas que, históricamente, se han empleado en partes del

territorio, o en las alteraciones que sufren los terrenos por el transcurso del tiempo, y que modifican los cultivos, cursos de agua, hitos o mojones, o desplazamientos de tierras. La existencia de transmisiones no declaradas, que afecta principalmente a sucesiones hereditarias, también ha dificultado esta coordinación.

Mediante la Ley 13/2015, de 24 de junio, de Reforma de la Ley Hipotecaria, y del texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, se estableció un sistema de coordinación entre el Catastro y el Registro de la Propiedad, para que este último incluyera la representación gráfica georreferenciada de las fincas registrales, utilizando la cartografía catastral, de modo que paulatinamente fueran resolviéndose los numerosos conflictos que la diferencia entre ambos registros propiciaba.

Estos conflictos se incrementan en regiones donde tradicionalmente predomina el minifundio frente a regiones en las que la extensión de las parcelas facilita su singularización e identificación. Un ejemplo de estos problemas se puede encontrar en Galicia, donde existen pequeñas parcelas cuyas transmisiones no fueron declaradas oportunamente, y que suscitan muchas quejas. Cuando los titulares han cumplido con las formalidades registrales y otras fiscales, relativas a la adquisición de los inmuebles, y se han realizado procedimientos de valoración colectiva en el municipio en que las parcelas se ubican, la queja debe ser admitida a trámite, por cuanto que la Administración ha desplegado una actividad tendente a la adecuación de la realidad inmobiliaria que no se ajusta a la documentación que aportan los interesados.

Este fue el caso planteado por unos hermanos que aceptaron la herencia de sus padres en 2016, y que presentaron las oportunas declaraciones ante la Gerencia Territorial del Catastro de Lugo. Los datos contenidos en las declaraciones fueron extraídos de certificados catastrales que databan de los años 1984 y 1985, y el municipio en que se ubicaban sus propiedades había sido objeto de una ponencia general de valores en el año 2006. Afirmaban que no habían tenido conocimiento de la ponencia y que no se les había notificado alteración alguna en sus propiedades. La gerencia no comunicó ninguna resolución referente a las declaraciones presentadas, por lo que en 2020 las declaraciones fueron reiteradas. Ese mismo año se les comunicó que las parcelas, cuya titularidad solicitaban, no existían en la base de datos catastral.

Iniciadas las actuaciones pertinentes, la gerencia comunicó que, en el año 2000, se realizó una renovación del catastro parcelario de rústica que fue notificada de forma colectiva, mediante edictos, y que en ese procedimiento fueron cambiadas las numeraciones de polígonos y parcelas, por lo que no podían identificarse directamente las que se contenían en los certificados de los interesados. No obstante, también apreció una falta de concordancia entre la descripción catastral de los inmuebles y los datos aportados por los interesados, por lo que al realizar un cotejo de las cartografías vigentes en cada momento se alcanzó a identificar alguno de los inmuebles. Los titulares de las

parcelas en la actualidad eran diferentes, por lo que parecía subyacer un conflicto de índole jurídico privado ajeno a la capacidad de actuación del Defensor del Pueblo.

Tras la realización de un procedimiento de subsanación de discrepancias y ofrecer trámite para que los actuales titulares presentaran alegaciones, la gerencia reconoció la titularidad de los hermanos según las declaraciones, si bien cinco de las fincas reclamadas quedaron fuera de este cambio, al haberse opuesto los actuales titulares de manera fundada, lo que obliga a los reclamantes, en caso de mantener sus pretensiones sobre estas fincas, a acudir a la jurisdicción civil para que determine quién tiene mejor derecho sobre las parcelas.

13 ACTIVIDAD ECONÓMICA

Consideraciones generales

Al contrario de lo que sucedió en el año 2020, que estuvo marcado por la paralización de las actividades, debido al confinamiento provocado por la pandemia de covid-19, el año 2021 ha mostrado signos de regreso a la normalidad, si bien en muchos sectores productivos ha continuado siendo necesario el apoyo oficial por la vía de ayudas de urgencia, como consecuencia de los bajos niveles de demanda, o de las limitaciones implantadas en el marco de la estrategia preventiva de la propagación de la covid-19.

En los ámbitos de los que se da cuenta en este informe, y comenzando por el sector financiero, son numerosas las quejas que evidencian la insuficiencia de los servicios de reclamaciones de las entidades reguladoras, como el Banco de España o la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital. A este respecto, el Defensor del Pueblo ha seguido con interés el proceso normativo para la creación de un nuevo organismo, la Autoridad de Protección del Cliente Financiero, con la que se espera lograr una mejora.

También hay que referirse al problema que afecta a los ciudadanos extranjeros que ven obstaculizada la apertura o el mantenimiento de cuentas bancarias por no disponer aún de la tarjeta de identificación de extranjero (TIE). En un contexto en que se aprecia una clara apuesta por el uso preferente —y a veces hasta exclusivo— de medios de pago digitales y de instrumentos de pago gestionados por entidades bancarias, hay que tener en cuenta las consecuencias de todo orden que tiene dificultar el acceso a la titularidad de una cuenta bancaria.

Respecto a los suministros básicos (energía y agua), son especialmente numerosas las quejas que recibe el Defensor del Pueblo en materia de electricidad. Los problemas en el suministro, la facturación o el reconocimiento de la condición de beneficiario del bono social eléctrico y del bono social térmico son presentados por los ciudadanos de forma frecuente. En estos asuntos, se reflejan las dificultades que tiene gran parte de la ciudadanía para hacer valer sus derechos a través de las reclamaciones, cuando considera que se produce un funcionamiento irregular por parte de las compañías del sector.

Especialmente delicadas son, en este sentido, las quejas que recibe el Defensor del Pueblo por cortes de suministro eléctrico, motivadas muchas de ellas, según las compañías, por actividades ilícitas. En una visión general de esta cuestión, el hecho mismo de que se hayan configurado los términos de «consumidor vulnerable» o

«electrodependiente» refleja una situación en la cual cada vez más personas carecen de los medios para poder pagar el suministro de energía eléctrica por sí mismas, lo que las aboca a la exclusión.

El auge de los alojamientos turísticos (las denominadas viviendas de uso turístico, o VUT) ha motivado numerosas quejas de los ciudadanos ante el Defensor del Pueblo, especialmente en las grandes ciudades, donde el impacto de estos negocios en las zonas del centro ha sido especialmente notorio. La imagen que ofrecen estas quejas es la de una actividad con escaso control y que en parte se sitúa en la llamada economía sumergida.

13.1 BANCA, SERVICIOS FINANCIEROS Y MERCADO DE VALORES

13.1.1 Criptomonedas

Un nuevo problema se ha puesto de manifiesto durante este ejercicio. Se trata de la inversión en monedas virtuales o criptomonedas. Según señalan algunos ciudadanos, han invertido sus ahorros atraídos por las fuertes revalorizaciones, aunque han acabado perdiendo todo lo invertido.

El Defensor del Pueblo ha informado a estos ciudadanos de que en España no se ha aprobado, por el momento, ninguna norma sobre criptomonedas. Por tanto, las empresas o plataformas de intercambio de criptomonedas no se encuentran reguladas en el ordenamiento jurídico, no están sujetas a ningún sistema de supervisión pública, ni se acogen a sistemas de garantía de depósitos. Para mayor información, se les ha remitido a los interesados un comunicado conjunto sobre este asunto, emitido el 8 de febrero de 2018, por la Comisión Nacional del Mercado de Valores y el Banco de España.

13.1.2 Servicios de reclamaciones y Autoridad de Protección del Cliente Financiero

La escasa efectividad de los servicios de reclamaciones del Banco de España, la Comisión Nacional del Mercado de Valores y la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones se hace constar de forma recurrente en los informes del Defensor del Pueblo. Los servicios de reclamaciones no consiguen, con el modelo actual, ejercer una protección efectiva de los derechos de los consumidores. Por ello, ya en el año 2014, se inició una actuación de oficio ante el entonces Ministerio de Economía y Competitividad, al que se le dirigió una Recomendación para que estableciese un sistema con mayor capacidad de resolución fructuosa de estas reclamaciones.

La Recomendación se consideró parcialmente aceptada y en fase de ejecución, ya que se viene trabajando en la creación de un nuevo organismo, la Autoridad de

Protección del Cliente Financiero, a través de la cual se pretende crear un cambio estructural en el sector y reforzar la seguridad jurídica.

Los ministerios que actualmente dirigen esta iniciativa, Asuntos Económicos y Transformación Digital y Consumo, han indicado que se busca modernizar la normativa sectorial en materia de atención al cliente y que también se proponen mejoras procedimentales (como la reducción del plazo de resolución de quejas y reclamaciones), al tiempo que desde el punto de vista material se propone una ampliación del horario de prestación de dichos servicios, más allá del horario comercial. También se plantea evitar que la atención personalizada se realice de forma exclusiva a través de sistemas automatizados.

13.1.3 Dificultades para abrir y gestionar cuentas bancarias

En el pasado informe se daba cuenta de la actuación iniciada con relación a las dificultades que afectan a ciudadanos extranjeros para abrir o mantener cuentas bancarias a su nombre. Muchas de estas actuaciones del Defensor del Pueblo se vinculan a las llamadas cuentas de pago básicas e implican la imposibilidad de que los interesados puedan normalizar su situación, para cuestiones tales como la domiciliación de recibos o el establecimiento de consumos esenciales.

Tras un análisis inicial del asunto con el Banco de España, y dado que no dejaban de recibirse quejas sobre esta cuestión, el Defensor del Pueblo reinició las actuaciones con el regulador bancario y solicitó informe a la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias.

El planteamiento del problema se ha centrado en las cuentas de pago básicas, dado que para su mera apertura se ha tenido conocimiento —a través de las quejas y por información proporcionada por entidades sociales que trabajan con personas extranjeras— de frecuentes problemas, como los requisitos adicionales a los previstos en la norma; la exigencia de contratación de productos adicionales como seguros; las peticiones sucesivas de documentos de identidad que desconocen la disparidad de situaciones en las que puede encontrarse un ciudadano extranjero o que directamente resultan innecesarios.

El Banco de España ha señalado que ha tomado conocimiento del asunto y lo ha elevado a la Secretaría General del Tesoro y Financiación Internacional, sin perjuicio de seguir tramitando las reclamaciones individuales que sobre este tema reciba, en virtud de su competencia como organismo encargado de garantizar el cumplimiento de las obligaciones previstas en el Real Decreto-ley 19/2017, de 24 de noviembre, de cuentas de pago básicas, traslado de cuentas de pago y comparabilidad de comisiones.

Por su parte, el Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias (SEPBLAC) comunicó que está colaborando estrechamente con el Banco de España, y señaló que, en la Memoria de reclamaciones del Banco de España del año 2020, se consignaron unos «Criterios comunes de buenas prácticas del Banco de España-SEPBLAC, sobre la aplicación de la normativa de prevención de blanqueo al adoptar bloqueos o cancelar relaciones con la clientela», que ayudarían a clarificar algunos aspectos de esta situación, ya que también serían de aplicación a la apertura de cuentas de pago básicas.

Las actuaciones del Defensor del Pueblo prosiguen con la Secretaría General del Tesoro y Financiación Internacional del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, a quien el Defensor del Pueblo ha dado traslado de los problemas detectados en dicho asunto.

Preocupa especialmente al Defensor del Pueblo que la denegación a la solicitud de apertura de una cuenta de pago básica se realice de forma únicamente oral y sin la menor motivación. También llama la atención el hecho de que las denegaciones se presenten como decisiones particulares de cada oficina, pese a que los patrones observados apuntan a criterios más generales de algunas entidades.

Asimismo, especialmente en aquellos casos en los que se realiza una mediación o acompañamiento por alguna entidad social, un argumento habitual para justificar la negativa a la apertura de cuentas de pago básicas es aludir a las previsiones de la Ley 10/2010 (de 28 de abril, de prevención de blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo), sosteniendo, en el caso de las personas solicitantes de protección internacional procedentes, entre otros países, de Colombia, Mali, Marruecos, Siria, Túnez o Venezuela, que no se acredita el origen lícito del dinero. Y ello a pesar de que en muchas ocasiones se trata de personas acogidas por entidades sin ánimo de lucro y que reciben prestaciones públicas.

En otras ocasiones, particularmente en relación con el bloqueo de cuentas, se viene alegando la caducidad de los documentos identificativos de las personas, o el hecho de que no haya ingresos suficientes o movimientos, a pesar de la justificación realizada de la validez de la documentación, o a la presentación de justificación de la percepción de ingresos.

La referida práctica empresarial vacía de contenido la normativa reguladora de las cuentas de pago básicas y ocasiona un grave perjuicio a las personas en situación de vulnerabilidad que constituyen sus principales beneficiarios. Hay que considerar que la condición de titular de una cuenta bancaria es un derecho instrumental que permite contratar servicios básicos con entidades privadas y públicas, como son los suministros

eléctrico, de agua o gas, el alquiler de una vivienda, o la percepción de una prestación económica.

13.1.4 Comisiones bancarias

El cobro de comisiones por parte de las entidades bancarias siempre es objeto de numerosas quejas al Defensor del Pueblo que, en general, no pueden ser admitidas, dado que recaen sobre relaciones jurídico-privadas.

A los interesados que se dirigen al Defensor del Pueblo trasladando el problema se les informa de que las entidades de crédito tienen libertad para establecer sus comisiones bancarias y gastos repercutibles, siempre que respondan a servicios efectivamente prestados o gastos habidos. Más allá de esta condición, no existe ningún límite a su importe, salvo que de forma particular y expresa se haya introducido por una disposición legal. La normativa que regula esta cuestión determina una información personalizada a los clientes antes de prestar el servicio sobre lo que se le va a cobrar.

Asimismo, el Defensor del Pueblo comunica a los interesados que se pueden dirigir al Banco de España, que cuenta con un servicio de reclamaciones denominado Departamento de Conducta de Entidades, ante el que se puede presentar consultas o reclamaciones sobre las actuaciones de las entidades de crédito.

Desde otra perspectiva el Defensor del Pueblo trasladó al Banco de España las dificultades que manifestaba tener un ciudadano español residente en el extranjero para cancelar una cuenta, puesto que se le exigía desplazarse a la oficina. El interesado indicaba que, para evitar la acumulación de gasto en concepto de comisiones de mantenimiento de una cuenta que no usaba, hubo de otorgar un poder para que un tercero pudiera proceder en su nombre a la cancelación. El organismo supervisor informó de que esta cuestión no está regulada con carácter general y, por tanto, los procedimientos de cancelación se regulan por vía contractual.

El Defensor del Pueblo debe apuntar la conveniencia de que esta operativa se revise, tomando en consideración el importante desarrollo global de los procesos de firma electrónica y de contratación comercial no presencial.

13.1.5 Registros y bases de datos sobre solvencia financiera

La inscripción en los registros de impagados por diversos motivos, es otro de los problemas que traslada la ciudadanía en sus quejas al Defensor del Pueblo. Los problemas más comunes se vinculan a inscripciones que se consideran incorrectas, que no se les ha notificado la inscripción o que han tenido conocimiento de ello cuando han solicitado un crédito en una entidad bancaria y se les ha denegado. También se solicita

información sobre el procedimiento para dar de baja los registros o sobre el tiempo que estos registros se pueden mantener activos.

Dada su naturaleza jurídico-privada, se informa a las personas interesadas de que este tipo de registros de morosos, llamados legalmente «servicios de información de solvencia patrimonial y crédito», quedan regulados en la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales. En su apartado 1 del artículo 20 se enumeran los requisitos necesarios para que puedan incluirse los datos personales de los deudores en los sistemas de información crediticia.

Para darse de baja de ellos debe acreditarse la inexistencia de la deuda junto con una copia del DNI. El titular del fichero debe responderle sobre la eliminación de sus datos en los diez días siguientes.

Finalmente, el Defensor del Pueblo informa a los ciudadanos que pueden plantear una consulta o una reclamación ante la Agencia Española de Protección de Datos, adjuntando copia de la solicitud cursada. Además, quienes se ven perjudicados por una vulneración de la normativa de protección de datos, tienen derecho a recibir una indemnización, a través de la interposición de una demanda ante la jurisdicción ordinaria, aunque se debe demostrar y cuantificar el perjuicio sufrido junto al coste que tiene el proceso.

13.1.6 Afectados por la intervención de las entidades Fórum y Afinsa

El presidente de ANVIFA (Agrupación Nacional de Víctimas de la Intervención de Fórum y Afinsa), compareció ante el Defensor del Pueblo, señalando que en su día la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo aprobó una moción para que se buscaran vías para resarcir a los afectados por los daños y perjuicios ocasionados.

En abril 2021, con ocasión de una nueva comparecencia de la asociación ante la citada comisión de peticiones, esta aprobó la remisión de dos cartas a los ministerios de Hacienda y de Asuntos Económicos y Transformación Digital, solicitando que valorasen la posibilidad de resarcir a los afectados. El Defensor del Pueblo inició actuaciones por la falta de respuesta ante las titulares de ambos departamentos.

Tiempo después, el presidente de la mencionada asociación se dirigió al Defensor del Pueblo, informando de que recibió un escrito del Ministerio de Hacienda en el que le denegaban el resarcimiento por los perjuicios económicos sufridos por los clientes, alegando la existencia de las sentencias del Tribunal Supremo (Sala Tercera) que en el año 2010 negaron la responsabilidad patrimonial del Estado en este asunto.

En la respuesta que se le facilitó se aclaraba el alcance de la actuación del Defensor del Pueblo en un supuesto como este, en el que la Administración alude a pronunciamientos judiciales contrarios a los intereses de los afectados.

Mediante un nuevo escrito, la entidad interesada solicitaba apoyo para su pretensión de recibir una indemnización de los administradores concursales por haber calificado las operaciones de Fórum y Afinsa con valores postales como operaciones financieras, en lugar de como operaciones de venta de productos, lo que en su criterio les suponía una expropiación de sus bienes.

El Defensor del Pueblo ha indicado que la Administración concursal no es un organismo dependiente de ninguna Administración Pública, sino que es un órgano colegiado nombrado por el juez para, entre otras funciones, representar a los deudores en los procedimientos concursales. Por tanto, su actuación no es directamente imputable a una Administración Pública, lo que constituye un requisito para la intervención del Defensor del Pueblo.

El Ministerio de Hacienda ha indicado que la postura de la Administración española en este asunto, y así se ha comunicado a la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo, es que la justicia española y la Comisión Europea coinciden en que la actividad de estas empresas debe considerarse mercantil, y no de inversión financiera. Al tiempo, considera que los interesados han podido ejercitar su derecho a la tutela judicial efectiva, lo que ha supuesto numerosas sentencias del Tribunal Supremo, que no han resultado favorables a las pretensiones de estas personas.

13.2 SEGUROS

Servicio de reclamaciones de seguros y fondos de pensiones

Como en años anteriores, las quejas más numerosas sobre seguros son las demoras en resolver las reclamaciones por parte del Servicio de Reclamaciones de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones. En estos casos, el Defensor del Pueblo admite a trámite las quejas ante la citada Administración para que cumpla con su obligación de responder adecuadamente.

Otro motivo de quejas es la falta de ejecutividad de las resoluciones de ese servicio de reclamaciones. A este respecto, se informa a los interesados de que el referido servicio es un órgano carente de funciones ejecutivas y ejecutorias. Es decir, que ni la entidad ni el reclamante quedan vinculados por el contenido de la resolución que este emita, la cual se limita a establecer un criterio que permita orientar a ambos con la finalidad de resolver la controversia. Por ello, dicho criterio no es impugnabile en vía administrativa ni en sede jurisdiccional.

Esta cuestión está también relacionada con las actuaciones que sigue el Defensor del Pueblo para conocer el desarrollo de los proyectos normativos de creación de la Autoridad de Protección del Cliente Financiero, a las que ya se ha aludido en el epígrafe anterior.

Supervisión de la actividad aseguradora

El Defensor del Pueblo celebró una reunión con miembros del Consejo General de Colegios de Mediadores de Seguros para tratar lo que dicho consejo percibe como un aumento de las malas prácticas bancarias en la comercialización de seguros vinculados a hipotecas y créditos al consumo, y la aparente inacción de las administraciones.

Según señalaron los representantes colegiales de los mediadores de seguros, se han visto obligados a reforzar las acciones de denuncia contra estas malas prácticas, que debilitan la relación de confianza que debe presidir el ámbito asegurador, y rompen los principios básicos de libre competencia.

El Defensor del Pueblo solicitó información sobre los aspectos señalados a la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones. En concreto, sobre si ese organismo tiene conocimiento de los problemas aludidos y de las actuaciones que, en su caso, esté realizando al respecto. Al cierre de este informe no se había recibido respuesta.

Consortio de compensación de seguros

Un problema recurrente que plantean los ciudadanos al Defensor del Pueblo es su disconformidad con la indemnización ofrecida o denegada por el Consorcio de Compensación de Seguros por los daños sufridos en riesgos que tienen la consideración de extraordinarios.

En estos casos, el Defensor del Pueblo les informa de que el consorcio es un ente público empresarial adscrito al Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, encargado de cubrir riesgos, en algunos casos como asegurador directo —como si fuese una entidad aseguradora privada— y, en otros, por razones de interés público, como fondo de garantía.

Los supuestos de cobertura de daños producidos por riesgos extraordinarios forman parte de su actividad privada. Es cometido del consorcio satisfacer las indemnizaciones derivadas de siniestros extraordinarios a los asegurados que, habiendo pagado los correspondientes recargos en su favor, no tengan amparado el riesgo extraordinario de que se trate por una póliza contratada con una compañía del mercado,

o cuando habiéndolo contratado, la correspondiente entidad aseguradora no pudiera hacer frente a sus obligaciones indemnizatorias por encontrarse en quiebra, suspensión de pagos o proceso de liquidación.

En consecuencia, el Defensor del Pueblo comunica a los interesados la imposibilidad para intervenir en estos asuntos por carecer de atribuciones legales, al ser la relación de carácter jurídico-privado. Les informa que pueden acudir al Servicio de Reclamaciones de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, con los límites en cuanto a su ejecutividad ya expuestos en este epígrafe.

13.3 COLEGIOS PROFESIONALES

En el pasado informe anual, el Defensor del Pueblo daba cuenta del inicio de actuaciones con la Dirección General de Política Económica para conocer el estado de los trabajos de adaptación de la legislación sobre las profesiones en que la colegiación haya de resultar obligatoria.

En su respuesta, la dirección general anunciaba que los trabajos se encontraban en fase inicial, ya que se había dado prioridad a la transposición de la Directiva 2018/958 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de junio, relativa al test de proporcionalidad antes de adoptar nuevas regulaciones profesionales, lo que se llevó a efecto por medio del Real Decreto 472/2021, de 29 de junio. También indicó que, en marzo de 2021, se constituyó la Comisión Interministerial de Profesiones Reguladas para dar impulso a la tarea.

Por otro lado, el Defensor del Pueblo ha actuado en lo relativo al ejercicio de la potestad sancionadora de los colegios profesionales sobre sus colegiados. Así, se iniciaron actuaciones con el Colegio de Ingenieros Industriales de Madrid, respecto de una resolución en la que se acordó el archivo en un expediente sancionador, en el que, en el asunto de fondo, un juzgado no apreció actuación ilícita del colegiado. Sin embargo, de la resolución del expediente se incluyeron unos argumentos que suponían una inculpación del interesado, y, además, disponiéndose su comunicación a todos los colegiados. Tampoco se ofrecía recurso alguno, cuando la resolución le ocasionaba un perjuicio evidente. La queja continua en tramitación.

13.4 AGUA

13.4.1 Facturación y equipos de medida

El Defensor del Pueblo ha recibido quejas sobre la facturación excesiva como consecuencia de averías o fugas desconocidas por el usuario. Cuando este comunica

que existe una mínima actividad administrativa o con el concesionario, se inicia una actuación. En caso contrario, se informa la manera de plantear su reclamación.

En varias de estas quejas, como las tramitadas con los ayuntamientos de Berja (Almería), Carbajosa de la Sagra (Salamanca) o Cómputa (Málaga), se trataba de fugas en la red de difícil determinación que generaron unos débitos por la imputación de consumos de importes excesivos. En estos casos, se formulan Recomendaciones, con el objeto de que se incorpore a la normativa municipal la obligación de avisar al consumidor cuando se produzcan consumos inusualmente altos de agua, así como que se contemple una tarifa específica para estos supuestos.

Es criterio del Defensor del Pueblo intervenir cuando la aplicación estricta y literal de la normativa procura un resultado que puede entrar en pugna con los principios de proporcionalidad y justo equilibrio de las obligaciones recíprocas. Se considera que la regulación del servicio debe responder también a un principio de moderación de costes, por tratarse el agua de un bien imprescindible, al tiempo que contribuye a un mejor mantenimiento de las instalaciones de aducción de agua.

Cuando, por el contrario, la causa de la facturación excesiva deriva del mal funcionamiento del equipo de medida, el Defensor del Pueblo informa al ciudadano de que, una vez comprobado que no existen fugas o averías, puede solicitar una revisión del contador a través de una reclamación a su entidad distribuidora. En el supuesto de que no esté conforme con el resultado de la evaluación, se le indica que puede ponerse en contacto con el teléfono de información 012 para comunicarse con la oficina de industria de cada comunidad autónoma, a fin de que el organismo competente realice una revisión más detallada, corriendo en tal caso los gastos por cuenta del consumidor.

Así le ocurrió, por ejemplo, a un ciudadano de Las Palmas de Gran Canaria, al que la empresa le reconoció el mal funcionamiento de su contador que en principio parecía estar bien calibrado, y le resarcó por lo pagado en exceso.

13.4.2 Cortes de suministro, restablecimiento y altas

En el año 2021 ha aumentado el número de quejas relacionadas con cortes de suministro de agua, fundamentalmente de carácter individual. Entre las que el Defensor del Pueblo sigue tramitando con especial rapidez, incluso por vía telefónica, se encuentran aquellas quejas que afectan a menores de edad o a personas con alguna situación de especial vulnerabilidad.

Un caso significativo fue el denunciado por una vecina de Torrevecija (Alicante), que sufre una discapacidad y no dispone de ningún tipo de ayuda. En la respuesta, tras el inicio de la actuación del Defensor del Pueblo, la empresa de aguas indicó que se

verificó que se trataba de una cliente en situación de vulnerabilidad. Por ello el contrato se acogió a un convenio suscrito entre el ayuntamiento y la entidad, que estableció un fondo de ayuda social para la subvención del pago de los recibos emitidos por el suministro de agua potable y alcantarillado a pensionistas, colectivos desfavorecidos y familias numerosas.

Acceso al agua en zonas de infraviviendas

Entre las actuaciones más directamente vinculadas al acceso al agua como derecho básico y de alcance general, destaca la iniciada como consecuencia del corte de suministro en una fuente pública de Lucena del Puerto (Huelva). Dicha fuente era el punto de suministro de las personas que viven en asentamientos chabolistas, la mayor parte de ellos temporeras en labores agrarias.

Las explicaciones de la Administración municipal apuntan a que su presupuesto no puede soportar la permanencia de un volumen sobrevenido de población como el que existe en los asentamientos y que su objetivo principal es dar una solución a los asentamientos en sí mismos. No obstante, se indica también que se cursó una petición de ayuda a las administraciones con competencia en la materia para cubrir las necesidades humanitarias de la población no residente. La última información disponible indica que la Dirección General de Coordinación de Políticas Migratorias de la Junta de Andalucía concedió una subvención destinada a infraestructuras y equipamientos, si bien el ayuntamiento considera que dicha subvención queda muy por debajo de las necesidades de financiación para programas urgentes, que reclamó a las autoridades estatales y autonómicas, y que cifra en más de 360.000 euros. La queja continúa su tramitación.

Problemas estructurales

En el anterior informe, el Defensor del Pueblo se dio cuenta de los frecuentes cortes, sobre todo en época estival, que sufren los vecinos de la urbanización «Las Dos Castillas», dependiente del Ayuntamiento de Torrejón del Rey (Guadalajara). Al parecer, no se han llevado a cabo mejoras en las infraestructuras, que toman el agua de una serie de pozos que se encuentran en mal estado. El ayuntamiento se dirigió a la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha que, a través de la entidad de aguas, inició una serie de obras encaminadas a poner fin al problema y a las habituales averías de las bombas de los pozos. Además, la corporación local manifestó haber dado prioridad a la solución de la situación, destinando para ello la inversión de los planes provinciales. También se formalizó un contrato con una empresa para la realización de un proyecto de revisión y recuperación de toda la red de suministro.

El establecimiento del servicio puede llegar a ser complejo cuando una zona no está bien urbanizada. Este fue, en esencia, el problema denunciado por una vecina de Almensilla (Sevilla). Ante la falta de agua corriente en los domicilios, el citado ayuntamiento gestionó con la empresa la instalación de un grifo a 2,5 km de la vivienda como solución de urgencia.

A más largo plazo, la contestación considera que la regularización del suministro solo podrá realizarse a medida que se concluyan las obras, por fases, y vayan pudiéndose legalizar las edificaciones, debidamente ajustadas al correspondiente plan parcial.

13.4.3 Problemas de calidad del caudal

Las características químicas, físicas y biológicas del agua determinan el uso que puede dársele. Para ello se miden y analizan elementos, como, por ejemplo, la temperatura, el contenido mineral disuelto en ella y la cantidad de bacterias que tiene. Se califica apta para el consumo humano cuando no tiene ningún tipo de microorganismo, parásito o sustancia, en una cantidad o concentración que pueda suponer un peligro para la salud y cumpla con los requisitos especificados para los parámetros microbiológicos, químicos e indicadores de calidad.

El Defensor del Pueblo sigue recibiendo quejas que ponen en cuestión que el agua suministrada en determinadas zonas cumpla con estos requisitos o, al menos, trasladan su desconfianza al respecto.

Cuando el problema planteado sobre la potabilidad o calidad del agua se dilata en el tiempo, se considera necesario saber la periodicidad de la realización de las analíticas y el tipo de las mismas, ya que la situación puede estar vinculada a la no continuidad de análisis positivos. Así se ha procedido en una queja tramitada por el Defensor del Pueblo con el Ayuntamiento de A Merca (Ourense), en cuya respuesta se indica la necesidad de renovar las instalaciones potabilizadoras, sin perjuicio de mantener un control exhaustivo de la calidad del agua almacenada en los distintos depósitos.

El Defensor del Pueblo también inició una actuación de oficio con la Consejería de Presidencia de Castilla y León y la Diputación de Segovia, ante la situación de los vecinos del municipio de Lastras de Cuéllar (Segovia), que no pueden acceder al agua potable al detectarse de forma cíclica, desde hace unos seis años, altos niveles de nitratos, al parecer procedentes de los abonos y purines. No es este el primer problema con el agua de la localidad, dado que anteriormente se detectaron niveles altos de arsénico, lo que se corrigió con un filtro.

Posteriormente, se firmó un protocolo para establecer una traída alternativa de aguas, por un convenio entre la Junta de Comunidades de Castilla y León, la Diputación Provincial de Segovia y el Ayuntamiento de Lastras de Cuéllar, por los que las actuaciones se mantienen abiertas, para seguir la evolución del proyecto hasta la resolución del problema expuesto.

13.5 ENERGÍA

A lo largo de 2021 el Defensor del Pueblo ha continuado con el seguimiento de la Recomendación, aceptada el pasado año por la Secretaría de Estado de Energía del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, para que se proceda a la regulación de los contratos accesorios al consumo del sector del gas, de manera que se produzca su desistimiento al tiempo del contrato principal, salvo que el interesado exprese su interés en proseguir con él. La intención de la Administración es reformar el Real Decreto 1434/2002, de 27 de diciembre, por el que se regulan las instalaciones de gas natural, introduciendo una cláusula como la que ya existe en la regulación sobre energía eléctrica, para lo cual se está en fase de información pública del proceso de cambio normativo. Las actuaciones del Defensor del Pueblo, por tanto, prosiguen.

13.5.1 Calidad y suficiencia del suministro eléctrico

Son numerosas las quejas que recibe cada año el Defensor del Pueblo por cortes en el suministro eléctrico, que afectan en especial a las personas más vulnerables (personas de avanzada edad, enfermos o menores).

Cortes por picos de consumo asociados a usos fraudulentos

En ocasiones, especialmente cuando los cortes del suministro eléctrico afectan a amplias zonas, el motivo inmediato está vinculado con la presencia de enganches ilegales. Con frecuencia, este problema oculta la realidad de la mayor parte de los ciudadanos afectados, que nada tienen que ver con tales actividades y que, sin embargo, se ven perjudicados, en ocasiones hasta en su dignidad y su salud, como consecuencia de la falta de suministro eléctrico.

Un ejemplo paradigmático de esta situación son los cortes de suministro eléctrico de la zona norte de Granada. Tras las Recomendaciones formuladas el pasado año por el Defensor del Pueblo a la Consejería de Hacienda, Industria y Energía, de la Junta de Andalucía, y a la Delegación del Gobierno en Andalucía, se han evaluado de manera conjunta las respuestas recibidas, sobre las que el Defensor del Pueblo ha efectuado un seguimiento detallado, que al cierre de este informe se mantiene.

Debe reseñarse que, al margen de una mejora de la coordinación interinstitucional para detectar los puntos en los que se produce un fraude y la realización de una auditoria para someter los centros de transformación a un sistema de monitorización permanente, la Junta de Andalucía comunicó la adopción de varias medidas de interés para paliar los efectos más nocivos de esta situación. En especial se indicó la elaboración de un censo de personas electrodependientes, con el objetivo de dotarlos de baterías, lo que constituye una positiva medida de urgencia. También se efectuó un mapa de la zona afectada, que abarca varios distritos de Granada capital y varios municipios del norte de la provincia. Se ha solicitado igualmente a la Delegación de Gobierno en Andalucía la creación de una unidad específica de la Policía Nacional contra el fraude eléctrico. Se mantiene el seguimiento sobre este asunto.

Una situación muy parecida se padece en determinadas zonas de Almería, donde los cortes de suministro tienen igualmente carácter recurrente con periodicidad diaria. La situación ha cobrado tal relevancia que las administraciones informaron el pasado año del ofrecimiento a ciertas familias afectadas de centros sociales, además de reforzar los planes de actuación de la distribuidora, asistida por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

La Consejería de Hacienda y Financiación Europea de la Junta de Andalucía, que se ha hecho cargo de las competencias, ha dado cuenta de los trabajos de la denominada «Comisión de los cortes de luz y el fraude eléctrico», que señalan una mejora de las solicitudes de enganche, lo que considera un éxito que vincula a su política de incentivar la regularización de las viviendas de protección oficial de las zonas más conflictivas. Se indica también que la empresa abona las compensaciones por el incumplimiento de los niveles de calidad y que se están acometiendo obras para disponer de varias vías de suministro y dificultar en lo posible la caída de los sistemas por el incremento del consumo fraudulento (actualmente está disponible el triple de la potencia residencial contratada y ello no es suficiente para evitar los cortes). Se informó igualmente de que se logró reducir los tiempos de respuesta ante los cortes y averías por sobrecarga de la red.

Como en otros casos similares, al Defensor del Pueblo le llamó la atención que, con una definición de causas que se asocia tan estrechamente con los fraudes, no se estén incoando expedientes de sanción por tal motivo, según se reconoce por las dificultades procedimentales para perseguir y sancionar este tipo de conductas. Al cierre de este informe las actuaciones siguen abiertas.

Falta de suministro eléctrico en la Cañada Real Galiana (Madrid)

Otro caso similar, de mayor complejidad, se refiere a los cortes de suministro en los sectores 5 y 6 de la Cañada Real Galiana (Madrid).

El Defensor del Pueblo, como se detallaba en su informe anual correspondiente a 2020, cursó varias Recomendaciones a la Consejería de Economía de la Comunidad de Madrid y a la Delegación del Gobierno de Madrid, para establecer un suministro de urgencia en la zona, como primer paso para revertir la situación de irregularidad de estos sectores respecto del suministro eléctrico. Estas resoluciones no obtuvieron el efecto pretendido y la situación de carencia de energía eléctrica, si bien mejoró con el tiempo en el sector 5, no ha cambiado en lo que toca al sector 6, que es el de mayor población.

A la vista de esta situación, las actuaciones se redirigieron al Comisionado de la Comunidad de Madrid para la Cañada Real, a quien se le solicitó que concretase cómo se iba a atender los servicios básicos de la zona hasta que se establezca una solución definitiva. También se le precisó que la indiscutible naturaleza institucional y política del Pacto Regional por la Cañada Real, firmado en 2017 por el Gobierno regional, la Delegación del Gobierno, los alcaldes de Madrid, Rivas Vaciamadrid, Coslada y los grupos parlamentarios de la Asamblea de Madrid, y el hecho de que no contenga obligaciones jurídicamente vinculantes, en nada impide que sus postulados deban ser asumidos y llevados a términos jurídicos, para lo que entre otras cosas está el propio comisionado.

En noviembre de 2021, tras un año sin luz, el Defensor del Pueblo formuló al citado comisionado dos Recomendaciones. La primera tiene en cuenta la nueva redacción dada a la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid, que ha modificado la exigencia de licencia y cédula, por la de título habilitante, para que se busque una solución normativa temporal que permita regularizar el servicio y que los interesados dispongan de contrato. La segunda insiste en que no es aceptable que se llegue a los períodos de mayor frío sin desplegar un plan de emergencia.

El comisionado fue recibido por el Defensor del Pueblo el 28 de diciembre de 2021 en su sede, y en dicho encuentro se le insistió en las preocupaciones que motivaron las Recomendaciones que se le habían dirigido. Al cierre de este informe no se ha recibido la preceptiva respuesta.

El Defensor del Pueblo debe llamar la atención sobre el hecho de que los realojos que se han puesto en marcha y los que se financiarán con cargo al Real Decreto 1058/2021, de 30 de noviembre, por el que se regula la concesión directa de subvenciones a los ayuntamientos de Madrid y de Rivas Vaciamadrid, para la realización de programas de alojamiento para familias en situación de vulnerabilidad social extrema en los sectores cuatro, cinco y seis de la Cañada Real Galiana, no debieran servir de

excusa para pensar que el problema se resolverá a través de la eliminación de las viviendas existentes en la zona en un plazo de tiempo aceptable. En el mejor de los casos, esa solución necesitaría de años y no resulta aceptable desde ningún punto de vista que las personas que allí viven permanezcan privadas del acceso a un suministro esencial como la energía eléctrica.

13.5.2 Control del consumo y facturación eléctrica

En general, los cortes de suministro se producen por impagos, que en muchas ocasiones están motivados por situaciones de vulnerabilidad. En esta cuestión intervienen varios actores: los propios interesados, las compañías distribuidora y comercializadora, la Administración energética y los servicios sociales. El papel de cada uno de ellos no siempre está todo lo claro que debería y, por ello, en muchas ocasiones se observan distorsiones en los protocolos de actuación que son analizadas por el Defensor del Pueblo, siempre con el ánimo de ayudar a los ciudadanos afectados y para que las administraciones actúen conforme a derecho.

Sistemas de detección del fraude más garantistas

En el informe del año 2019, el Defensor del Pueblo daba cuenta de la formulación de una Recomendación a la Secretaría de Estado de Energía, para que los procedimientos de persecución y detección del fraude eléctrico se desarrollen con suficientes garantías, en especial con un respaldo probatorio adecuado.

La Administración entiende que el sistema basado en la persecución penal de cualquier defraudación, con independencia de su cuantía, es contraproducente y ni este ni el modelo sancionatorio administrativo logran resultados, por la dificultad de objetivar la autoría. En esta tesitura, y dado que no se han registrado avances significativos en este asunto, se han formulado en 2021 una serie de Recomendaciones que perfilan las anteriores y apuntan a la necesidad de actualizar la regulación sobre el fraude de energía, para mejorar la objetividad del sistema que asegure la intervención de un personal independiente (verificadores del fraude acreditados por sistemas de certificación). También se considera imprescindible establecer el principio de revisión de la decisión por la Administración y dar efecto suspensivo a la reclamación, así como regular el procedimiento y los plazos de reconexión una vez superada la irregularidad.

Cabe reseñar, por otro lado, una queja, en la cual la Dirección de Industria, Energía y Minas de la Comunidad de Madrid consideraba ante el Defensor del Pueblo que el corte de suministro producido sin notificación previa, por parte de la comercializadora, suponía un incumplimiento de la legislación que podría ser

sancionable. Se preguntó al citado centro directivo en qué medida realizaba una supervisión sobre estas prácticas, al objeto de evaluar el nivel de protección de la generalidad de los usuarios ante eventuales excesos. La respuesta reconocía que solo se actúa cuando llega una denuncia, ya que, por el volumen de puntos de suministros existentes en el territorio de la comunidad, no se considera posible realizar actuaciones prospectivas. No obstante, debe repararse que esta vía de revisión administrativa no es muy conocida por la ciudadanía, como el Defensor del Pueblo comprueba con frecuencia, por medio de la tramitación de quejas, por lo que dicha falta de actividad preventiva puede suponer un incentivo para eventuales conductas abusivas por parte de las compañías suministradoras.

Cambios de potencia contratada

El Defensor del Pueblo abrió una investigación ante la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), dado que parece apuntarse que las entidades exigen un Certificado de Instalación Eléctrica (CIE) para asumir las solicitudes de reducción de la potencia contratada. Esta medida podría resultar disuasoria si se aplica a la generalidad de los casos, muy especialmente en los supuestos de reducciones temporales de potencia para abaratar costes fijos, por el costo del correspondiente certificado.

La respuesta indica que la emisión de un nuevo certificado solo es necesaria para incrementar la potencia fuera de lo establecido en el boletín de la CNMC, ante una nueva alta, o en los casos de que la instalación tenga más de 20 años de antigüedad.

Información y emisión de la factura

El Defensor del Pueblo ha recibido muchas quejas referidas a la estructura y contenido informativo de la factura por tramos horarios a consumidores acogidos al precio voluntario para el pequeño consumidor (PVPC), por lo que se iniciaron actuaciones con la Secretaría de Estado de Energía. En las citadas facturas falta el desglose por tramos horarios (punta, valle y llano). Las actuaciones siguen en curso al cierre del presente informe.

Otro problema recurrente en 2021 ha sido la acumulación de facturas de consumo eléctrico, no puesta al cobro por la empresa comercializadora. El Defensor del Pueblo inició actuaciones con la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), que el 22 de diciembre de 2021 dictó un acuerdo sobre esta cuestión, en el que concluye que la falta de facturación en plazo y el retraso en la toma de lecturas reales por la compañía distribuidora debe tratarse como un error de tipo administrativo.

En consecuencia, el período a facturar o rectificar no pueda exceder de un año y debe prorratearse en tantas facturas mensuales como meses transcurrieron sin facturación. En estos casos, la comercializadora debería promover ante sus clientes el fraccionamiento de las facturas retrasadas, una vez que tenga los datos necesarios y asegurarse de que los consumidores son conocedores de esta opción y cuentan con un canal sencillo para aplicársela.

Adicionalmente, sería conveniente que, cuando se solucione el problema que les impide facturar con normalidad, los comercializadores no pasen al cobro ninguna cantidad sin avisar previamente a los clientes, tomando las medidas oportunas para cerciorarse de la recepción de este aviso previo y de su comprensión por el cliente.

13.5.3 Bono social eléctrico

El Defensor del Pueblo continúa recibiendo quejas de los ciudadanos por ineficiencias en la gestión del bono social eléctrico. Un caso típico se produce cuando la consulta telemática de la plataforma establecida para la comprobación de los datos fiscales no ofrece resultados concluyentes sobre si el peticionario tiene o no derecho a dicho bono.

En este caso, la respuesta denegatoria de la empresa comercializadora puede venir fundada en la «imposibilidad de calcular los niveles de renta», situación que se da en solicitudes de hogares con bajos ingresos que no han presentado la declaración del IRPF y que afecta también a familias numerosas que, por sus reducidos niveles de renta, solicitan la declaración de vulnerabilidad severa. Para estos supuestos, la normativa prevé que el solicitante pueda reclamar ante los servicios autonómicos de consumo correspondientes, pero estos no están actuando en la práctica como órganos de revisión. En ocasiones, el solicitante se ve obligado a recabar de la Agencia Estatal de Administración Tributaria el certificado que acredite sus ingresos.

Tras iniciar actuaciones con la Secretaría de Estado de Energía, esta proporcionó datos sobre el asunto. En concreto, que 41.445 solicitudes habían sido denegadas por no poderse realizar el cálculo de la renta. Al cierre del presente informe se encuentra en estudio la posibilidad de hacer alguna recomendación para solventar esta situación, por lo que las actuaciones del Defensor del Pueblo proseguirán.

Otro de los problemas detectados en este ámbito es el relativo a la gestión del bono social de las familias numerosas, asociado en estos casos a la exigencia de que el título que acredite tal condición se halle en vigor en el momento de la solicitud. El Defensor del Pueblo Andaluz se dirigió al Defensor del Pueblo, identificando el problema, que afecta, con especial relevancia, a las familias con hijos mayores de veintiún años que prosiguen sus estudios, las cuales deben renovar el título con periodicidad anual. Se

iniciaron actuaciones con la Secretaría de Estado de Energía, que, al cierre de este informe, todavía no ha dado respuesta.

Cortes de suministros a perceptores del bono

Durante el año 2021, el Defensor del Pueblo también ha recibido quejas relativas a cortes de suministro eléctrico a personas que ostentaban la condición de beneficiarios del bono social eléctrico por ser consumidores vulnerables. En estos casos, es necesario seguir un procedimiento específico, que comúnmente no llevan a cabo las empresas suministradoras, por lo que las administraciones competentes en materia de energía suelen actuar iniciando un trámite de información previa a dichas empresas, cosa que con frecuencia ocurre cuando el Defensor del Pueblo les alerta del problema.

13.5.4 Otras fuentes de energía

Gasolineras y suministro a vehículos en El Hierro

Una queja recibida por el Defensor del Pueblo planteaba serios indicios de prácticas monopolísticas en las estaciones de servicio de la isla de El Hierro (Santa Cruz de Tenerife), que pertenecen todas a una única compañía. Un informe de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), de noviembre de 2020, constató que allí se registraban los precios más caros de toda Canarias.

La propia comisión señaló en su respuesta que la zona está afectada por una serie de peculiaridades muy significativas: hay un solo operador y se produce un modelo de aprovisionamiento distinto al de otras islas, y de muy pequeña escala (1,2 millones de litros de media en las gasolineras de la isla por 3,5 en las de Fuerteventura y 3 millones en las de las islas mayores).

Las actuaciones del Defensor del Pueblo han proseguido con la Consejería de Economía, Conocimiento y Empleo del Gobierno de Canarias, que confirma que el precio está muy condicionado por el modelo de distribución aplicado en las islas, que supone un ejemplo práctico de doble insularidad, y se ve agravado por la falta de competencia y por la posición de dominio de un único operador. La evolución de los precios es objeto de seguimiento por parte de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), a petición de la propia consejería, para ver qué medidas cabe tomar, teniendo especialmente en cuenta la escala limitada de la demanda.

13.6 Ayudas de la política agrícola común (PAC)

La ausencia de notificación expresa en estas ayudas ha dado lugar a diversos problemas. Algunas administraciones, como la de Castilla y León y la de Castilla-La Mancha, entienden que la publicación en la página web del importe de las ayudas, o el simple hecho de su ingreso en la cuenta corriente del solicitante, es suficiente como notificación de la concesión y de la asignación de derechos de pago. Sin embargo, la ausencia de notificación expresa implica que los solicitantes desconocen qué modificaciones se han producido en sus solicitudes en la tramitación del expediente, lo que les dificulta su posibilidad de presentar alegaciones y, en su caso, el correspondiente recurso.

Hay que tener en cuenta que, en ocasiones, se producen modificaciones, como ocurría en uno de los casos analizados por el Defensor del Pueblo, que implican la regularización de derechos de campañas precedentes en la base de datos del Fondo Español de Garantía Agraria.

El Real Decreto 1076/2014, de 19 de diciembre, sobre asignación de derechos de régimen de pago básico de la Política Agrícola Común (PAC), prevé que las comunidades autónomas comunicarán a los interesados los derechos que les corresponden. Esta comunicación se realizará por cualquiera de las formas posibles que les permitan el conocimiento de sus datos, incluida la posibilidad de acceso a la base de datos, y podrá ser sustituida por la publicación de dicha información en el diario oficial de la comunidad autónoma, con indicación en su caso de la dirección electrónica en la página web y del lugar al que los ciudadanos podrán dirigirse para conocimiento del contenido íntegro de la resolución.

El Defensor del Pueblo entiende que el procedimiento de tramitación de estas ayudas debe respetar las previsiones de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que fija el derecho de los interesados a conocer, en cualquier momento el estado de la tramitación del procedimiento, la posibilidad de formular alegaciones, así como la motivación de los actos que limiten derechos subjetivos o intereses legítimos. Esto ocurre cuando se procede a la regularización o a la disminución de los denominados derechos de pago básicos.

Finalmente, la Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, de la Junta de Castilla y León, comunicó que, en el caso expuesto, había procedido conforme le proponía el Defensor del Pueblo.

13.7 COMERCIO

En el pasado informe, el Defensor del Pueblo dio cuenta de la situación de colapso y de los problemas con los plazos de vigencia de las inspecciones que afectó a las estaciones de inspección técnica de vehículos (ITV) en el contexto de la pandemia. A lo largo de 2021, el Defensor del Pueblo ha continuado recibiendo quejas sobre este asunto, en especial por las dificultades para obtener cita en estas estaciones en varias provincias, especialmente en Andalucía, Extremadura, Illes Balears y el Principado de Asturias.

El Defensor del Pueblo inició actuaciones con las consejerías competentes en cada territorio, las cuales confirmaron las dificultades que expresaban las personas afectadas e informaron de las medidas de refuerzo puestas en marcha para normalizar la capacidad de revisión de las inspecciones. La información recibida se ha podido confirmar por la paulatina disminución de las quejas sobre esta cuestión.

Fomento de la renovación de vehículos

El Real Decreto 72/2019, de 15 de febrero, por el que se regula el programa de incentivos a la movilidad eficiente y sostenible (Programa Moves) contempla la posibilidad de financiar los vehículos adquiridos mediante arrendamiento financiero (*leasing* financiero o *renting*). Tras constatar que los servicios competentes de la Xunta de Galicia no habían adoptado suficientes medidas en desarrollo de esta posibilidad, se recomendó a la Consejería de Economía, Empleo e Industria la adopción de medidas para subsanar esta omisión.

Pese a la aceptación formal de la Recomendación formulada por el Defensor del Pueblo, para que —en línea con el criterio del Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía, IDEA, y del resto de comunidades autónomas— se reconocieran las ayudas del Plan Moves a las adquisiciones realizadas mediante la modalidad de arrendamiento financiero, la única solicitud de la convocatoria que entraba en este supuesto fue finalmente denegada por el Instituto Energético de Galicia (INEGA) y, posteriormente, confirmada su desestimación en vía de recurso.

La denegación de la subvención no se ha fundamentado en el mantenimiento de la posición de dicho instituto (inaplicabilidad de las ayudas a cualquier adquisición de vehículos N1/M1), sino en un argumento sobrevenido de carácter formal: el incumplimiento del requisito de que la solicitud de ayuda tenga fecha anterior a la formalización del contrato de arrendamiento financiero. Este requisito lo vincula la Administración a la finalidad incentivadora de la subvención, es decir, que las subvenciones no se apliquen, en la medida de lo posible, a inversiones que no hayan sido estimuladas por la existencia de la ayuda pública.

En opinión del Defensor del Pueblo, en este caso ha quedado acreditado el cumplimiento de dicha finalidad incentivadora, ya que el propio INEGA reconoce que el interesado manifestó su voluntad de solicitar la ayuda en fechas anteriores a la firma del contrato de arrendamiento financiero, siendo informado por el concesionario —al que correspondía, como agente del INEGA, tramitar la documentación— de la imposibilidad de hacerlo de acuerdo con las instrucciones recibidas de dicho instituto. De hecho, el interesado se dirigió directamente a la Administración para recabar información para orientar su operación sin recibir respuesta alguna. Con ocasión del cierre de sus actuaciones, el Defensor del Pueblo hizo constar su diferencia de criterios con la posición de la Administración, por considerarla no acorde con las finalidades de la norma.

En una aproximación cuantitativa, el principal problema registrado en las quejas ha sido el de las dificultades para la adecuada gestión de las solicitudes de las ayudas del Plan Renove 2020, que debía realizarse de forma obligada mediante una plataforma electrónica. Las personas que pretendían solicitar la ayuda hacían una circunstanciada descripción de los problemas de conexión, que en ocasiones acababa en denegaciones por considerarse presentadas las solicitudes fuera de plazo. La Secretaría General de Industria y Pequeña y Mediana Empresa ha sostenido que los problemas reportados no han tenido la incidencia que los interesados pretenden.

No obstante, el Defensor del Pueblo debe señalar que la apuesta por la generalización de la tramitación por medios electrónicos no puede llevarse hasta la eliminación del uso de los medios analógicos tradicionales. El sistema implantado, que podría admitirse en la situación de pandemia que se ha vivido, no ha tenido el éxito esperado por las dificultades asociadas a su uso y, al tiempo, implica dejar las labores de gestión en manos de los concesionarios y, por tanto, padecer las consecuencias de eventuales errores de estos. Además, ha de tenerse en cuenta que la cumplimentación de las solicitudes requiere la consignación de determinados códigos (como el de tipo de carrocería) de no fácil comprensión. Por lo tanto, el Defensor del Pueblo espera que en posteriores campañas se modere la exigencia de tramitación exclusivamente electrónica de las solicitudes de ayuda y, en todo caso, se mejore sustancialmente la consistencia y facilidad de uso de la plataforma.

Venta ambulante

Las quejas sobre la venta ambulante recibidas por el Defensor del Pueblo, que se han reducido sobre las recibidas en el año precedente, se centran en la apreciación de que la necesidad de establecer medidas de distanciamiento físico, a consecuencia de la covid-19, ha tenido un mayor rigor con el comercio ambulante que con los establecimientos permanentes. También aluden a que en la reordenación de espacios, que en muchos

casos se ha hecho necesaria, se ha favorecido a los comerciantes radicados en cada municipio, en perjuicio de otros que acuden desde fuera.

En estos casos, la labor del Defensor del Pueblo se ha centrado en examinar si los criterios puestos de manifiesto por cada ayuntamiento resultaban proporcionados y no arbitrarios, así como si daba audiencia a los interesados antes de adoptar las decisiones correspondientes.

En una de las quejas tramitadas, y como cierre del expediente, se formuló un Recordatorio del deber legal al Ayuntamiento de Albacete, al apreciar que dicha corporación no podía acreditar razones jurídicamente atendibles para la diferencia de trato por razón de la residencia o no, en la localidad de los comerciantes que concurrieron a su mercadillo durante los meses en que se establecieron medidas limitativas de espacios y aforos, lo que constituye una práctica discriminatoria.

13.8 TURISMO

Actuación inspectora de las viviendas de uso turístico (VUT)

La proliferación de las viviendas de uso turístico (VUT) ha sido en los últimos años objeto de numerosas quejas presentadas ante el Defensor del Pueblo, por diversos motivos. En general, las quejas señalan una falta de coordinación en la actividad inspectora relativa a las viviendas de uso turístico entre las comunidades autónomas y los ayuntamientos.

El examen de la actividad inspectora de la Comunidad de Madrid en este campo pone de manifiesto que la mayor parte de los expedientes sancionatorios aplicaron la infracción prevista en el artículo 59.b) de la Ley 1/1999, de 12 de marzo, de Ordenación del Turismo en dicha comunidad. Se cuenta con un pequeño grupo de inspectores, que en el período 2020-2021 habían realizado 220 actuaciones sobre ese tipo de viviendas. Si se pone en relación el número de ofertas de las viviendas con la capacidad de los equipos encargados de su inspección, no parece que la disponibilidad de medios humanos vaya acorde con la proliferación de este tipo de inmuebles, sobre todo dada su concentración en determinadas zonas.

Incluso cuando se inicia una actividad sancionadora se aprecian problemas de coordinación. Así ocurrió en una queja en la que el Ayuntamiento de Madrid señaló que no tenía acceso al registro regional de alojamientos turísticos. En el caso analizado, el piso estaba dado de alta, mediante declaración responsable en la comunidad, aunque no contaba con las oportunas licencias municipales. El asunto está siendo objeto de una larga tramitación por parte del Defensor del Pueblo en la que el ayuntamiento lleva adelante el proceso para dar de baja el inmueble como piso turístico, mientras que la

Consejería de Cultura y Turismo de la Comunidad de Madrid señala que la declaración responsable no incurrió en falsedad en el momento en el que se formuló.

También se tramitó una queja sobre la incoación de un expediente sancionatorio vinculado al Plan especial urbanístico de alojamientos turísticos de la ciudad de Barcelona, que ha sido declarado nulo por el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña. El ayuntamiento señalaba que la sentencia no era firme, para seguir adelante con el procedimiento. Finalmente, al adquirir firmeza la sentencia, se archivó el procedimiento sancionatorio.

13.9 CONSUMO

Las quejas presentadas ante el Defensor del Pueblo reflejan la evolución de los hábitos de consumo en el momento actual, y la casuística de incidencias que con más frecuencia se producen.

En este año 2021 destacan, en cuanto al número de quejas recibidas, las categorías de viajes, de ocio y de restauración. También han de reseñarse, con carácter general, las referidas a prácticas abusivas por parte de las empresas prestadoras de servicios económicos de interés general, a la actividad de los centros de enseñanzas no regladas, las empresas de mensajería, las inmobiliarias, las de alquiler de vehículos y las entidades que operan por internet.

Además, durante 2021 han seguido llegando quejas como consecuencia del cierre de unas clínicas odontológicas, que dejaban en una difícil situación a numerosas personas, tanto económica como de salud, al quedar en suspenso tratamientos ya iniciados, paralizarse el inicio de otros, y comprobarse la *mala praxis* en muchas de las intervenciones realizadas. Las actuaciones llevadas a cabo por el Defensor del Pueblo, no mediando una actuación administrativa previa de los órganos competentes, han tenido como objetivo garantizar la adecuada protección de los consumidores, orientándoles hacia los procedimientos y mecanismos extrajudiciales de resolución de conflictos determinados por la normativa de consumo vigente.

Los ciudadanos refieren en sus escritos en materia de consumo la dificultad de acudir a un organismo que pueda restituirles adecuadamente sus derechos, sin necesidad de acudir al procedimiento judicial, así como la insatisfacción ante los procedimientos de decisión administrativa no vinculante, como son la mediación y el arbitraje.

La labor de las administraciones, sin perjuicio de las funciones de inspección y sanción, se dirige a mediar en los conflictos que puedan surgir entre consumidores y

empresarios, para intentar una solución amistosa a través de los sistemas voluntarios de resolución de conflictos, que se aplican cuando lo aceptan libremente las partes.

La mayoría de los problemas observados a partir de las quejas dirigidas al Defensor del Pueblo tienen que ver con las dilaciones en la tramitación administrativa de las reclamaciones de los consumidores, unas dilaciones que encuentran su causa en los siguientes aspectos:

- La propia gestión del expediente de reclamación mientras se espera la respuesta de la empresa reclamada.
- La acumulación de tareas en los servicios correspondientes que han impedido trasladar dicha respuesta de la empresa reclamada o efectuar la valoración administrativa en unos plazos razonables.
- Las diferencias de criterios en cuanto a las competencias territoriales de los órganos de consumo intervinientes.
- Razones de organización en las propias unidades administrativas.

Las quejas también señalan la disconformidad de los consumidores ante la actuación inspectora y sancionadora, argumentando que quedan impunes en muchos casos las vulneraciones de la normativa de aplicación. Ante esa insatisfacción, los ciudadanos reclaman por no ser considerados parte en el procedimiento administrativo sancionador incoado, lo que no les permite conocer la resolución final de los procedimientos.

Posición del reclamante en los procedimientos sancionadores de consumo

La legitimación de las asociaciones de consumidores en los procedimientos sancionadores por consumo ha sido objeto de revisión durante este año. El posicionamiento del Defensor del Pueblo, a este respecto, se centra en entender que, si bien las asociaciones de consumidores, de acuerdo con el criterio de los órganos de consumo, ostentan la consideración de representante legal de sus consumidores asociados (en virtud del artículo 5 de la Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas), no hay que olvidar que, en ese supuesto, representan a un reclamante que podría ostentar la condición de interesado en el procedimiento sancionador (de conformidad con el artículo 4.1 de la misma ley). Siendo así, la Administración debe efectuar a la asociación representante todas aquellas comunicaciones o notificaciones que resulte procedente efectuar a los ciudadanos interesados en el procedimiento. En aplicación de la normativa, las asociaciones de consumidores pueden representar a sus asociados, siempre que así lo contemplen sus estatutos, en los mecanismos de solución de conflictos de consumo, en el procedimiento

administrativo y también en la jurisdicción en todos los órdenes, siempre que, en el socio concurra la condición de interesado y la legitimación procesal.

Partiendo de lo anterior, el Defensor del Pueblo ha trasladado a varias administraciones este análisis acerca de la posición de los reclamantes de consumo como interesados legítimos en los procedimientos sancionadores incoados por la Administración, no sin dejar de recibir numerosas quejas de ciudadanos que manifiestan su insatisfacción por no poder conocer el resultado del procedimiento sancionador iniciado tras la presentación de sus denuncias.

Hay que reseñar que el análisis que se resume brevemente a continuación es previo a la aprobación del Real Decreto-ley 24/2021, de 2 de noviembre, que transpone, entre otras, la Directiva (UE) 2019/2161 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de noviembre de 2019, por la que se modifica la Directiva 93/13/CEE del Consejo y las Directivas 98/6/CE, 2005/29/CE y 2011/83/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, efectuando una importante modificación de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, particularmente en lo que respecta a la potestad sancionadora de la Administración.

Con anterioridad, por lo tanto, a esos cambios legislativos, el Defensor del Pueblo ha insistido ante la Administración en que lo relevante es determinar la condición de interesado en el procedimiento sancionador y la posibilidad de que, en determinadas circunstancias y de conformidad con el artículo 4.1 de la mencionada Ley 39/2015, tal condición la ostente el denunciante perjudicado por una presunta infracción de consumo, igual que el perjudicado no denunciante que solicite personarse en el procedimiento.

Según una consolidada doctrina del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo, el «interés legítimo» es un concepto diferente y más amplio que el de «interés directo» (STC 60/1982, de 11 de octubre), y equivale a una «titularidad potencial de una posición ventajosa o de una utilidad en la esfera jurídica de quien ejercita la pretensión y que se materializaría de prosperar esta» (STC 143/1994, de 9 de mayo). Lo determinante, por tanto, para el reconocimiento de la condición de interesado en un procedimiento sancionador, es que el denunciante pueda resultar beneficiado o perjudicado por la resolución que se dicte, y no por su condición de denunciante. De ahí que el perjudicado denunciante o el perjudicado no denunciante que solicite personarse, si está en juego un derecho o un interés legítimo, es decir, un posible efecto positivo o negativo que vaya más lejos que el de la mera observancia de la legalidad, tengan derecho a intervenir en el procedimiento administrativo sancionador.

Partiendo de lo anterior, quienes, en materia de consumo, se hayan visto afectados directamente por una presunta conducta infractora y perjudicados por ella, es posible que ostenten no solo el simple interés de mera observancia de la legalidad, sino

también un interés propio y legítimo. Porque más allá de la comprobación de que se ha cometido una infracción y de la sanción que vaya a ser impuesta, es en el procedimiento sancionador donde eventualmente puede ser determinada, además, la responsabilidad para la restitución de la situación alterada, y puede fijarse una indemnización por los daños probados, causados al consumidor.

La posibilidad de que el órgano sancionador, aunque no esté obligado, pueda imponer la restitución de la situación alterada por la infracción a su estado original, o determinar una indemnización de los daños y perjuicios probados causados al consumidor, refuerza la posición del denunciante en el procedimiento.

Establecida esa potestad del órgano sancionador, el Defensor del Pueblo ha venido trasladando a las administraciones el criterio de entender de aplicación lo previsto en el artículo 28.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Este artículo supone un cambio relevante respecto al antiguo artículo 130.2 de la Ley 30/1992, al que atendía antes la legislación de consumo, pues dispone la ejecutividad por el propio órgano administrativo de las medidas acordadas en un procedimiento sancionador, unas medidas que son adicionales a la sanción misma, por la vía de restitución o de indemnización al consumidor.

El criterio mantenido por el Defensor del Pueblo, que podía aplicarse por una interpretación sistemática del antiguo artículo 48 de la Ley General para la Defensa de los consumidores y usuarios, y que no era compartido por las administraciones, se ve plasmado ahora en el artículo 51.6 de la ley, en la nueva redacción dada por el citado Real Decreto-ley 24/2021, de 2 de noviembre.

Los efectos prácticos de la reforma operada a finales de 2021, incluida además la clarificación competencial en materia de potestad sancionadora, podrán ser seguidos a partir de las nuevas quejas que se planteen y en su tramitación con las diferentes administraciones competentes.

13.10 ORDENACIÓN DEL JUEGO

Como se ha referido en anteriores informes, la preocupación del Defensor del Pueblo por los efectos que los juegos de azar y su publicidad puedan tener sobre los jóvenes y personas especialmente vulnerables le llevó a formular, en 2018, la Recomendación de que se estudiara la prohibición total de la publicidad relacionada con el juego y las apuestas, incluyendo la promoción comercial de marcas o de eventos sobre juego y apuestas en los medios de comunicación, radio, televisión e internet, así como la utilización publicitaria, a estos efectos, de la imagen de personas con notoriedad pública.

La aprobación, en línea con dichos criterios, del Real Decreto 958/2020, de 3 de noviembre, de comunicaciones comerciales de las actividades de juego, supuso, a juicio del Defensor del Pueblo, un paso muy relevante en la mejora de la garantía de los derechos de los colectivos más sensibles en este sentido, al someter la publicidad del juego a determinadas restricciones orientadas a su protección y a la prevención de conductas adictivas.

En el ejercicio al que hace referencia este informe se ha producido la plena entrada en vigor de las medidas contenidas en esta norma, tras finalizar, el 31 de agosto de 2021, el régimen transitorio previsto, para no perjudicar los contratos publicitarios firmados con anterioridad. Entre estas medidas cabe citar la prohibición de que los mensajes comerciales vayan dirigidos directamente a menores de edad o que, por sus características, o los medios de difusión utilizados, puedan ser especialmente atractivos para este colectivo; la prohibición del patrocinio, por parte de las marcas comerciales del juego, de actividades dirigidas a menores, o la prohibición de la aparición, en los anuncios del sector, de personas o personajes de relevancia o notoriedad pública, sean reales o de ficción, entre otras.

Por otra parte, ha proseguido en este ejercicio el seguimiento de dos investigaciones relativas a la actividad de la Comunidad de Madrid en materia de juego, expuestas en el informe correspondiente al pasado ejercicio.

La primera, en relación con la proliferación de establecimientos de apuestas, así como su proximidad, en muchos casos, a colegios y centros educativos, lo que podría interferir en la salud y educación de los menores, colectivo especialmente vulnerable y objeto, por mandato constitucional, de protección. La Consejería de Presidencia, Justicia e Interior ha confirmado al Defensor del Pueblo que sigue sin disponer de datos relativos a distancias medias entre los establecimientos de juego existentes en su territorio, número de colegios situados a una distancia con tales establecimientos inferior a cien metros, ni estimaciones de alumnos afectados por esta circunstancia, aunque se compromete a completar estos trabajos en un medio plazo.

Por otra parte, la Consejería de Sanidad ha comunicado que, debido a los efectos de la pandemia sobre el sistema sanitario, no ha podido hasta el momento culminar la puesta en marcha de una unidad para el abordaje de las adicciones comportamentales en el Hospital General Universitario Gregorio Marañón, ni la creación de un observatorio intersectorial del juego, si bien sigue trabajando en dichas iniciativas y otras, como un nuevo Plan de salud mental y adicciones. La Administración señaló que ha continuado potenciando la atención a las adicciones a través de programas específicos para personas afectadas por ludopatía en los hospitales Ramón y Cajal y 12 de Octubre, así como mediante un programa terapéutico específico para la atención de las adicciones comportamentales en menores en el último hospital citado.

Control de las interdicciones de acceso al juego

En el marco de sus respectivas competencias, tanto el Estado, a través del Registro General de Interdicciones de Acceso al Juego del Ministerio de Consumo, como las comunidades autónomas, disponen de registros cuya finalidad es hacer efectivo el derecho de los ciudadanos a que les sea prohibida la participación en las actividades de juego. A través de ellos se impide a las personas inscritas el acceso a aquellos juegos respecto de las que la Administración Pública competente haya determinado la necesidad de realizar la identificación previa del jugador.

El buen funcionamiento de estos registros resulta vital como mecanismo de garantía ante la situación de vulnerabilidad y desprotección que padecen las personas con adicción al juego. Es igualmente necesaria la diligencia y coordinación de las administraciones implicadas en las distintas fases del procedimiento de inscripción. En este sentido, se ha solicitado a la Dirección General de la Policía información sobre la falta de tramitación ante la Dirección General de Ordenación del Juego, de una solicitud de inscripción en el Registro General de Interdicciones de Acceso al Juego, formulada por un ciudadano, mediante comparecencia en una comisaría, reflejada en el correspondiente atestado.

En el caso de una persona a la que, pese a figurar inscrito en el mencionado registro, se le permitió el acceso a un local de León en el que gastó más de cuatro mil euros, la Consejería de Presidencia de Castilla y León confirmó que el sistema de control utilizado en dicha comunidad no deja constancia de la identidad utilizada por el cliente al acceder al local, ni de si se ha efectuado la preceptiva consulta en el registro de autos prohibidos, lo que impedía verificar las versiones contrapuestas del interesado, que negaba que se le pidiera el DNI en la entrada, y de los empleados, que sostenían que había utilizado una identidad falsa.

La consejería confirmó al Defensor del Pueblo que se va a proceder a modificar el sistema de control y acceso a los establecimientos de juego de Castilla y León, para que deje constancia documental tanto de la identidad del empleado que realiza la consulta como del documento consultado.

13.11 GASTO PÚBLICO

Dentro de este epígrafe se agrupan las quejas recibidas por el Defensor del Pueblo, bastante dispares que, además de los temas que inmediatamente se abordarán, se refieren a asuntos relacionados con la contratación de las Administraciones Públicas o las subvenciones y ayudas públicas.

Precisamente, respecto de estas últimas hay que anotar las quejas que reclamaban por la no inclusión de determinados sectores productivos de las ayudas previstas para hacer frente a la caída de la demanda de bienes y servicios provocada por la covid-19, o asociadas a las medidas de luchas contra dicha pandemia. Las quejas se dirigían contra varias administraciones autonómicas y locales y aludían a los sectores más variados (flor cortada, juguetería al por mayor, intervención social con personas mayores, franquicias de hostelería, academias de bailes, granjas escuelas, entre otros).

El marco normativo general establecido en dos reales decreto-ley ha apostado por la priorización de las empresas con mayor número de trabajadores en ERTE. A partir de ahí, la gestión de las ayudas es de competencia autonómica y, aunque se han ido ampliando los epígrafes de la Clasificación Nacional de Actividades Económicas (CNAES) a los que se les daba acceso a estas ayudas, lo cierto es que los recursos han quedado muy por debajo de las necesidades.

13.11.1 Expropiación forzosa

El retraso en el pago del justiprecio y de los intereses de demora es la causa principal de las quejas planteadas ante el Defensor del Pueblo en este ámbito, durante el año 2021, y que afectan a varias administraciones.

La responsabilidad por demora en el pago se establece en el artículo 57 de la Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa. A su vez, el artículo 24 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, reconoce a favor del acreedor de la Hacienda Pública el derecho al pago de intereses de demora. Dilatar el procedimiento de expropiación, el pago del justiprecio y de los intereses de demora perjudican al interés general, ya que se acaba abonando una cantidad muy superior a la originariamente presupuestada y debida.

Así, a título ilustrativo, puede citarse un caso en que la inactividad de la Administración en la tramitación del procedimiento de expropiación forzosa, al no hacerse efectivo el pago del justiprecio e intereses de demora sufrida por un ciudadano de Orihuela (Alicante), ha dado lugar a la formulación por el Defensor del Pueblo de una Sugerencia, para que se procediera a la mayor brevedad a la cuantificación y al pago de los intereses. Estos intereses se calcularon en 52.000 euros, pues el expediente de justiprecio entró en el Jurado Provincial de Expropiación Forzosa de Alicante en 2017. La Sugerencia fue aceptada y ejecutada.

13.11.2 Responsabilidad patrimonial

La demora en la resolución de los procedimientos de responsabilidad patrimonial es el común denominador de las quejas recibidas por el Defensor del Pueblo en este ámbito. El plazo general de resolución es de seis meses, según dispone el artículo 91.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Ante el incumplimiento del plazo por las administraciones, que, en algunos casos, se supera en años, se recuerda a la Administración concernida el deber legal de resolver y notificar en los plazos establecidos. Cuando las demoras se consideran excesivas, el Defensor del Pueblo continúa el seguimiento del asunto hasta la emisión de la correspondiente resolución y su notificación al interesado. Como ejemplo, cabe aludir el caso de una solicitud formulada por una vecina de Nájera (La Rioja), que se ha resuelto en julio de 2021, cinco años después de su presentación.

Cuando la demora en la resolución de las reclamaciones se debe al volumen de trabajo del servicio o a la falta de personal para atenderlas, el Defensor del Pueblo entiende que los ciudadanos no deban soportar las deficiencias de la actuación administrativa, lo que implica la necesidad de adecuarse con mayor agilidad a la carga de trabajo que pueda existir, reforzando los medios personales y materiales. Tal ha sido el caso del Ayuntamiento de Aranjuez (Madrid), en un expediente en que la lenta tramitación se achacaba a la falta de un técnico para tal cometido. Como respuesta a la Recomendación que formuló el Defensor del Pueblo, el ayuntamiento ha comunicado la designación de un técnico en la materia para su dedicación exclusiva en la tramitación de este tipo de expedientes.

No faltan quejas sobre la desestimación de reclamaciones de responsabilidad patrimonial. En estos casos, el Defensor del Pueblo examina la resolución recaída y se comprueba la adecuada justificación de la ausencia de nexo causal entre el funcionamiento del servicio público y el daño cuya indemnización se pretende. De considerarse suficiente acreditada dicho nexo se informa al interesado de que se trata de un requisito indispensable para que pueda apreciarse la responsabilidad patrimonial de la Administración.

14 COMUNICACIONES Y TRANSPORTES

Consideraciones generales

El Gobierno, en su reunión del 16 de noviembre de 2021, aprobó el texto del Proyecto de Ley General de Telecomunicaciones y la remitió a las Cortes Generales. La nueva ley incorpora el contenido del Código Europeo de Comunicaciones Electrónicas, que es como se conoce a la Directiva de 2018, que marca las pautas para la modernización de la regulación del sector de las telecomunicaciones en la Unión Europea.

La norma refuerza los derechos de los usuarios de servicios de telecomunicaciones y se garantiza un servicio universal que incluye internet de banda ancha. Como ya se había venido anunciando, desaparecen de la obligación del servicio universal las cabinas y las guías de teléfono, ya en desuso en la práctica desde que irrumpió la telefonía móvil y los teléfonos inteligentes.

A pesar de estas reformas, y a medida que pasa el tiempo, la llamada «brecha digital» se hace más evidente, en perjuicio de aquellas personas a quienes les resulta difícil adaptarse a las nuevas tecnologías, especialmente las personas mayores.

Las quejas de la ciudadanía reflejan cierto sentimiento de impotencia ante las condiciones, no siempre transparentes, de las compañías operadoras de este tipo de servicios, especialmente de telefonía móvil.

En el campo relativo a correos, y a pesar del enorme aumento de los servicios de paquetería y mensajería asociados a las compras a través de internet, los problemas relacionados con la falta de prestación se acusan especialmente en la España rural.

En el ámbito de los transportes, 2021 ha seguido marcado por la pandemia de covid-19. No obstante, las quejas recibidas tienen que ver en mayor medida con el cambio de modelo de prestación de servicio público a un modelo en el que prima el beneficio, y en el que las líneas de transporte deficitarias, ya sean por carretera o ferroviarias, son suprimidas por las compañías prestadoras, especialmente en cercanías. Este problema afecta sobre todo a lo que se conoce como la «España vacía».

También las obras de infraestructura generan polémica. Es reseñable, por su importancia, el trazado del llamado Corredor Mediterráneo, que debe discurrir por el litoral de Levante, no sin discusión por parte de los territorios más afectados, especialmente a su paso por Tarragona.

14.1 COMUNICACIONES

El mercado de las telecomunicaciones es un sector dinámico en el que la evolución tecnológica propicia que las distintas incidencias que afectan a sus usuarios varíen constantemente, si bien subsisten aspectos recurrentes. En este sentido, la normativa de telecomunicaciones ha evolucionado y se ha aprobado una nueva legislación, aunque, en determinados aspectos, no abarca las necesidades reales del sector desde el punto de vista de protección de los derechos de los usuarios.

Los ciudadanos que se dirigen al Defensor del Pueblo plantean que, en numerosas ocasiones, las actuaciones de los operadores exceden del control y supervisión de los órganos administrativos, evidenciando, de esta forma, su situación de desventaja como usuarios de los servicios frente a determinadas prácticas mercantiles. Ante ello, se reclama una regulación que contemple los problemas actuales y favorezca el equilibrio entre las partes.

En la vigente Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones, se regulan y contemplan situaciones que siguen precisando actualmente esa cobertura normativa y otras que, como consecuencia de la propia evolución del mercado, han quedado superadas.

En la actualidad resulta de aplicación el reglamento de desarrollo aprobado en el año 2005, regulador de las condiciones para la prestación de los servicios de telecomunicaciones, del servicio universal y de la protección de los usuarios, anterior a la mencionada ley de 2014. Esta institución espera que el desarrollo reglamentario de la futura ley general de telecomunicaciones se lleve a cabo sin dilación, por lo que se estará pendiente de su tramitación.

Finalmente, la Secretaría de Estado de Digitalización e Inteligencia Artificial impulsa un proyecto de carta de derechos digitales. Entiende esta institución que una carta de derechos en este ámbito puede constituir un mecanismo eficaz para que los usuarios de los servicios de telecomunicaciones y de la sociedad de la información cuenten con una información exhaustiva sobre sus derechos y, por ende, de las obligaciones que han de cumplirse en su beneficio. Por ello, se solicitó información a la referida secretaría de Estado sobre el ámbito de aplicación y las garantías que se prevén incorporar a ese proyecto de carta. En la fecha de elaboración del presente informe no se ha recibido la información solicitada, por lo que se dará cuenta sobre este asunto en el del próximo año.

14.1.1 Telefonía fija

Atención al cliente a personas de edad avanzada

No se ha desarrollado aún una normativa del Servicio de Atención al Cliente (SAC) que tenga en cuenta los especiales requerimientos de las personas de edad avanzada, por lo que se continúa con el seguimiento del asunto. La Administración ha indicado que quiere encauzar esta cuestión en el marco de la Estrategia Nacional de Personas Mayores, que pretende promover el buen trato a las personas de edad avanzada y que se hace eco de un variado elenco de disposiciones y recomendaciones europeas. El diseño de dicha estrategia se encargó al IMSERSO, que ha avanzado de forma sustancial. Por ello este tema continúa en seguimiento.

Interrupciones del servicio telefónico

Si bien es cierto que la rápida evolución tecnológica de los últimos años ha supuesto que se haya incrementado considerablemente el número de personas que han contratado líneas telefónicas móviles, no hay que olvidar que el servicio de telefonía fijo en condiciones adecuadas es parte del servicio universal de las telecomunicaciones. Este servicio debe garantizarse con independencia de donde esté ubicado el lugar de la instalación.

Sobre esta cuestión continúan recibiendo escritos por averías de líneas telefónicas y en los que se solicita la reparación técnica y restitución sin demora del servicio. Un elevado número de quejas corresponden a titulares de las líneas que reciben el servicio de teleasistencia, o bien a sus familiares más cercanos. Se trata, en su mayoría, de personas de avanzada edad que residen solas o con sus parejas, también de edad avanzada. Teniendo en cuenta la relevancia y urgencia de este tipo de incidencias, desde esta institución se inician las actuaciones correspondientes de manera ágil, tanto con el operador prestador del servicio, como con la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones e Infraestructuras Digitales. Por lo general, la resolución de las incidencias técnicas se efectúa sin demora. En estos casos, los operadores proceden a indemnizar al abonado con la cantidad correspondiente por los días en los que el servicio no les fue prestado, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 15 del Real Decreto 899/2009, de 22 de mayo, por el que se aprueba la carta de derechos del usuario de los servicios de comunicaciones electrónicas.

Si bien en la mayoría de los casos las incidencias afectan a domicilios concretos, existen supuestos en los que los problemas de carácter técnico afectan a numerosos usuarios.

A modo de ejemplo, en un expediente iniciado como consecuencia de una comunicación de la institución del Valedor do Pobo de Galicia, se ponía en evidencia que las acometidas de telefonía provisionales tras las obras efectuadas en la autovía que une Santiago de Compostela (A Coruña) con Lugo, a la altura de la localidad de Lavacolla, parroquia de Saburgueira, provocan numerosos cortes en la prestación del servicio de telefonía fijo. Se indicaba, concretamente, que el poste que sujeta el cableado telefónico presenta una estructura rudimentaria, sensible a los fenómenos atmosféricos, con los cables unidos a las vallas de las casas y que la compañía telefónica se había comprometido a finalizar la instalación a través de una conducción subterránea.

La compañía indicó que está elaborando una propuesta de solución definitiva. Se trata de una obra de envergadura que necesita permisos oficiales. Por su parte, la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones e Infraestructuras Digitales confirmó lo indicado por la compañía. Se continúa la tramitación del expediente.

Teléfonos públicos de pago

En 2021 han continuado las actuaciones a fin de conocer las previsiones de mantenimiento de los teléfonos públicos de pago, teniendo en cuenta que, en su día, la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones e Infraestructuras Digitales expuso que había que considerar lo previsto en la normativa comunitaria y la situación particular de la cuestión en España.

Como se indicaba en el anterior informe, la evolución del mercado ha hecho que la Directiva (UE) 2018/1972 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, por la que se establece el Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas, no contemple este servicio como parte de las obligaciones del servicio universal. No obstante, se establece que los Estados miembros podrán seguir garantizando la disponibilidad o asequibilidad de los servicios si se constatará su necesidad teniendo en cuenta las circunstancias nacionales, cuestión que desde el 21 de diciembre de 2021 debe ser revisada cada tres años.

La Secretaría de Estado de Telecomunicaciones e Infraestructuras Digitales ha señalado que no se tiene identificado ningún servicio de comunicaciones electrónicas disponible al público que esté en riesgo de dejar de prestarse por carecer de interés comercial para los operadores, a pesar de ser demandado por los ciudadanos o empresas, sin que exista un servicio sustitutorio. También refiere que la constante evolución de las tecnologías de la información y las comunicaciones fuerza una dinámica de aparición de nuevos servicios, con la consiguiente paulatina desaparición de aquellos que van quedando obsoletos y cuya sustitución suele verse favorecida por acciones de estímulo comercial.

Teniendo en cuenta la información recibida en esta institución, y considerando que el 21 de diciembre de 2021 finalizó el plazo para adoptar una decisión sobre esta cuestión, se ha solicitado a la secretaría de Estado la remisión de información complementaria sobre su criterio en cuanto a la idoneidad de mantener la oferta de teléfonos públicos de pago y, en su caso, si se han evaluado las consecuencias previsibles en zonas con menor cobertura de las tecnologías móviles, así como el calendario relativo a la materialización de la decisión.

Números telefónicos 901, 902 y 060 por parte de organismos públicos

Durante el año 2021 se han continuado recibiendo quejas que manifiestan su discrepancia con el hecho de que, por parte de los organismos públicos, se habiliten números telefónicos de tarificación adicional para prestar el servicio de atención al ciudadano. Refieren la necesidad de que este servicio telefónico se efectúe a través de números de teléfono gratuitos o con prefijo provincial.

Así ocurrió en la Oficina Española de Patentes y Marcas, que dispone de un número telefónico 902 para prestar el servicio de atención ciudadana. La oficina indicó que, desde octubre de 2019, además del número de teléfono con prefijo 902, dispone de otro número con prefijo provincial, publicitado en su portal web, y que no tiene un coste adicional para el ciudadano. Esta medida se adelantó a la modificación que el Real Decreto-ley 37/2020, de 22 de diciembre, de medidas urgentes para hacer frente a las situaciones de vulnerabilidad social y económica en el ámbito de la vivienda y en materia de transportes, operó sobre el artículo 21 del Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias.

Una cuestión similar se planteó respecto al Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE). De la información proporcionada por el SEPE, se deduce que, desde febrero de 2013, además del número de consulta nacional, se ofreció la posibilidad de llamar al número de teléfono fijo provincial correspondiente. Además, como consecuencia de la situación de emergencia provocada por el estado de alarma declarado a partir del mes de marzo de 2020, la numeración asignada a los servicios de atención telefónica del SEPE ha sido modificada en varias ocasiones, para incrementar la capacidad de atención telefónica.

En la actualidad, la numeración con prefijo 91 está operativa para los servicios de atención a la ciudadanía y cita previa. Para el ingreso mínimo vital se ha previsto una línea gratuita (900). En el caso de atención a la ciudadanía, aparte del teléfono 912738383, el cual al llamar tiene mecanismos para derivar a la provincia que corresponda, existe también un listado de teléfonos provinciales disponible en la red.

14.1.2 Telefonía móvil

Cobertura del servicio

La normativa vigente no contempla el servicio de telefonía móvil como parte del servicio universal de las telecomunicaciones. Desde esta institución se continúan efectuando actuaciones, relacionadas con incidencias que afectan principalmente a localidades pequeñas de la España rural cuyos residentes son, por lo general, personas mayores.

Así, en su día se dirigió a esta institución el alcalde de Hiendelaencina (Guadalajara), señalando que diversos vecinos de la localidad, de avanzada edad, no contaban con el servicio de telefonía móvil contratado con un operador. En los informes de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones e Infraestructuras Digitales y de la compañía se confirmó que, entre el 9 de febrero y el 18 de marzo de 2021, se produjo una avería en el servicio de telefonía móvil en el municipio. La empresa procedió al abono de las compensaciones legales y contractuales por interrupción del servicio a los clientes afectados.

Facturación

Una de las cuestiones que motiva la recepción de numerosas quejas es la relativa a la facturación efectuada por los operadores y a la discrepancia de los abonados con las facturas recibidas. En estos casos, las personas afectadas, después de haber formulado la reclamación correspondiente ante la compañía y, en caso de no recibir respuesta o de que esta no les hubiera resultado satisfactoria, pueden acudir a la vía de consumo o a la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones e Infraestructuras Digitales, a fin de que se dicte la resolución correspondiente. Tal y como prevé la Orden ITC/1030/2007, de 12 de abril, que regula el procedimiento de resolución de controversias entre usuarios finales y operadores de servicios de comunicaciones electrónicas y la atención al cliente por los operadores, el plazo para resolver y notificar la resolución por parte de la secretaría de Estado es de seis meses, desde la entrada en el registro de la solicitud.

En los casos en los que se aprecia demora en la tramitación de los procedimientos, se solicita la correspondiente información al organismo y se informa al compareciente sobre el desarrollo de las actuaciones. Esta demora también existe en la resolución de los recursos administrativos interpuestos y el procedimiento que se sigue ante la referida secretaría de Estado es similar.

Recepción de mensajes fraudulentos

En su día se tuvo conocimiento a través de los medios de comunicación de una supuesta estafa vinculada a la recepción de determinados mensajes SMS en teléfonos móviles. Al

parecer, el abonado recibe un mensaje en su teléfono que, una vez abierto, accede a la información relativa a los contactos incluidos en la agenda telefónica y a las cuentas bancarias del abonado. El Defensor del Pueblo inició actuaciones de oficio con la Guardia Civil y con la Policía Nacional.

La Guardia Civil describe el procedimiento general que aplica en estos casos, articulado a través de unidades de policía judicial específica (equipos de investigación tecnológica, EDITE). Tras judicializar las actuaciones, se oficia a los distintos proveedores de servicio afectados, solicitando la preservación de las evidencias digitales. Posteriormente, se inician gestiones para localizar otras posibles víctimas afectadas por los mismos hechos, para invitarles a interponer una denuncia y así sumarlas al procedimiento. Una vez alcanzado este punto, se debe analizar individualmente cada investigación y ponderar tanto el uso de técnicas de análisis forense de dispositivos móviles, la activación de las herramientas existentes en materia de colaboración policial y judicial internacional, así como la necesidad del empleo de cualquier otra diligencia que pueda colisionar con los derechos fundamentales de víctimas e investigados. Como complemento a lo anterior, se activan los necesarios mecanismos de cooperación nacional, y sobre todo internacional, para determinar si existen casos similares y tratar de fijar el origen y sus responsables.

Sobre el concreto tema que motivó el inicio de una actuación de oficio, se señaló que no consta denuncia alguna. No obstante, el modo de actuación descrito se corresponde con una modalidad del denominado «*smishing*», del que sí se han registrado casos similares donde, por ejemplo, en el propio mensaje de texto se incluye un enlace a una página web que invita a descargar una aplicación para monitorizar un supuesto pedido. En esta variante, el sitio web corresponde a un «*phishing*» (web fraudulenta, simulando otra real) desde donde descargar una aplicación que, al serle autorizados los diferentes permisos de acceso por parte del usuario durante el proceso de instalación, infecta el terminal y accede a los contactos personales, de mensajería y bancarias del teléfono. Este tipo de estafas evolucionan de manera constante. Actualmente la Guardia Civil tiene habilitado un canal a través de un correo electrónico, donde la ciudadanía puede comunicar este tipo de fraudes.

De otro lado, la Brigada Central de Seguridad Informática de la Policía Nacional está investigando la persecución de todo tipo de ilícitos penales en el ámbito de la cibercriminalidad. Dispone de la Sección de Seguridad Lógica, donde se encuentra el Grupo de Ciberataques, a cargo de la investigación y persecución de todos aquellos delitos relacionados con la seguridad de los Sistemas de Información y Comunicaciones, específicamente los ataques informáticos.

Durante la tramitación del presente expediente también se solicitó información sobre la cuestión al Instituto Nacional de Ciberseguridad (INCIBE) del Ministerio de

Asuntos Económicos y Transformación Digital, que no ha respondido aún, por lo que las actuaciones siguen en curso.

Acceso a internet

Como continuación de las actuaciones, iniciadas en el año 2019, sobre la brecha digital que afecta a las zonas menos pobladas, durante el año 2021 se ha recibido información de la Secretaría de Estado de Digitalización e Inteligencia Artificial. La Administración ha señalado que en la Agenda Digital para España se establecía para 2020, entre otros, el objetivo de cobertura 100 % a 30 Mbps, en línea con los objetivos europeos.

La Administración considera que el objetivo de dicha cobertura se ha cumplido en la fecha establecida y el siguiente paso, que aprobó el Consejo de Ministros de 1 de diciembre de 2020, fue la puesta en marcha del Plan para la conectividad y las infraestructuras digitales que tiene como eje 1 la extensión de la banda ancha para favorecer la vertebración territorial. Para ello se ha puesto en marcha una primera convocatoria, que pretende facilitar el despliegue de infraestructuras de banda ancha de muy alta velocidad.

De otro lado, como ejemplo de los problemas relativos al despliegue de fibra óptica en muchos municipios, la institución inició un expediente por la situación del servicio en la localidad de Villaralbo (Zamora). La Secretaría de Estado de Telecomunicaciones e Infraestructuras Digitales refiere que las resoluciones de concesión de ayudas del programa establecen para cada proyecto un objetivo de despliegue de red en un determinado ámbito geográfico, conformado por una serie de entidades singulares de población o zonas seleccionadas por el operador de entre todas las elegibles. En concreto, la entidad de población de la mencionada Villaralbo fue incluida en un proyecto para proporcionar cobertura a más de 4.000 viviendas y otras instalaciones inmobiliarias en las localidades castellanoleonesas de Benavides de Órbigo, Grijota, Moraleja del Vino, Sotillo de la Adrada, Toreno, Valderas, Valdestillas, Villafranca del Bierzo y la propia Villaralbo. En lo que se refiere a esta última, aunque la previsión inicial era ofrecer cobertura a 253 unidades inmobiliarias se ha programado otra fase con el objetivo de incrementar a 348 las unidades inmobiliarias con cobertura de banda ancha.

En otro expediente se hacía referencia a la falta de extensión de cableado de fibra óptica en determinadas urbanizaciones de Paracuellos de Jarama (Madrid), así como a la falta de respuesta por parte del ayuntamiento de la localidad a las reclamaciones presentadas por un vecino. El ayuntamiento indicó su falta de competencias en lo relativo al desarrollo de redes de fibra óptica. No obstante, esta institución planteó a la referida corporación la posibilidad de que aprovechara el Plan de Recuperación,

Transformación y Resiliencia, entre cuyas directrices se encuentra la promoción de la transformación digital. En concreto, se le preguntó si se había previsto presentar alguna iniciativa directa o promover acuerdos con otras administraciones, entidades y empresas para mejorar la situación de los servicios de telecomunicaciones en esa localidad. Al cierre de este informe se estaba a la espera de respuesta.

En una queja relativa a las deficiencias de cobertura de determinadas zonas de la localidad de Iranzu-Abárzuza (Navarra), la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones e Infraestructuras Digitales puso de manifiesto que, entre los objetivos del ya mencionado nuevo Plan para la conectividad y las infraestructuras digitales, se busca precisamente promover las bases tecnológicas y las redes estratégicas para la superación de la brecha digital entre zonas rurales y urbanas.

En 2021, determinadas zonas de Abárzuza han sido identificadas como zonas blancas NGA, es decir, que no disponen de cobertura de redes de banda ancha de nueva generación, ni previsiones para su dotación por algún operador en el plazo de tres años. Por lo tanto, puede dotárseles de cobertura por los operadores interesados con cargo a ayudas del Plan de extensión de la banda ancha de nueva generación o por las previstas en la Orden ECE/1166/2018, de 29 de octubre. Este plan obliga a los operadores que se acojan a él a proporcionar dicha cobertura a, al menos, el 90 % de los ciudadanos de unidades poblacionales de menos de 5.000 habitantes.

Televisión digital terrestre (TDT)

A lo largo del presente año se han recibido quejas relativas a la demora en la tramitación de solicitud de ayudas relativas al denominado segundo dividendo digital, presentadas en su mayoría por comunidades de propietarios. Los problemas comunicados tienen que ver con dificultades y fallos en la plataforma digital establecida por RED.ES como herramienta de tramitación, que en algunos casos han requerido de no poca actividad por parte de los interesados, hasta lograr la concesión de nuevos plazos de subsanación, una vez identificado el problema técnico que dificultaba la presentación de la documentación exigida.

Administración electrónica

Se iniciaron actuaciones de carácter informativo con la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre (FNMT), ante la imposibilidad de obtener un certificado digital de persona física para una persona que detenta la condición de tutor legal de su madre. Esta opción va a ser probablemente cada vez más demandada, dada la creciente generalización de procedimientos de tramitación electrónica en diversos ámbitos administrativos.

La FNMT señaló en su respuesta que el asunto presenta complicaciones técnicas y jurídicas, razón por lo que no cuenta con este tipo de certificados en su catálogo de servicios. Añadió que sería preciso realizar desarrollos para incorporar la condición de representante y la persona representada en el propio certificado, por cuestiones jurídicas asociadas a la necesidad de advenir la vigencia de la tutela y su alcance (que no es uniforme y depende de la sentencia de modificación judicial de la capacidad).

14.2 CORREOS Y TELÉGRAFOS

14.2.1 Prestación del servicio postal

El servicio postal universal comprende el conjunto de servicios postales prestados en régimen ordinario y permanente en todo el territorio nacional y a precio asequible para todos los usuarios. Ha de regirse por los principios de equidad, no discriminación, continuidad, buena fe y adaptación a las necesidades de los usuarios. Actualmente el operador designado es la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos S.A., S.M.E (Correos).

Un elevado número de quejas se refieren a las deficiencias en la prestación del servicio postal ordinario en sus domicilios. A modo ilustrativo puede aludirse el escrito recibido de una ciudadana que ponía de manifiesto su discrepancia con el hecho de que de su queja se hubiera suprimido el servicio postal a través del cartero, en diversos municipios con el código postal 19184, correspondientes a la provincia de Guadalajara.

En el informe de Correos se decía que la prestación del servicio postal en Alpedrete de la Sierra, Casa de Uceda, Tortuero, Valdepeñas de la Sierra, Villaseca de Uceda y Viñuelas (Guadalajara), se vio temporalmente alterada por circunstancias extraordinarias —alteraciones climáticas muy adversas, como la borrasca Filomena—, que condicionaron la normal prestación del servicio, pero que luego, todos los servicios volvieron a prestarse con regularidad.

En otro expediente, el interesado planteaba que, como consecuencia de problemas en el reparto de efectos postales en la zona en la que reside, tenía contratado un apartado en la oficina de Correos de Almendralejo (Badajoz), a fin de poder recibir correspondencia, certificados, avisos y notificaciones. Señalaba que la operativa de correos con determinadas notificaciones había variado y ya no le eran entregadas por esa vía, sino que eran tratados como «desconocido» y se devolvían al remitente.

La explicación remitida por Correos indicaba que la calle donde reside el interesado se ubica en una urbanización, la cual no tiene servicio de reparto, al no haberse solicitado por los interesados o sus representantes. La citada entidad se comprometió a evaluar si dicho entorno cumplía las condiciones necesarias para prestar el servicio de reparto de correspondencia. Para ello, solicitó al ayuntamiento un informe

sobre el censo, la superficie y el número de viviendas de la urbanización en cuestión, a fin de comprobar que se cumplen los supuestos de entorno especial, en los términos del artículo 37.4 del Real Decreto 1829/1999, de 3 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regula la prestación de los servicios postales. En el supuesto de que se diesen las condiciones necesarias para la calificación como entorno especial de la urbanización, se elevaría una propuesta a la Comisión Nacional del Mercado de la Competencia, como organismo para resolver sobre esta cuestión.

Al tiempo, y atendiendo a lo excepcional del caso, se comunicó a esta institución que, para facilitar que el compareciente pueda recibir sus notificaciones, se habían dado instrucciones, a fin de que se intentase su entrega en la dirección señalada.

14.2.2 Horario de atención al público en oficinas postales

La atención al público en las oficinas postales y el horario en el que este servicio se presta ha propiciado la recepción de quejas en esta institución. La situación derivada de la pandemia de la covid-19 supuso que el horario en el que las oficinas postales permanecían abiertas se viera alterado. La ciudadanía demanda que la situación se vaya normalizando y que se restituya el horario presencial establecido con anterioridad al mes de marzo de 2020. La reducción de horario, en muchas ocasiones imposibilita la realización de los trámites en las oficinas, al coincidir con el horario laboral general. Pueden citarse, a modo de ejemplos, los casos de las oficinas de Castellar del Vallès (Barcelona) y Daganzo de Arriba o Manzanares el Real (Madrid), en los que no se ha recuperado la atención en la mañana de los sábados.

14.2.3 Operativa del voto por correo

En este ejercicio 2021 se han recibido algunas quejas de ciudadanos por incidencias surgidas en el ejercicio de su derecho al voto por correo en las elecciones autonómicas de Cataluña y de la Comunidad de Madrid, en los meses de febrero y mayo, respectivamente.

En determinados casos, los interesados no habían formulado la reclamación previa, por lo que se les informa de la necesidad de realizarla. En otros, al no haber obtenido respuesta a su reclamación y haber transcurrido un tiempo prudencial sin obtener respuesta, se solicitó de Correos el informe correspondiente.

14.3 TRANSPORTES E INFRAESTRUCTURAS CONEXAS

14.3.1 Transporte urbano y de cercanías

Autobuses urbanos

Son frecuentes las quejas que plantean al Defensor del Pueblo insuficiencias en la prestación del servicio público de transporte urbano, que afectan a la vida de los residentes en determinadas zonas o barrios de alguna localidad, al ver dificultada su conexión con el centro urbano.

Para resolver este problema, en varias urbanizaciones de su término municipal, el Ayuntamiento de Palma de Mallorca comunicó el establecimiento, con ayuda de las asociaciones vecinales, de un servicio de transporte público a la demanda, a través de una aplicación móvil de acceso general, para quienes dispongan de la correspondiente tarjeta de transportes.

En otros casos, los usuarios denuncian problemas de funcionamiento del transporte público atribuibles a situaciones transitorias o reorganizaciones del servicio derivadas de la reordenación urbanística de las ciudades, como la modificación de los itinerarios y paradas de la línea 3 de la Empresa Municipal de Transportes (EMT) de Madrid, por la peatonalización de la Puerta del Sol y la realización de obras en la Plaza de España, o la reestructuración de las paradas de los autobuses urbanos del barrio de Carretas-Tinte de Albacete, tras la peatonalización de algunas calles. En estas quejas, la institución se centra en considerar si los nuevos trazados suponen una mejora de conjunto para la ciudadanía, y hasta qué punto las decisiones adoptadas han procurado beneficiar al mayor número posible de ciudadanos.

Servicios de cercanías

Se solicitó informe a Renfe respecto a un grupo de quejas que denunciaban el deterioro en la calidad del servicio de cercanías en la provincia de Málaga, a partir de la declaración del primer estado de alarma sanitaria, y que se habría traducido en una significativa reducción de las circulaciones de trenes, con los consiguientes perjuicios para los usuarios que sufren largas esperas para subir al tren y situaciones de masificación.

Renfe indicó que el servicio de cercanías del núcleo de Málaga quedó normalizado en el mes de septiembre de 2021. Sin embargo, en el mes de noviembre siguiente, la disminución de la plantilla operativa de maquinistas, sobre todo por jubilaciones, obligó a un nuevo ajuste del servicio en las líneas C1 y C2. La pandemia ha provocado demoras muy significativas en los plazos de formación e incorporación a sus puestos de trabajo de los nuevos maquinistas, contratados para cubrir las bajas, por lo

que dicha empresa reconoció que el servicio público no podrá ser repuesto en su totalidad hasta el final del primer semestre de 2022.

El fuerte temporal de nieve que azotó la península en enero de 2021 afectó de manera muy importante al servicio ferroviario. Provocó averías en los trenes y en la infraestructura, con especial intensidad en el núcleo de cercanías de Madrid, que fue el más afectado de toda España.

Renfe indicó que, tras la inicial interrupción de la totalidad del servicio ferroviario con origen y destino en Madrid, se produjo un restablecimiento paulatino, según se fueron recuperando las instalaciones y el material rodante. No obstante, las bajas temperaturas que se siguieron registrando durante días posteriores al temporal, particularmente a primera hora de la mañana, provocaron numerosas incidencias y retrasos, lo que repercutió en las frecuencias de los trenes de algunas líneas y en la acumulación de viajeros, teniendo que adoptarse medidas especiales de control de aforos mediante anuncios por megafonía y señalización en las estaciones.

Funcionamiento de las líneas 7B y 9B de Metro de Madrid

Como consecuencia de importantes filtraciones de agua en la plataforma de la línea 7B de Metro de Madrid, a su paso por los municipios de Coslada y San Fernando de Henares, la Consejería de Transportes, Movilidad e Infraestructuras de la Comunidad de Madrid detectó variaciones de varios milímetros en la nivelación en la vía que exigieron reducir significativamente la velocidad de circulación de los trenes, así como la posterior ejecución de obras de consolidación del terreno y del drenaje exterior de la estación Hospital del Henares.

Según los últimos datos facilitados por la consejería, resultaron gravemente afectados un total de 13 edificios y 33 viviendas, situados en el perímetro establecido por la plaza de Fernando VI y las calles de Nazario Calonge, La Presa y Ventura Argumosa. Para resolver la situación, es necesario demoler varias edificaciones, debiendo el resto ser objeto de obras de rehabilitación, mediante trabajos cuya duración oscilará entre cinco y veinticuatro meses, para lo cual se ha tenido que desalojar a numerosos vecinos.

También se ha solicitado información a Metro de Madrid sobre el funcionamiento en la línea 9B, que cubre el tramo Puerta de Arganda-Arganda del Rey, trayecto que presentaría frecuentes averías y retrasos, así como aglomeraciones sistemáticas de viajeros, toda vez que el servicio se realiza mediante trenes de configuración reducida, compuestos por solo dos o tres coches, y con una frecuencia de entre ocho y diez minutos, que podrían resultar insuficientes para su volumen de pasajeros.

Ampliación del metro de Sevilla

Se ha iniciado una actuación con el Consorcio de Transportes del Área de Sevilla, en relación con un grupo de escritos que manifiestan su preocupación por los problemas de movilidad urbana de la capital andaluza, como consecuencia de la alta densidad de población, el elevado uso del vehículo privado y un importante tráfico rodado, circunstancias que, según señalan, incrementan los tiempos de desplazamiento y dificultarían el eficaz funcionamiento del transporte público en superficie, además de generar un alto impacto ambiental, económico y social.

Según los ciudadanos que han acudido a esta institución, la infraestructura actual del metro de Sevilla —dotado de una sola línea y 23 estaciones, y que en el ejercicio 2019 alcanzó una cifra récord de 17 millones de pasajeros— no ofrece una respuesta suficiente a las necesidades de la ciudad, presentando un porcentaje de 1,73 estaciones por cada 100.000 habitantes, cifra que le aleja de las ratios de ciudades comparables como Valencia (7,12), Bilbao (5,8) o Málaga (3,28). Por ello, se considera necesario que las administraciones competentes aborden, de manera urgente, la ampliación de esta infraestructura, mediante el definitivo impulso de los proyectos existentes para el desarrollo de las líneas 2 y 3 y la consiguiente construcción de nuevas estaciones.

Accesibilidad de las redes de transporte metropolitano

Preocupan especialmente a esta institución las dificultades de accesibilidad a las que se enfrentan las personas con movilidad reducida al utilizar los servicios públicos de transporte urbano. Es una situación que afecta en mayor medida a las redes de metro, debido a sus especiales características.

Metrovalencia confirmó que diferentes estaciones de su red siguen sin cumplir los requerimientos establecidos en el Real Decreto 1544/2007, de 23 de noviembre, por el que se regulan las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los modos de transporte para personas con discapacidad, debido a los condicionantes técnicos existentes en el momento de la construcción de sus infraestructuras, muy anterior a la entrada en vigor de dicha norma.

Para resolver este problema, dicha empresa ha abordado la construcción, en sus estaciones, de unas plataformas de 3,50 metros de anchura, ubicadas frente a la primera puerta de los trenes, que garantizan un tránsito seguro en silla de ruedas entre el andén y la unidad ferroviaria. Actualmente, 47 de las 95 estaciones de su red disponen de este tipo de plataformas. Está previsto que, en el primer trimestre de 2022, se retome la construcción de plataformas en las estaciones restantes, a excepción de las de Torrent, Godella y Massarrojos, para las que se están buscando soluciones específicas.

En otra queja se solicitó un informe a Metro de Madrid por la sustitución, en su línea 11, de coches dotados de plataforma de acceso para viajeros en silla de ruedas, por otros modelos más antiguos que carecían de dicha facilidad técnica, con los consiguientes problemas para las personas con movilidad reducida que hacen uso de dicha línea. La empresa restituyó los trenes adaptados, reafirmando su compromiso de seguir avanzando en la renovación del material ferroviario que no cuenta todavía con estas facilidades.

En relación con la incidencia de una ciudadana con movilidad reducida que, viajando en el último tren de la jornada, tuvo problemas para salir de una estación, al encontrarse apagados los ascensores, Metro de Madrid informó de que los ascensores tienen un horario programado de cierre automático a partir de la 1.30 horas, que varía de unas estaciones a otras. Si por cualquier incidencia, el paso del último tren de viajeros es posterior a dicho horario, el personal de la estación debe activarlos para garantizar la salida de las personas con movilidad reducida, pudiendo también acudir al Servicio Especial de Ayuda de Metro de Madrid, que los activa en caso de avería.

14.3.2 Transporte aéreo

Se han continuado recibiendo en este ejercicio numerosas quejas de personas afectadas por cancelaciones y retrasos de vuelos, incidencias, en muchos casos, asociadas a las diferentes medidas sanitarias y limitaciones de movilidad adoptadas en los distintos momentos de la evolución de la crisis sanitaria. Los afectados suelen referir dificultades en la obtención de compensaciones por retraso o en la devolución del importe de vuelos cancelados, así como la insistencia de las compañías en ofrecerles vales de viaje en lugar de las cantidades en efectivo a las que tienen derecho.

A estos ciudadanos se les informa de que pueden presentar la oportuna reclamación ante la Agencia Estatal de Seguridad Aérea (AESA), que es el órgano competente para verificar si la compañía aérea ha respetado los derechos de los pasajeros previstos en el Reglamento (CE) 261/2004, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de febrero de 2004, por el que se establecen normas comunes sobre compensación y asistencia a los pasajeros aéreos en caso de denegación de embarque y de cancelación o gran retraso de los vuelos, y se deroga el Reglamento (CEE) 295/91.

AESA ha sufrido, a causa de los efectos de la pandemia sobre el transporte aéreo, un incremento relevante en el número de reclamaciones recibidas, pasando de 34.000, en 2019, a 56.000, en 2020, lo que le ha ocasionado demoras en los plazos de tramitación. No obstante, ha informado a esta institución de que ya ha logrado normalizar los plazos de validación inicial de las reclamaciones y trabaja para normalizar también, de forma paulatina, los tiempos de tramitación hasta la emisión de su informe final. Pese

a ello, hasta abril de 2021, no pudo comenzar a resolver las reclamaciones vinculadas al primero de los estados de alarma.

Al gran volumen de reclamaciones contra las compañías aéreas y las consiguientes demoras en su tramitación, se suma la dificultad añadida de que, puesto que las resoluciones de la referida agencia no tienen carácter vinculante, ante la negativa de las compañías aéreas a cumplirlas, los afectados tienen como única opción acudir a los tribunales de Justicia para obtener la efectiva restitución del derecho, con las consiguientes demoras y molestias añadidas, que pueden desincentivar esta acción, especialmente por tratarse muchas veces de reclamaciones de escaso importe.

En la situación actual, la configuración del sistema podría incentivar que las compañías posterguen el cumplimiento de las resoluciones de la AESA, que se ratifiquen, en su caso, en sede judicial, con el consiguiente desequilibrio entre las posiciones de los pasajeros y las empresas. Algo que conviene corregir, a fin de asegurar un respeto efectivo de los derechos ciudadanos.

La AESA comunicó a esta institución que, de conformidad con lo previsto en la disposición adicional segunda de la Ley 7/2017, de 2 de noviembre, por la que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 2013/11/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, relativa a la resolución alterativa de litigios en materia de consumo, dicha agencia podría comenzar a actuar como entidad de resolución alternativa de litigios en el ámbito de la protección de los usuarios del transporte aéreo, lo que conferiría un carácter vinculante a sus resoluciones, sin perjuicio de su eventual impugnación en vía judicial. Para ello, es necesaria su previa acreditación por el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, y la aprobación de una orden ministerial para regular dicho procedimiento. Las actuaciones siguen abiertas.

14.3.3 Transporte por ferrocarril e infraestructuras ferroviarias

Reducción de servicios ferroviarios

En referencia a la progresiva reducción de servicios ferroviarios que afecta a las localidades del ámbito rural y de las zonas más despobladas, el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana viene defendiendo que las administraciones deben trabajar para adecuar la oferta de servicios a la demanda, con eficiencia en el uso de los recursos públicos. Para ello, manifiesta que trabaja en tres líneas: la Estrategia de movilidad segura, sostenible y conectada 2030; la aprobación de la Ley de Movilidad Sostenible y Financiación del Transporte, y la definición de la Estrategia indicativa para el desarrollo, mantenimiento y renovación de la infraestructura ferroviaria.

Si bien se comparte la necesidad de avanzar en la puesta en marcha de modelos de transporte alternativos (por ejemplo, distintas formas de transporte a demanda, diseño de rutas dinámicas para autobuses o el acercamiento de determinados servicios a los ciudadanos), el Defensor del Pueblo considera que el criterio liberalizador debe ponderarse con los derechos y libertades de quienes habitan en poblaciones rurales alejadas de los ejes principales de comunicación y sometidas a progresivo aislamiento por la paulatina reducción de los servicios ferroviarios de los que disfrutaban y una insuficiente diligencia en el diseño de alternativas equivalentes.

A la reducción de servicios ferroviarios en el ámbito rural se ha venido a sumar, en los dos últimos años, la alteración provisional de un buen número de servicios de transporte, derivada de la crisis sanitaria. Esto ha dado lugar a la tramitación de numerosas quejas por parte del Defensor del Pueblo, en relación con el funcionamiento de las líneas Zaragoza-Calatayud, Santiago-Vilagarcía, Zaragoza-Lleida, Santander-Bilbao, Villanueva de Córdoba-Los Pedroches.

Tarjeta Dorada de Renfe

Para poder obtener la Tarjeta Dorada de Renfe, que ofrece descuentos a los mayores de 60 años y a personas con discapacidad, es necesario desplazarse físicamente a una estación de ferrocarril o acudir a una agencia de viajes autorizada, lo que genera especiales dificultades a aquellas personas mayores que residen en núcleos rurales sin este tipo de establecimientos.

Renfe ha indicado a esta institución que está estudiando facilitar la renovación de forma automática o a través de internet, sin necesidad de presencia física, así como hacerlo por períodos más amplios al actual, que es anual. Por lo que se refiere a las solicitudes de nuevas altas, la empresa pública está analizando las diferentes posibilidades tecnológicas que permitan verificar la identidad y documentación de los solicitantes de manera segura y no presencial.

Tarifas ferroviarias

En relación con un grupo de quejas relativas a la nueva estructura tarifaria de los trenes de larga distancia y AVE, que entró en vigor el 1 de julio de 2021, Renfe comunicó que solo afecta a los denominados servicios comerciales, que se rigen por criterios de rentabilidad y no pueden percibir ayudas del Estado vinculadas a obligaciones de servicio público.

El nuevo sistema de tarifas adopta el modelo de las aerolíneas, de manera que el precio deja de ser el mismo todos los días del año y varía con la demanda, pudiendo

obtenerse descuentos comprando con antelación, además de permitir al viajero diseñar su viaje, sin obligarle a pagar por servicios que no necesita.

Acompañamiento de menores

A partir de la entrada en vigor de las modificaciones tarifarias descritas en el apartado anterior, cuando se compra un billete de alta velocidad, para poder elegir asiento en el tren, es preciso adquirir una tarifa específica o abonar un suplemento. En el supuesto contrario, el propio sistema asigna los asientos de manera automática, separando, en algunos casos, a las familias y personas que viajan juntas, sin establecer excepción o prevención alguna en función de la edad. Se solicitó informe al Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana respecto a situaciones en las que menores de muy corta edad (de dos y cuatro años) se han visto obligados a viajar separados de sus familiares, incluso en coches distintos.

También se abrieron actuaciones respecto a la suspensión, a partir del inicio de la alarma sanitaria, del servicio de acompañamiento de menores de Renfe, modalidad que permite viajar solos a los niños de entre 6 y 13 años, bajo supervisión del personal de dicha empresa pública durante todas las fases del viaje.

A la suspensión de este servicio se ha sumado la decisión de Adif de prohibir, también por motivos sanitarios, el acceso a los andenes de las estaciones a los acompañantes de los viajeros, con independencia de su edad, lo que impide también la posibilidad de que los menores que viajan solos sean, al menos, guiados por sus familiares adultos hasta el interior del tren y acomodados en sus respectivos asientos.

Renfe comunicó que iba a reponer el servicio de acompañamiento de menores a la mayor brevedad posible, además de tener previsto establecer con Adif que, con unos requisitos de seguridad, un menor pueda ser acompañado por una persona adulta hasta la zona de embarque en aquellas estaciones que cuentan con control de acceso.

Accesibilidad en el transporte ferroviario

El ya citado Real Decreto 1544/2007 limita las actuaciones obligatorias en materia de accesibilidad a las estaciones con más de 750 viajeros/día, y no establece un compromiso explícito de garantizar a las personas con discapacidad poder subir y bajar de los trenes en estaciones con un inferior volumen de pasajeros, que son la inmensa mayoría de pequeñas y medianas estaciones de la red ferroviaria española en el medio rural.

Se solicitó un informe a la Secretaría de Estado de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana sobre este asunto. Dicho centro directivo informó de que tanto Adif como Renfe vienen realizando, desde hace años, importantes esfuerzos para mejorar la accesibilidad de sus estaciones y del material rodante. Aunque la prioridad sigue siendo trabajar en las estaciones con mayor número de viajeros, también se realizan actuaciones de mejora de la accesibilidad en estaciones pequeñas. Por otra parte, comunica que Renfe tiene en marcha un importante Plan de modernización de material rodante, por un importe de 2.477 millones de euros en el período 2021-2025, con el que se alcanzará la accesibilidad total en parque de trenes. Para el material que no haya alcanzado el final de su vida útil en 2025, como es el caso de los trenes de la serie 447, Renfe está trabajando en su adecuación para aumentar sus niveles de accesibilidad.

Por lo que se refiere a los problemas de accesibilidad al ferrocarril en la localidad de Santa Perpètua de Mogoda (Barcelona), Renfe informó de que avanzaban los trámites para la entrada en funcionamiento de la nueva estación de Santa Perpètua de Mogoda-Río Caldes (línea R8), y para la aprobación del proyecto de reforma de la antigua estación de la línea R3. En ambos casos estaba previsto que las obras finalizaran en 2021, si bien a fecha de cierre de este informe no se ha recibido confirmación de estos extremos, por lo que se va a reiterar la petición de informe.

Respecto a los problemas de accesibilidad de la estación de Montcada-Ripollet, Adif comunicó que todavía no se ha procedido a la firma del convenio anunciado con el ayuntamiento, si bien su texto ya se ha consensuado. Tras dicha firma, podrá procederse a contratar la adaptación del proyecto a las nuevas condiciones derivadas del convenio, por lo que la efectiva ejecución de las obras se iniciaría, en el mejor de los casos, en 2023.

Por su parte, Adif informó de la firma de un convenio con el Ayuntamiento de Coslada (Madrid), para llevar a cabo la rehabilitación de una pasarela peatonal que atraviesa el antiguo edificio de la estación de ferrocarril, con el objetivo de mejorar su accesibilidad. Una vez ejecutadas las obras, se cederá de forma gratuita el uso de la citada pasarela al municipio.

Con motivo del corte de vía de la línea C2, Murcia-Lorca-Águilas (línea 322 en la catalogación de Adif) por obras de renovación de la infraestructura, Renfe contrató unos servicios alternativos de transporte en autobús que presentaban problemas de accesibilidad. El problema se solventó mediante la incorporación de vehículos adaptados para personas con movilidad reducida, que permiten realizar el viaje en la propia silla de ruedas del usuario o en asiento convencional, para lo que se facilita el acceso. El servicio debe ser solicitado de forma telefónica con 24 horas de antelación.

Trazado del Corredor Mediterráneo

Se han solicitado informes al Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana y otras administraciones implicadas respecto a la construcción, entre los municipios de Vila-seca y Sant Vicenç de Calders (Tarragona), de un tercer carril ferroviario que permitiría, sobre la vía regular existente que transcurre paralela a la costa, la circulación de trenes de mercancías de ancho internacional junto a otros de ancho ibérico. El tramo se integraría en el Corredor Mediterráneo, proyecto que, en cumplimiento de objetivos estratégicos de la Unión Europea, pretende multiplicar el tráfico de mercancías en ese eje, mediante el aumento del número de convoyes y el incremento de su peso y longitud.

La investigación se basa en la preocupación de una asociación ciudadana que defiende la necesidad de que el tráfico ferroviario de mercancías sea desviado por el interior de la provincia de Tarragona, por entender que el eventual incremento de la circulación de mercancías peligrosas, implicaría un riesgo excesivo para la seguridad y calidad de vida de los residentes en la zona (por los altos niveles de contaminación acústica), así como para el medioambiente (sobre todo respecto a la Red Natura 2000) y el patrimonio histórico, representado principalmente por el teatro romano de Tarraco.

Se recabó información de Adif, de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y de la Secretaría General de Cultura del Gobierno de España, así como del Departamento de Interior de la Generalitat de Cataluña. A la vista de los informes recibidos, las actuaciones prosiguen con la Secretaría de Estado de Transportes y Agenda Urbana. En el próximo informe anual se dará cuenta de las conclusiones a las que se llegue.

14.3.4 Transporte de viajeros por carretera

Reducción de frecuencias de servicios

El contenido de las quejas tramitadas en esta materia guarda una relación importante con la evolución de la situación sanitaria a lo largo de 2021. La fuerte caída en la demanda de transporte público, experimentada en los momentos de mayor intensidad de la crisis sanitaria, dio lugar a ajustes severos en el servicio prestado en las distintas localidades, especialmente en las de menor tamaño y en el ámbito rural.

Una vez constatadas mejoras en la situación sanitaria, esta institución ha realizado actuaciones para confirmar el cumplimiento de las previsiones del artículo 171 de la Ley 2/2021, de 29 de marzo, de medidas urgentes de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria por la covid-19, que establece que, en los servicios de transporte público por carretera sujetos a un contrato público, los operadores deberán ajustar los niveles de oferta a la evolución de la recuperación de la

demanda, con objeto de garantizar la adecuada prestación del servicio, facilitando a los ciudadanos el acceso a sus puestos de trabajo y a los servicios básicos.

En relación con el servicio de transporte de viajeros en autobús disponible en la localidad de Hervás (Cáceres), atendido, entre otras líneas, por la concesión de ámbito estatal Sevilla-Salamanca-Irún, la Dirección General del Transporte Terrestre del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana estimaba, en abril de 2021, una demanda de solo el 39 % de la habitual que, en ese momento, justificaba mantener las frecuencias del servicio en el 48 % de las existentes antes del primer estado de alarma.

Por lo que se refiere a la línea Aldeanueva del Camino (Cáceres)-Madrid, que atiende a las localidades salmantinas de Navamorales, Puente del Congosto y Santibáñez de Béjar, se pasó de una expedición diaria los días laborables, a solo tres expediciones semanales en cada sentido, concentradas los fines de semana. Tras mejorar la situación sanitaria, la Dirección General de Transportes Terrestres ordenó a la empresa concesionaria el restablecimiento de una expedición por sentido en un día entre semana para, a partir de sus datos de demanda, determinar el nivel de oferta adecuado en la ruta.

Paradas de autobús

La resolución de las quejas relativas al establecimiento de nuevas paradas de autobús, o la modificación de la ubicación de otras existentes, con frecuencia plantea conflictos negativos de competencia entre las distintas administraciones concernidas, como son la otorgante de la concesión de transporte, la titular de la vía sobre la que se sitúa la parada, los ayuntamientos, los consorcios de transportes y las comunidades autónomas concernidas.

El Consorcio Regional de Transportes de Madrid procedió a suprimir, por su peligrosidad, la parada de autobús interurbano denominada «Río Guadarrama», existente en la vía de servicio de la A5 en la localidad de Navalcarnero (Madrid). Para acceder a la parada más próxima los residentes en la zona deben ir andando casi dos kilómetros por el margen de la autovía A5.

Pese a las varias peticiones de informe formuladas, hasta la fecha no se ha confirmado la formulación por el consorcio o el ayuntamiento —u organismos con delegación de competencias en materia de transportes— de propuesta técnica alguna al Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, titular de la vía, para que se autorice la instalación de una parada alternativa o para la adecuación de la antigua.

Otro caso es la ausencia, pese a estar prevista en la concesión administrativa, de paradas de la línea de autobús Madrid-Valmojado-Toledo, en el interior de la

urbanización Calypo-Fado, situada entre las comunidades autónomas de Madrid y Castilla-La Mancha. Su ubicación obliga a sus usuarios a realizar desplazamientos a pie de hasta media hora de duración para poder tomar el autobús. Es un problema que afecta especialmente a un grupo de alumnos de bachillerato, que se desplazan a diario al Instituto de Enseñanza Secundaria de Valmojado (Toledo). Las administraciones implicadas no han alcanzado hasta la fecha un acuerdo para la resolución del problema, ni para la reparación de las marquesinas de las paradas más próximas, que llevan años en muy mal estado, por lo que no sirve para guarecerse del frío y de la lluvia.

Respecto a la investigación de oficio iniciada tras constarse, en una visita del Mecanismo Nacional de Prevención, la ausencia de comunicación mediante transporte público en el Centro Penitenciario de Pereiro de Aguiar (Ourense), la Xunta de Galicia ha comunicado que va a proceder a desviar el itinerario de la línea de autobús Ourense-Esgos, para que realice parada en dicho centro. Se establecen dos servicios de ida y dos de vuelta, de lunes a viernes, que permitirán a los internos de tercer grado acceder a programas formativos en la capital de la provincia, y los fines de semana se habilitan dos idas y dos vueltas, por la mañana y por la tarde, para las visitas.

Accesibilidad del transporte en autobús

Las demoras que viene experimentando el proceso de renovación de las concesiones nacionales de transporte de viajeros por carretera, algunas caducadas desde hace más de cinco años, podrían estar incidiendo en la ralentización del objetivo de que la totalidad de los autobuses, cuyo itinerario exceda de una comunidad autónoma, permitan el acceso con silla de ruedas.

El artículo 5.4 d) del Real Decreto 1544/2007, aunque considera obligatoria esta facilidad para los vehículos nuevos que vayan incorporándose al servicio, la limita al ámbito de las concesiones otorgadas con posterioridad a la entrada en vigor del real decreto, y excluyen las que siguen operando en virtud de la prórroga de contratos anteriores a dicha fecha.

Se solicitó al Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana información sobre el proceso de renovación de las concesiones nacionales de transporte por carretera, así como los datos de autobuses interurbanos adscritos al régimen concesional de ámbito estatal dotados de la facilidad de acceso en silla de ruedas. Las actuaciones siguen abiertas y se dará cuenta de sus resultados en el próximo informe.

14.3.5 Infraestructuras viarias

A lo largo del año 2021, se han proseguido diversas tramitaciones de quejas sobre el estado de conservación en que se encuentran algunos puntos de la red de carreteras, con varias administraciones de distintos niveles territoriales. Las actuaciones iniciadas desde esta institución se mantienen abiertas hasta que la Administración comunique las medidas adoptadas o la redacción de proyectos de rehabilitación que permita superar el problema denunciado.

A modo de ejemplo, cabe reseñar la denuncia realizada por ciudadanos de León, afectados por el estado de la carretera N-630. Los numerosos baches, socavones y desprendimientos de asfalto son tan importantes que, para sortearlos, los vehículos deben circular por una parte del arcén, o completamente pegados al carril contrario. La Administración ha comunicado que se está redactando un proyecto para la rehabilitación superficial y estructural del pavimento en todo el itinerario. Por ello, la actuación continúa abierta ante la Dirección General de Carreteras del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.

En ocasiones, la realización de obras o la redacción de proyectos están condicionadas a la disponibilidad presupuestaria. Es el caso de la falta de solución de las deficiencias (carencia de aceras, escasa iluminación y deterioro del pavimento) que padece la carretera RM-560, desde Molina de Segura hasta Alcantarilla (Murcia). La Consejería de Fomento e Infraestructuras de la Región de Murcia ha comunicado que dicho tramo, de unos cuatro kilómetros, se ha incluido en el Plan de Travesías Seguras y se ha cedido al Ayuntamiento de Molina de Segura, que también ha recibido una subvención económica para su mejora.

El Ayuntamiento de Ugíjar (Granada) trasladó al Defensor del Pueblo un acuerdo del pleno en el que reitera a la Junta de Andalucía su solicitud para la ejecución del proyecto de mejora del trazado de la carretera A-4126. La Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio de la Junta de Andalucía. Precisa, por su parte, que ese proyecto, que se viene reclamando por el ayuntamiento desde 2014, nunca ha recibido dotación presupuestaria. En 2020 se analizó la posibilidad de que pudiera beneficiarse de la cofinanciación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), aunque se descartó. Por ello, se está analizando la posibilidad de que el proyecto de mejora pueda ejecutarse con recursos propios de la Junta de Andalucía, mediante su incorporación al Plan de infraestructuras del transporte y movilidad de Andalucía (PITMA 2021-2027), que se halla en fase de redacción. La actuación sigue abierta.

Señalización

La señalización de la seguridad vial es de vital importancia para la organización y seguridad en caminos y carreteras y para garantizar la integridad de quienes transitan por ellas. La ausencia o deficiente señalización y de medidas de seguridad vial son motivos habituales de queja.

Un caso significativo fue motivo de queja por parte de una ciudadana de Lugones (Asturias), que se desplaza a diario por la carretera local AS-392, accesos a Avilés desde la autovía urbana AI-81, ya que en la vía solo existe una línea continua a lo largo de todo el recorrido. La respuesta oficial señala que el diseño construido en el enlace cumple con las condiciones determinadas por la instrucción de carreteras. No obstante, como medida preventiva para mejorar las condiciones de la incorporación, se han modificado determinadas marcas viales, para facilitar las maniobras de incorporación, especialmente al lado izquierdo de la vía.

Seguridad vial

El objetivo principal de la seguridad vial es salvaguardar la integridad física de quienes transitan por la vía pública, eliminando o disminuyendo los factores de riesgo.

En el informe de 2020 se hacía referencia a una queja en la que se alertaba sobre el impacto de la construcción de una valla publicitaria cerca de la carretera CV-70 a su paso por el extrarradio de Benidorm (Alicante). La Dirección General de Obras Públicas, Transporte y Movilidad de la Generalitat Valenciana ha comunicado, una vez iniciada la actuación correspondiente, ya en 2021, que la valla no puede legalizarse según la normativa autonómica. La empresa titular ha retirado los elementos publicitarios y el problema se ha resuelto.

Un ciudadano de Ciudad Real denunció que en la carretera CM-412 se habían colocado grandes pantallas led, con imágenes en movimiento a todo color. Una de ellas está instalada en una carretera nacional que atraviesa la ciudad, en una zona con curva y bifurcación, lo que entendía que la convertía en un elemento de distracción y, por tanto, peligroso. Tras la actuación de esta institución, el elemento fue retirado.

15 MEDIO AMBIENTE

Consideraciones generales

El artículo 45 de la Constitución reconoce el derecho de todos a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como los deberes de conservarlo. Correlativamente, impone a los poderes públicos los deberes de velar por la utilización racional de todos los recursos naturales, defender y restaurar el medio ambiente.

Así, los ciudadanos tienen el derecho a exigir a las Administraciones Públicas que adopten las medidas necesarias para garantizar una adecuada protección del medio ambiente y dirigen cada año sus quejas al Defensor del Pueblo cuando no están conformes con los actos y resoluciones adoptados. A raíz de estas quejas, la institución analiza la adecuación al ordenamiento jurídico de la actividad administrativa en ámbitos como el impacto ambiental de las infraestructuras, los ruidos, los olores y las emisiones que causan las actividades e instalaciones, el acceso a la información ambiental, la protección de los espacios naturales, la contaminación atmosférica o la protección de las aguas y de las costas.

El incremento de fenómenos meteorológicos extremos y la alteración de la vida cotidiana como consecuencia de la covid-19 han intensificado la creciente preocupación de los ciudadanos por la calidad del medio ambiente, lo que se ha reflejado en las quejas que ha recibido esta institución en 2021. Esa preocupación alcanza desde problemas ambientales transfronterizos, como la contaminación de la atmósfera y el cambio climático, hasta otros más próximos a los ciudadanos, como el interés por proteger el arbolado de su ciudad o por recuperar los ecosistemas litorales que son particularmente sensibles a esos fenómenos.

La lucha contra el cambio climático requiere implantar un nuevo modelo energético basado en el empleo de fuentes renovables. En 2021 se han recibido numerosas quejas contrarias al despliegue de instalaciones eólicas y fotovoltaicas, debido a su posible afección negativa a los espacios protegidos. En el epígrafe sobre evaluación ambiental se explica el criterio del Defensor del Pueblo, favorable a que las Administraciones Públicas analicen esos impactos durante el proceso de evaluación ambiental de los proyectos.

El cambio climático trae consigo el agravamiento de los fenómenos meteorológicos extremos, como las inundaciones y la sequía. El problema de las inundaciones es, ante todo, un problema de ordenación territorial y urbanística. Cada

año, los ciudadanos denuncian que no se cumplen las limitaciones establecidas en la legislación de aguas para las zonas inundables en lo que respecta a las construcciones, instalaciones y actividades que pueden autorizarse y en efecto este es el aspecto clave de la cuestión. También piden a las administraciones que encaucen los ríos y realicen otras obras de defensa, pero esta no es siempre la solución pues puede generarse un nuevo problema y aumentarse el riesgo de inundación en otro lugar y causarse un impacto grave en el ecosistema fluvial. Las Administraciones Públicas pueden adoptar otras medidas que ayuden a disminuir los efectos negativos de las inundaciones, como una adecuada ordenación urbanística de los usos en zonas inundables y la limpieza de los cauces, siempre que se acometa con respeto a la conservación de los bosques de ribera y las dinámicas fluviales.

La sequía agrava los conflictos por el reparto del agua entre los distintos usos como el abastecimiento de agua potable o el riego. Esta cuestión ha suscitado en 2021 una reflexión de esta institución sobre la planificación de las infraestructuras hidráulicas.

Los ciudadanos también han acudido este año al Defensor del Pueblo para solicitar mayor protección de los espacios naturales. Las quejas han sido numerosas por la degradación ambiental del Mar Menor (Murcia), cuya principal agresión se debe al exceso de fertilizantes que ocasiona la eutrofización del agua y la consiguiente desaparición de los organismos vivos. También se han reiniciado actuaciones con respecto a la afección a masas de aguas subterráneas de Doñana de las que se nutren sus lagunas superficiales. En relación con la protección de la fauna merece una breve reseña la extensión de la protección del lobo ibérico al sur del Duero.

La contaminación atmosférica y acústica es objeto de atención preferente por esta institución. La contaminación procedente de instalaciones industriales o del tráfico ha sido objeto de actuaciones destacadas en algunas ciudades como Gijón (Asturias) y Madrid. Por otra parte, el ruido es una forma importante de contaminación y repercute en la salud y en una baja calidad de vida. Todos los años se reciben quejas ciudadanas por ruidos en sus viviendas, producidos por obras, comercios, actividades y establecimientos, y sobre todo por las actividades de hostelería. El Defensor del Pueblo insiste en que las administraciones deben actuar para corregirlo.

Dos de las actuaciones más destacadas este año han sido las referidas a la comercialización en España de plaguicidas, que incluyen en su composición sustancias activas prohibidas o no autorizadas en la Unión Europea, y a la información que la Administración Pública estatal suministra a la ciudadanía. En la primera actuación, esta institución ha analizado si se cumplen los requisitos exigidos por la legislación para que la Administración pueda otorgar excepcionalmente dichas autorizaciones; y en la segunda, si la negativa de la Administración a suministrar información sobre las cantidades comercializadas de algunos plaguicidas, desglosadas por sustancias activas,

puede justificarse en la protección del secreto estadístico. Cabe adelantar que la respuesta en ambos casos es negativa.

15.1 DERECHOS DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN MATERIA AMBIENTAL

Los ciudadanos acuden al Defensor del Pueblo porque las administraciones no les suministran la información que piden sobre temas diversos, desde la contaminación de las aguas subterráneas por los purines procedentes de las explotaciones ganaderas, hasta la información sobre los requisitos aplicables a los cetáceos mantenidos en cautividad.

La información ambiental es toda aquella que se refiere a los recursos naturales y demás elementos que integran el medio ambiente (agua, suelo, aire, flora y fauna, etc.), a la contaminación que afecta o puede afectar a esos elementos y a las medidas adoptadas por las Administraciones Públicas para protegerlos.

En consonancia con el elevado nivel de protección de la salud y del medio ambiente que persigue el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (artículos 168 y 191.2) y al amparo del artículo 45 de la Constitución, en materia de información ambiental, se ha desarrollado un régimen jurídico específico. Este se basa en la estrecha conexión que existe entre el derecho a acceder a la información ambiental y el de participar en aquellas decisiones de los poderes públicos que afecten o puedan afectar al medio ambiente.

Esa regulación está contenida, fundamentalmente, en un convenio internacional —el Convenio de Aarhus—, una directiva europea y una ley estatal —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—, además de normas autonómicas.

Estas normas reconocen de forma muy amplia el ejercicio del derecho de acceder a la información ambiental, con el fin de asegurar una participación ciudadana de calidad en los asuntos que revistan trascendencia para el medio ambiente. Así, establecen una presunción favorable al acceso a la información ambiental y exigen que las Administraciones Públicas apliquen de manera restrictiva los límites a su ejercicio. Estos límites se enumeran en el artículo 13 de la mencionada Ley 27/2006. Se refieren a la protección de los datos de carácter personal, de la propiedad industrial o de los intereses económicos, entre otros.

En caso de que, conforme a este artículo, exista una causa justificada para denegar la información, las Administraciones Públicas deben valorar la protección de los

intereses en conflicto, determinar si la divulgación provoca un perjuicio a esos intereses y determinar las razones por las que su protección debe prevalecer sobre el derecho a acceder a la información, en una decisión motivada.

El principio *pro acceso* a la información ambiental alcanza su máxima expresión cuando la información pedida se refiere a las contaminaciones al medio ambiente. De acuerdo con el artículo 13.5 de la Ley 27/2006, la Administración no puede denegar información referida a estas cuestiones con el fundamento de proteger los intereses comerciales, o cualquier otro interés económico del operador, previsto en el apartado 2 d) de ese mismo artículo, incluido la confidencialidad de las estadísticas.

Sin embargo, las administraciones no siempre respetan esta regulación. Todos los años, la institución recibe quejas al respecto y las actuaciones ponen de manifiesto incumplimientos e interpretaciones restrictivas del derecho de acceso a la información contrarias a la ley.

Información referida a la comercialización de plaguicidas en España

Una asociación ecologista se había dirigido a la Subdirección General de Análisis, Coordinación y Estadística, dependiente de la Subsecretaría de Agricultura, Pesca y Alimentación para pedir información referida a la comercialización de plaguicidas en España. La asociación quería conocer esa información con el fin, entre otros, de obtener datos sobre la comercialización de plaguicidas que incorporan sustancias prohibidas o no autorizadas por la Unión Europea. Sin embargo, la Administración no se la ha suministrado, con el argumento de que era necesario proteger el secreto estadístico. También ha ignorado que los tribunales comunitarios han declarado que los plaguicidas y las sustancias activas que contienen no solo constituyen información ambiental, sino que tienen, además, la consideración de contaminación al medio ambiente, al estar destinados a ser liberados al medio para cumplir su función —proteger a los vegetales contra elementos nocivos— y su uso está sometido a determinadas condiciones, sin las cuales la salud humana, la de los animales o el conjunto del medio ambiente podrían verse negativamente afectados.

La subsecretaría sostiene que el reducido número de operadores que comercializan determinados plaguicidas impide suministrar la información de la cantidad comercializada anualmente, desglosada por sustancias activas, porque ello podría permitir, cruzando esta información con otros datos, la identificación de dichos operadores. Con ello, la Administración entiende que se vulneraría el secreto estadístico, cuya finalidad es conseguir y mantener la confianza de esos operadores para que suministren cada año los datos de comercialización de esos productos.

El Defensor del Pueblo no comparte este criterio. En primer lugar, porque el suministro de esos datos es obligatorio para todos los operadores, de acuerdo con el Reglamento de la Unión Europea, relativo a las estadísticas de plaguicidas, y si los operadores no los remiten, pueden ser sancionados. En segundo lugar, porque gran parte de la información sobre los operadores debe ser pública a través del Registro de productos fitosanitarios. Y, en tercer lugar, porque la Ley 12/1989, de 9 de mayo, de la Función Estadística Pública, establece que no quedan amparados por el secreto estadístico los directorios que no contengan más datos que las simples relaciones de establecimientos, empresas, explotaciones u organismos de cualquier clase, en cuanto aludan a su denominación, emplazamiento, actividad y el intervalo de tamaño al que pertenece. Es decir, el secreto estadístico no impide a la Administración suministrar una relación de empresas, siempre y cuando se proporcione únicamente información sobre su denominación, emplazamiento y actividad.

Finalmente, si la Administración entiende que una concreta información no debe suministrarse, tiene que valorar la protección de los intereses que entran en conflicto, determinar si la divulgación provoca un perjuicio a esos intereses y explicar las razones por las que su protección debe prevalecer sobre el derecho a acceder a la información en una decisión motivada. Así, las cantidades de productos plaguicidas comercializados anualmente desglosados por sustancias activas, y en particular los que incluyen en su composición sustancias activas prohibidas o no autorizadas en la Unión Europea, constituyen una información ambiental que debe suministrarse a quien solicita acceso. Se han formulado tres Sugerencias en este sentido.

Acceso sin necesidad de acreditar un interés legítimo. Difusión activa

La normativa ambiental impone a las Administraciones Públicas el deber de suministrar la información que obre en su poder a cualquier persona que la pida, sin necesidad de que esta acredite un interés legítimo. Sobre esta cuestión de la legitimación, el Defensor del Pueblo formuló una Sugerencia al Consejo Insular de Aguas de Gran Canaria, para que diera acceso a un expediente de autorización e inscripción de un aprovechamiento de aguas subterráneas. El consejo había denegado el acceso por entender que la reclamante carecía de la condición de interesada, y porque el titular del aprovechamiento no había otorgado su consentimiento.

Sin embargo, tanto la Ley 27/2006 como la Ley 19/2013 (de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno), reconocen a todas las personas, sin restricciones derivadas de la existencia de legitimación, el derecho a acceder a la información y, en particular, la que obre en procedimientos finalizados. En consecuencia, el consejo no puede impedir el acceso a los documentos que integran el expediente, por

carecer quien lo pide de la condición de interesado en el procedimiento. Además, respecto a la negativa a facilitar el acceso al expediente por no haber dado su consentimiento el titular del aprovechamiento de aguas, en este caso la reclamante tenía conocimiento de esos datos a través de litigios judiciales previos. Tampoco la Administración había dictado una resolución motivada ni suministró la información que no tuviera el carácter de dato personal, como exige la Ley 27/2006.

Esta ley también obliga a las Administraciones Públicas a difundir activamente información ambiental sin que medie una solicitud particular. La elaboración y difusión de informes ambientales de coyuntura (anuales) y completos (cada cuatro años) está prevista en los artículos 7.4 y 8 d). Estos informes deben incluir datos sobre la calidad del medio ambiente y las presiones que este sufra, así como un sumario no técnico que sea comprensible para el público. La Consejería para la Transición Ecológica y la Sostenibilidad de Extremadura, tras las actuaciones de esta institución, corrigió la omisión de varios de estos informes ambientales, los difundió a través de la web e indicó detalladamente al reclamante el lugar donde podía encontrarlos.

La Ley 27/2006 también regula la participación pública en asuntos de carácter ambiental. Esta participación se ve obstaculizada cuando las Administraciones Públicas la deniegan al no reconocer, indebidamente, la condición de interesado a quienes pretenden participar en un procedimiento, especialmente a las organizaciones constituidas para promover la protección del medio ambiente. Esto ha ocurrido en la tramitación de un procedimiento para la autorización de la ampliación de una explotación minera en Esquivias y Seseña (Toledo). La negativa del Servicio Provincial de Minas de Toledo, de la Consejería de Desarrollo Sostenible, se fundamentó en que el ámbito territorial de la asociación reclamante, según sus estatutos, se limita a la Comunidad de Madrid y la explotación minera se ubica en Toledo.

Sin embargo, esta solución es incorrecta, porque: a) tanto la autorización del proyecto (que es el acto administrativo que habilita el ejercicio de la actividad extractiva que incide en el medio ambiente) como el plan de restauración (que contiene las medidas para la rehabilitación de los terrenos afectados) tienen una trascendencia directa para la protección del medio ambiente; b) la protección del medio ambiente es el objeto para el que se constituye la asociación reclamante que, por tanto, es titular de derechos e intereses que se van a ver afectados por la autorización, y c) la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, reconoce la acción popular en asuntos medioambientales a las asociaciones sin ánimo de lucro que cumplan los determinados requisitos, entre ellos que, según sus estatutos, desarrollen su actividad en un ámbito territorial que resulte afectado por la actuación. Por tanto, la ley no exige que el ámbito territorial de actuación de la asociación coincida con el ámbito del proyecto, sino que basta con que el proyecto afecte a su ámbito de actuación. Esta afección se detalla en la

declaración de impacto ambiental, donde se analizan las repercusiones negativas sobre los hábitats de las especies aves esteparias (algunas protegidas como vulnerables), que se extienden entre Madrid y Toledo.

De acuerdo con la condición de interesada de la asociación reclamante, la Administración de minas debería haberle notificado la resolución por la que se autoriza la ampliación de la mina y el plan de restauración, además de haberle indicado las vías de recurso. Finalmente, aunque la Administración mantenga su criterio respecto a la falta de reconocimiento de la condición de interesada, debería igualmente suministrarle una copia de las resoluciones dictadas, pues la asociación las ha pedido y no es necesario que acredite un interés legítimo. Todo ello fue trasladado a la consejería, mediante la pertinente Sugerencia, que no ha sido aceptada.

Protección de datos personales

Las administraciones suelen aludir de forma genérica a la necesidad de proteger los datos de carácter personal para impedir el acceso a un expediente. Sin embargo, la finalidad que el ordenamiento jurídico persigue con la protección de datos de carácter personal no es la de impedir el acceso a aquella información necesaria para hacer efectivo el principio que rige el procedimiento administrativo, o el derecho de defensa de los posibles interesados. En todo caso, las limitaciones al acceso deben estar motivadas en la resolución que lo deniegue, y así se ha indicado a la Confederación Hidrográfica del Júcar.

Disponibilidad de la información en formato electrónico

Para concluir, debe señalarse que este año se han recibido nuevas quejas contra esta misma confederación hidrográfica, por no habilitar las aplicaciones informáticas necesarias para facilitar la participación de la ciudadanía en el trámite de información pública, por la vía electrónica, en los procedimientos de concesión de aguas. Ello pese a que, en años anteriores, el organismo de cuenca había informado que sería posible en la primera mitad de 2020. A juicio de esta institución, la confederación hidrográfica debe facilitar el acceso electrónico a todos los documentos que integran el expediente de concesión para que cualquier ciudadano pueda participar por vía electrónica en este trámite y, en consecuencia, se le dirigió una Recomendación en ese sentido.

El organismo de cuenca ha manifestado aceptar la Recomendación, aunque no acaba de hacerla efectiva. Sostiene que la decisión sobre qué documentación, de la que conforma el expediente de concesión de aguas, debe someterse a información pública es una facultad discrecional que le compete, de acuerdo con los artículos 109 del

Reglamento del Dominio Público Hidráulico y 83.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Esta institución le ha señalado que esa facultad no es ilimitada. Una interpretación favorable al ejercicio de los derechos de acceso a la información y a la participación pública en materia ambiental, tal y como exige la ley, requiere que el organismo de cuenca suministre, cualquiera que sea la vía por la que se realice el trámite, toda la documentación que forme parte del expediente, salvo que exista una razón reconocida en la ley y así se motive. La regla general es facilitar el acceso a toda aquella información cuyo conocimiento proporcione a los ciudadanos los elementos de juicio necesarios para presentar y fundamentar sus alegaciones.

Cuando el organismo de cuenca anuncia el trámite de información pública, comunica con alcance general que pueden consultar el expediente de forma presencial en sus oficinas. El criterio debe ser el mismo cuando la consulta la hacen a través de medios electrónicos. Por otro lado, el organismo de cuenca ya pone a disposición del público, durante el trámite de información pública, documentos que no están expresamente previstos en el artículo 109 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico, que solo cita la difusión de la solicitud de concesión, de las obras proyectadas y de una nota anuncio con las características del aprovechamiento solicitado. Así, por ejemplo, difunde el informe de compatibilidad con el plan hidrológico de la demarcación. Con ello se viene a reconocer el carácter de mínimos del precepto. La Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas reconoce el derecho de las personas físicas a elegir en todo momento si se comunican con las Administraciones Públicas a través de medios electrónicos. En el caso de las personas jurídicas, la ley les obliga a relacionarse a través de medios electrónicos con las Administraciones Públicas para la realización de cualquier trámite de un procedimiento administrativo (artículo 14.2 a). Difícilmente pueden hacerse efectivos estos derechos y deberes si la Administración no facilita el acceso electrónico a los expedientes.

15.2 EVALUACION AMBIENTAL. LICENCIAS AMBIENTALES

15.2.1 Evaluación ambiental de planes y proyectos

La evaluación de los impactos que una actuación puede tener sobre el medio ambiente, con carácter previo a que se adopte la decisión de acometerla, es indispensable para asegurar la protección del entorno natural.

La evaluación ambiental requiere que las Administraciones Públicas tengan en cuenta consideraciones de tipo ambiental antes de aprobar un plan, por ejemplo, de infraestructuras de transporte o de energía. Asimismo, la evaluación ambiental permite a la Administración determinar si un proyecto concreto (una carretera, línea eléctrica o

explotación ganadera) es viable o no desde el punto de vista ambiental y, en ese caso, fijar las condiciones que deben cumplirse para prevenir, corregir o compensar los impactos negativos sobre el medio ambiente que puedan derivarse de la ejecución del proyecto, la explotación, el desarrollo y el cese de la actividad, incluido el cierre de las instalaciones.

Parques fotovoltaicos y eólicos

En 2021 se han recibido numerosas quejas procedentes de distintos puntos de la geografía española, presentadas por asociaciones ambientalistas y ciudadanos que se oponen a la instalación de parques fotovoltaicos y eólicos, con el argumento de que perjudican a la biodiversidad, a los espacios protegidos y al paisaje.

Actualmente las Administraciones Públicas estatal y autonómicas están tramitando los procedimientos de evaluación ambiental de los proyectos eólicos y fotovoltaicos a los que se oponen los autores de las quejas. Ello significa que aún se están valorando los posibles impactos sobre el medio ambiente y no se han adoptado decisiones definitivas sobre su implantación. Por eso, esta institución no ha apreciado en estos casos indicios de irregularidad o actuaciones incorrectas de las administraciones que justificaran una intervención, y ha entendido procedente esperar a que la evaluación ambiental concluya.

El Defensor del Pueblo tiene muy presentes los informes del Grupo Intergubernamental de Expertos de la ONU sobre los efectos del cambio climático (IPCC) y sobre la necesidad de llevar a cabo, sin más demora, la transición energética desde un modelo basado en el empleo de combustibles fósiles a otro basado en fuentes de energía renovable, como la solar o la eólica. Este es un objetivo prioritario y así se fundamenta en el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030. Este plan fue sometido a evaluación ambiental estratégica y en él se fijan los objetivos y medidas para la transición energética y se analizan con carácter general los potenciales efectos del despliegue de instalaciones destinadas a la producción de energías renovables sobre los espacios protegidos y el paisaje.

Esta institución es consciente de que reviste una considerable dificultad descender a un nivel de planificación más específico que tuviera por objeto ordenar el despliegue de las instalaciones orientadas a la producción de energía renovable, de manera que el instrumento resultante fuera el producto de la conciliación de todos los intereses concurrentes, y, entre ellos, el de mantener o transformar el modelo de desarrollo existente en los territorios afectados por el despliegue. En alguno de estos territorios, el interés por dar prevalencia a la protección del espacio puede ser muy relevante. Cabe pensar, por ejemplo, en aquellos ámbitos territoriales donde el turismo

rural es la fuente de ingresos de sus habitantes, pues dicha actividad depende en gran medida de la conservación de los espacios naturales y de la belleza del paisaje.

La dificultad de acometer esta tarea se debe, en la situación actual, a la necesidad de actuar con rapidez y no tanto a la concurrencia de competencias atribuidas a distintas Administraciones Públicas —que es consustancial al modelo constitucional de Estado—, o al hecho de que los promotores de los proyectos sean en este caso de carácter privado, pues el Estado puede ejercer sus potestades de planificación general de la economía.

Además, el Defensor del Pueblo tiene en cuenta que existen suficientes instrumentos jurídicos en vigor que aseguran la protección de los espacios naturales, de las especies de fauna y flora y el paisaje, entre otros convenios internacionales (el Convenio del Paisaje), normativa comunitaria (las directivas Aves y Hábitats), normativa básica estatal (la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad) y las normas autonómicas de desarrollo, además de los planes de ordenación territorial y ambiental de los espacios naturales (incluidas las costas y los montes) y los instrumentos de gestión de los espacios naturales protegidos.

Todo ello, unido a una evaluación de impacto ambiental rigurosa de cada proyecto de instalación fotovoltaica o eólica, debiera ser suficiente para asegurar una adecuada protección del patrimonio natural.

Dragado promovido por la Autoridad Portuaria de la Bahía de Algeciras (Cádiz)

Ilustra los problemas que se plantean año tras año, en materia de evaluación ambiental de proyectos, la actuación, iniciada en 2020 y continuada en 2021, con la Autoridad Portuaria de la Bahía de Algeciras (Cádiz), en relación con un proyecto de dragado promovido por ella.

Esta institución, por las razones que se explican en el informe del año 2020, formuló una Sugerencia para que, como promotora del proyecto, lo remitiera, junto con la documentación que exige la Ley 21/2013, a la Dirección General de Biodiversidad, Bosques y Desertificación, del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. El fin era que la dirección general determinara si existía o no afección apreciable al espacio de la Red Natura 2000, Zona de Especial Conservación (ZEC) del Estrecho Oriental, de su competencia, y de la Zona de Especial Protección por las Aves (ZEPA) Estrecho y ZEC Estrecho, de competencia autonómica, y concluyera si procedía realizar una evaluación de impacto ambiental ordinaria.

Debe recordarse que, conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional, dicha afección debe valorarse por la Administración General del Estado en los procedimientos

que apruebe o autorice, sin perjuicio de que solicite informe al órgano autonómico que gestione el espacio.

Finalmente, la autoridad portuaria ha decidido someter el proyecto de dragado a evaluación ambiental, aunque avanza con lentitud. Aún no ha comenzado la elaboración de los documentos exigidos por la ley para iniciar los trámites, y ello pese a que el proyecto de dragado es esencial para garantizar la seguridad marítima.

Participación en la tramitación de los procedimientos de evaluación ambiental

Como ha quedado dicho en páginas más arriba, la ley garantiza la participación real y efectiva de la ciudadanía en los asuntos de trascendencia ambiental. Ello requiere que se conozca con suficiente antelación el contenido de las decisiones que se adopten, que se puedan formular alegaciones y que esas alegaciones sean adecuadamente tenidas en cuenta y valoradas por la Administración. Un ámbito relevante de esta participación se produce durante la tramitación de los procedimientos de evaluación ambiental.

En la declaración de impacto ambiental ha de incluirse un resumen del resultado de las consultas dirigidas a las personas interesadas durante la evaluación, y de cómo se han tenido en consideración dichas alegaciones. Además, el órgano que autoriza el proyecto debe remitir al BOE, para su publicación, un extracto con el contenido de la decisión, las condiciones impuestas a la ejecución del proyecto y los principales motivos y consideraciones en los que se basa la decisión, incluida la información recabada en las consultas e información pública y cómo esa información se ha incorporado o considerado (artículos 41 y 42 de la Ley 21/2013, de evaluación ambiental).

Estas obligaciones no siempre son respetadas. En ocasiones, no se cumplen los requisitos de publicación de la decisión, la Administración no razona cómo ha tenido en cuenta las alegaciones (solo son resumidas por el promotor) y las medidas correctoras que se proponen igualmente por el promotor, algunas con carácter potestativo. Así ha sucedido en el caso de la explotación minera en Esquivias y Seseña (Toledo). Las medidas de compensación del medio natural degradado por la explotación minera están previstas con carácter potestativo, una vez haya finalizado el ejercicio de la actividad minera y se haya aplicado el plan de rehabilitación del espacio.

Hay que subrayar que la valoración de las alegaciones y la determinación de las medidas correctoras no compete solo al promotor del proyecto. Si bien la legislación prevé una primera valoración por este (artículo 38 de la Ley 21/2013), el órgano ambiental (el que formula la declaración de impacto) y el sustantivo (el que aprueba el proyecto) no están exentos de revisar críticamente el parecer del promotor, con el fin de comprobar si el proyecto es o no viable desde el punto de vista ambiental. Y, de serlo,

podría imponer las medidas que deben adoptarse para corregir y prevenir los impactos negativos y así conseguir la finalidad última de la evaluación.

15.2.2 Ruido causado por grandes infraestructuras: carreteras, ferrocarriles, puertos y aeropuertos

Uno de los impactos que se analizan en la evaluación ambiental de proyectos es el ruido. La contaminación acústica es especialmente relevante en el ámbito de las grandes infraestructuras (carreteras, aeropuertos, ferrocarriles y puertos) y es motivo habitual de presentación de quejas, también en 2021. Los ciudadanos denuncian niveles de ruido que les impiden disfrutar con tranquilidad de sus viviendas y el Defensor del Pueblo interviene ante la falta de actuación o la actuación insuficiente de las Administraciones Públicas para corregirlos. En particular, cuando no se cumplen los niveles fijados por la normativa y el titular de la infraestructura no cumple las condiciones impuestas en la declaración ambiental del proyecto.

En términos generales, la legislación y los tribunales de justicia anudan el deber de las Administraciones Públicas de adoptar medidas para corregir el ruido —o exigirselas al responsable— a la superación de los valores límite establecidos en la normativa. Por esta razón, la disponibilidad de información actual y concluyente sobre los niveles de ruido que efectivamente produce el uso de las infraestructuras es crucial para garantizar el derecho de los ciudadanos a un ambiente adecuado, es decir no ruidoso. La información debe expresarse en términos que sean fácilmente comprensibles y estar basada en mediciones reales, no en meras estimaciones. La ausencia o la insuficiencia de información coloca a los ciudadanos en una situación de desprotección frente al ruido que genera una infraestructura de titularidad pública, pues se ven obligados a encargar un estudio acústico para comprobar si se cumplen los valores límite de ruido y a acudir a los tribunales de justicia para buscar una solución.

Esta institución considera que para las personas afectadas resulta una carga excesiva exigirles que sufraguen la elaboración de informes acústicos para acreditar que los niveles de ruido exceden los establecidos por la normativa, o que son dañinos para su salud, especialmente en casos en los que no se han implantado todas las medidas previstas en la declaración de impacto ambiental para su corrección.

No es infrecuente que las Administraciones Públicas aleguen, para justificar la falta de implantación de las medidas correctoras, que posteriores estudios acústicos realizados por el titular de la infraestructura (o el concesionario que la explota) revelen que el nivel de ruido que produce con su funcionamiento es menor que el evaluado en fase de proyecto, pues los parámetros empleados entonces (velocidad máxima de circulación, intensidad del tráfico, etc.) no son los estimados. Así, se justifica que la

instalación de pantallas acústicas inicialmente prevista es innecesaria o debe ser redefinida. Ello en ocasiones lleva aparejado la resolución de los contratos con las sociedades concesionarias, debido a la imposibilidad de ejecutar la prestación en los términos inicialmente pactados, lo cual supone una nueva demora en la instalación de las pantallas.

El Defensor del Pueblo ha señalado en muchas ocasiones que esta forma de proceder no es adecuada. La legislación prevé que, cuando la declaración de impacto ambiental establezca condiciones cuyo cumplimiento se haga imposible o innecesario, dicha declaración debe modificarse mediante un procedimiento específico. Procedimiento este que en algunos casos analizados no se ha tramitado, pues ni el promotor ha presentado la documentación necesaria, ni se ha realizado un trámite de consultas a las Administraciones Públicas afectadas y a los interesados, ni se ha producido una resolución del órgano ambiental que modifique la declaración, tal y como exige la ley. Por otro lado, si las mediciones y conclusiones alcanzadas en los estudios acústicos realizados con posterioridad a la declaración de impacto ambiental son correctas, debe concluirse que la infraestructura fue mal planificada y diseñada, pues tuvo en cuenta unos parámetros de intensidad del tráfico que no han respondido a la realidad. Ello revela, cuando menos, una gestión poco eficiente del gasto público.

En los casos en los que se superan los valores límite de ruido o no se han aplicado todas las medidas previstas en la declaración de impacto, tampoco es raro comprobar que las infraestructuras comienzan a utilizarse, en contra de lo exigido por la ley. Las medidas correctoras previstas en la declaración de impacto, y entre ellas la instalación de pantallas acústicas, son condiciones que se imponen a la ejecución del proyecto. Por tanto, como cualquier otra medida correctora, deben instalarse antes de que la infraestructura se ponga en funcionamiento. Si ello no ocurre, el ordenamiento jurídico admite la posibilidad de que se acuerde la suspensión de la actividad. Pero, obviamente, esta es una medida de difícil adopción cuando es necesario atender a las necesidades del transporte y al interés público en su conjunto. Entendiéndose estas razones, no puede admitirse que el desarrollo de infraestructuras se realice sin que el promotor —en el caso de las infraestructuras públicas, una Administración, entidad o sociedad integrada en el sector público— cumpla con el resultado de la evaluación tramitada y con sujeción a las condiciones impuestas; y sin que las Administraciones Públicas ejerzan sus potestades para que estas condiciones se cumplan y el uso de la infraestructura no resulte molesta.

En todo caso, lo que las personas afectadas pretenden no es ni la suspensión de la circulación, ni —normalmente— la indemnización de los perjuicios. Lo que buscan es que cese el ruido. Ello requiere que la Administración inspeccione el ruido que efectivamente se produce por el funcionamiento de la infraestructura; que exija al

promotor la adopción de medidas correctoras previstas en la declaración de impacto, y también que ejerza la potestad sancionadora en caso de incumplimiento.

Estas cuestiones se han puesto de manifiesto en la investigación de quejas por el ruido procedente del tráfico ferroviario en Valoria la Buena (Valladolid), o de las carreteras A-64 y A-66 en diversos puntos de Asturias.

En el caso de Valoria La Buena, los ciudadanos habían solicitado la instalación de las pantallas previstas en la declaración de impacto en 2015. Durante la investigación, la Secretaría de Estado de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana señaló que las pantallas se instalarían en el segundo semestre de 2016, lo cual no se cumplió. Ultimada la actuación en febrero de 2018, esta institución dirigió una Sugerencia a la secretaria de Estado para que exigiera a ADIF-Alta Velocidad que midiera el ruido que se producían en las viviendas e instalara las pantallas acústicas. En su respuesta, la secretaria aseguró que, en enero de 2020, se habría completado la instalación. Tampoco se cumplió. En 2021 ha informado de que la instalación de las pantallas podría realizarse en torno al cuarto trimestre de ese año. Al finalizar el año, esta institución no tiene constancia de que tal previsión se haya materializado.

15.2.3 Actividades clasificadas

Las actuaciones del Defensor del Pueblo en este ámbito tratan asuntos diversos, que van desde molestias por malos olores e insalubridad, producidas por explotaciones ganaderas o corrales domésticos, a problemas por una inadecuada evacuación de humos en locales de hostelería. Hay también un número importante de quejas relacionadas con actividades ruidosas, pero se analizan en el epígrafe sobre contaminación acústica.

En 2021, persisten y se repiten los problemas detectados en años anteriores en los servicios municipales que controlan estas actividades clasificadas, esto es, pasividad administrativa o lentitud a la hora de tramitar estos expedientes. En concreto, se han observado retrasos a la hora de acometer inspecciones, mediciones, así como falta de medios o de personal, lo que exige la asistencia técnica de otras administraciones y ralentiza la tramitación.

Ha de subrayarse que el control resulta exigible a la Administración si hay indicios fundados de que la actividad genera peligro, insalubridad o es directamente dañosa, incluso si es simplemente molesta, se requiera o no licencia de actividad. Asimismo, debe insistirse desde el Defensor del Pueblo en que la reacción municipal respecto a las molestias causadas por estas actividades solo consigue ser efectiva si es rápida, con la mayor inmediatez posible.

En las quejas analizadas sobre granjas de animales o corrales domésticos se ha observado que se denuncia ante la Administración local problemas de malos olores, plagas y suciedad, pero la reacción municipal no suele ser rápida. De hecho, esta institución tiene que sugerir que se realicen inspecciones y se adopten medidas ante situaciones insalubres, que requieren de una actuación administrativa eficaz. Además, en estos casos, suele ser necesaria la intervención de los servicios veterinarios para comprobar las condiciones higiénico-sanitarias de las instalaciones y el control sanitario de los animales, aparte de la emisión de los informes pertinentes por los servicios de medio ambiente y urbanismo, que verifican si la actividad tiene autorización municipal y es compatible con el planeamiento urbanístico.

Ilustra lo anterior el caso de unos corrales domésticos ubicados en Porcuna (Jaén), que ocasionaban molestias, ruidos y olores, sin que el ayuntamiento en un primer momento prestara la atención debida al problema, ya que aducía desconocer la ubicación exacta de estos corrales, pese a estar junto a la vivienda afectada. Esta institución se vio obligada a sugerir al ayuntamiento que procediese a adoptar medidas para que los animales no ocasionasen molestias evidentes a los vecinos, a fin de respetar la tranquilidad y el descanso, y a recordarle que debía acomodar su actuación a los principios administrativos de eficacia, celeridad y buena administración. El problema parece estar cerca de haber quedado encauzado, al haberse establecido la realización de un seguimiento de las condiciones de limpieza y desinfección de las instalaciones, mediante la retirada periódica del estiércol, la aplicación de un insecticida y un raticida específicos, además de estar prevista la realización de una medición acústica por parte de la Junta de Andalucía.

Son comunes también las quejas relativas a chimeneas y extractores de humos de locales comerciales. Estos casos, al igual que los anteriores, se caracterizan por una lenta y compleja tramitación administrativa, al requerir comprobaciones e intervenciones técnicas de distintos servicios. Lo habitual, antes de adoptar una resolución municipal, es que se giren varias visitas de inspección por parte de los servicios técnicos competentes en las materias de urbanismo, medio ambiente y sanidad, y que cada uno de los departamentos municipales emita un informe sobre las medidas y los procedimientos incoados. Ante esta lentitud, las personas afectadas muestran desesperación cuando las molestias no se corrigen, habiéndose esforzado por solucionar el problema por los cauces legales. Esta institución considera, y así lo traslada a las administraciones, que sería más eficaz que se inspeccionase la actividad de manera conjunta y coordinada, ya que se agilizaría la resolución del expediente.

El Defensor del Pueblo insiste en que, ante una situación molesta, debe buscarse una solución eficaz para mejorar la calidad de la vida de los vecinos, adoptándose las

medidas necesarias para evitar los humos u olores, lo que a veces se resuelve aumentando la altura de la chimenea o cambiando la ubicación de los conductos.

Cuando la solución de los problemas conlleva plazos a todas luces excesivos, el Defensor del Pueblo recuerda a los ayuntamientos que todas las administraciones han de servir con objetividad a los intereses generales y actuar de acuerdo con los principios de eficacia, celeridad, buena fe, confianza legítima y buena administración, lo que comprende el derecho de la ciudadanía a que sus asuntos sean resueltos en un plazo razonable.

Además, esta institución incide ante la correspondiente entidad local en que las potestades urbanísticas y ambientales son de ejercicio inexcusable, por lo que las autoridades y funcionarios están obligados a iniciar y tramitar los procedimientos establecidos para el ejercicio de aquellas, ya que su finalidad es evitar que el incumplimiento de la norma pueda beneficiar a los infractores y perjudicar a los vecinos.

Si bien el Defensor del Pueblo puede entender que las entidades municipales cuentan con medios limitados, con demasiada frecuencia ha de poner de manifiesto el notable retraso en el que incurre la Administración municipal. Reflejo extremo de lo anterior ha sido el caso de los humos, ruidos y olores procedentes de un extractor de humos de una cocina industrial de un bar, soportados en su domicilio por un vecino que los venía denunciando ante el Ayuntamiento de Sa Pobla (Mallorca, Illes Balears) desde el año 2017. Los servicios técnicos municipales constataron la veracidad de los hechos denunciados y confirmaron las irregularidades detectadas, además de las molestias producidas en la vivienda, pero hasta el año 2021 no se ha dictado el decreto municipal mediante el cual se adopten las medidas necesarias para que cesen las molestias, se incoe procedimiento sancionador por las infracciones constatadas por los técnicos municipales y se restablece la legalidad urbanística.

La instalación de cocinas industriales en suelo residencial, conocidas como cocinas «fantasma», las cuales han ocasionado problemas por ruidos y olores, han suscitado la iniciación de actuaciones ante el Ayuntamiento de Madrid. La instalación de este tipo de actividades ha de contemplarse con la mayor de las cautelas, teniendo en cuenta los posibles efectos adversos para el medio ambiente y la salud de las personas. En concreto, se solicitó información sobre el número de cocinas de este tipo que estuvieran en funcionamiento o en trámite de autorización, con el objeto de estudiar detenidamente si estaban permitidas en suelo residencial conforme a la normativa urbanística vigente, si eran autorizadas mediante licencia o declaración responsable y si se habían girado visitas de inspección o impuesto medidas correctoras a las que ya estaban funcionando.

La respuesta municipal ha sido que se va a regular la implantación de estas cocinas mediante la modificación del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1997, a través de un avance de la modificación de las normas urbanísticas, para establecer una regulación de los locales cerrados al público en los que se elaboran, cocinan y preparan comidas para su recogida o entrega al cliente a domicilio, siendo su consumo fuera del local. Además, el Ayuntamiento de Madrid ha manifestado a esta institución que va a fomentar el traslado de las cocinas «fantasma» a polígonos industriales y va a limitar su implantación en ámbitos residenciales, así como a exigir que dispongan en el interior del local de zonas de espera, carga y descarga y estancia de los transportistas, evitando así el uso de la vía pública. Adicionalmente, se ha suspendido la concesión de nuevas licencias para estas actividades.

El Defensor del Pueblo seguirá con atención estos cambios regulatorios y espera que sean de utilidad para controlar de manera adecuada estas actividades y, principalmente, para evitar molestias en el vecindario. Se traslada toda esta información municipal a las personas que formularon quejas para que hagan las alegaciones que consideren oportunas.

15.3 PROTECCIÓN DE LA BIODIVERSIDAD

15.3.1 Espacios naturales protegidos

Los espacios naturales se regulan en una gran cantidad de normas de ámbito estatal y autonómico. El eje común de este conjunto normativo es que los valores naturales sobresalientes de estas áreas terrestres o marinas se sometan a un régimen jurídico especial, orientado específicamente a conservar la naturaleza.

Desafortunadamente, esta institución constata que la abundancia de normativa no siempre redundan en una mejor protección del espacio natural. Así pudo comprobarse en la actuación seguida en relación con el estado de las aguas subterráneas en el Espacio Natural de Doñana, que este año ha debido retomarse. En el mes de junio de 2021, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea condenó a España por haber incumplido varias de sus obligaciones para proteger el referido espacio natural. Paralelamente, se difundieron informaciones que destacaban que el riego ilegal, principalmente, así como el abastecimiento de Matalascañas (Huelva), continuaban poniendo en riesgo las masas de agua subterránea de las que se nutren las lagunas superficiales existentes en Doñana y que constituyen el soporte fundamental de su riqueza ecológica. La situación se agrava por la sequía.

Por estas razones, el Defensor del Pueblo ha iniciado una nueva investigación con la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir, para recabar información sobre la eficacia de las medidas adoptadas desde que el acuífero se declaró sobreexplotado en

2019, tal y como esta institución sugirió. También se ha solicitado información sobre la aprobación del programa de actuación exigido por la ley para ordenar las extracciones y coordinar las medidas previstas en los diferentes instrumentos de planificación sobre recursos hidrológicos, actividad agrícola y protección de los espacios naturales. Ello con el fin de garantizar el uso sostenible de los recursos naturales y evitar daños irreversibles o de difícil reparación al espacio natural.

Uno de los aspectos que presenta mayor conflicto en relación con los espacios naturales protegidos es el alcance de las limitaciones impuestas por las normas e instrumentos de protección de los espacios a la realización de actividades económicas en atención a la afección negativa que suponen para esos espacios. Un ejemplo es la prohibición de la caza deportiva y comercial en los parques nacionales por la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales, que regula estos espacios, los de mayor valor ecológico del país. En la investigación realizada el pasado año en el Parque Nacional de Monfragüe (Cáceres), se dirigieron cinco Recomendaciones a la Consejería de Transición Ecológica de Extremadura orientadas, por un lado, a eliminar la práctica de monterías como método habitual de control de poblaciones de mamíferos ungulados por ser incompatible con la citada prohibición; y, por otro, a mejorar la regulación y el empleo de medios cinagéticos para el control de esas poblaciones, especialmente en zonas de reserva o de uso restringido.

En 2021 han podido darse por aceptadas cuatro de las cinco Recomendaciones. La Recomendación no aceptada proponía a la consejería que difundiera, a través de la página web, los informes científicos y técnicos que sirven de base a la programación y autorización de actuaciones de control cinagético de ungulados, así como de los resultados del seguimiento y del control de dichas acciones. Sin embargo, la consejería no ha suministrado información ni esta institución tiene constancia de que los informes se hayan difundido. No se considera esta una cuestión menor pues revela falta de transparencia. En todo caso, se ha recordado a la consejería que, si los ciudadanos piden esos informes, deberá suministrárselos de acuerdo con la Ley de 27/2006, relativa al de acceso a la información ambiental.

Una categoría particular de espacios protegidos lo constituyen aquellos que integran la Red Natura 2000, que es el mecanismo más importante para la conservación de la naturaleza en la Unión Europea. Es una red ecológica europea de áreas de conservación de la biodiversidad integrada principalmente por Zonas de Especial Conservación (ZEC), establecidas de acuerdo con la Directiva Hábitat, y de Zonas Especial Protección para las Aves (ZEPA), designadas en virtud de la Directiva Aves. Su finalidad es asegurar la supervivencia a largo plazo de las especies y los tipos de hábitat en Europa y contribuir a detener la pérdida de biodiversidad.

Para la designación de la Zona de Especial Conservación (ZEC), la comisión aprueba una Lista de Lugares de Importancia Comunitaria (LIC) para cada una de las regiones biogeográficas y marinas en que se divide el territorio de la Unión Europea, propuesta por cada Estado miembro, de acuerdo con los hábitats, especies y criterios de selección establecidos en la normativa comunitaria. Tras la aprobación de las dichas listas por la comisión, los Estados tienen la obligación de designar esos lugares como Zonas de Especial Conservación lo antes posible y aprobar sus instrumentos de gestión en un plazo máximo de seis años. No son raras las quejas por incumplimiento de este plazo.

Esto ha ocurrido en el Espacio Marino de Tabarca (Alicante), un espacio de competencia estatal, que se designó como Lugar de Importancia Comunitaria (LIC) en 2006, y aún sigue sin plan de gestión. Una asociación denunciaba que el espacio se encontraba muy degradado por la presión de la pesca profesional y deportiva, los vertidos de aguas residuales sin depurar, la presión turística o la contaminación generada por la actividad del Puerto de Alicante, entre otras. La Secretaría de Estado de Medio Ambiente ha informado de que el proceso para la elaboración del plan de gestión de este espacio marítimo, junto a otra decena de planes que corresponden a otros tantos espacios marinos protegidos, se inició en el mes de enero de 2018, con un trámite de exposición pública. Además, estaba previsto que un equipo de cinco personas, dirigido por un agente medioambiental, supervisara el espacio y que la Administración autonómica valenciana colaborara en las tareas de vigilancia. La información no es muy precisa y esta institución confía en que la aprobación de los instrumentos de gestión se produzca en 2022.

Los ciudadanos también se quejan de que las Administraciones Públicas no evalúan correctamente los efectos de los proyectos que promueven o autorizan sobre los espacios de la Red Natura 2000. La Directiva Hábitats y su ley de trasposición —la Ley del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad—, establecen que cualquier plan o proyecto que afecte o pueda afectar significativamente a un espacio de la red tiene que someterse a una evaluación de sus efectos.

Los efectos del cambio climático sobre los espacios naturales de mayor fragilidad se pusieron de manifiesto en el Delta del Ebro con el temporal Gloria (del 20 al 23 de enero de 2020) y, posteriormente, con la borrasca Filomena. Esta institución solicitó que se recabara información sobre las medidas adoptadas por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico en el ámbito de sus competencias en materia de costas y aguas. La Secretaría de Estado de Medio Ambiente dio una respuesta detallada. Al no apreciarse irregularidad y al encontrarse en curso la elaboración de un plan para la protección del Delta del Ebro, la tramitación de varios procedimientos de contratación y el desarrollo de los estudios de sedimentación, se suspendieron las actuaciones.

Es prioritario que pueda aprobarse y aplicarse un plan de protección del Delta del Ebro que permita corregir los efectos derivados del cambio climático (tales como los fenómenos meteorológicos extremos, la elevación del nivel del mar y las alteraciones del régimen de oleaje) y de la alteración de los procesos biológicos como consecuencia de la acción del hombre (la intensificación de los usos del suelo y del mar, la modificación de los hábitats y la aparición de especies alóctonas, algunas con carácter invasor). En consecuencia, se ha instado a la Administración estatal a que continúe con los trabajos y a que los complete a la mayor brevedad.

Las actuaciones acometidas respecto a la degradación ambiental del Mar Menor, se comentan en el apartado de vertidos a las aguas.

15.3.2 Protección de la fauna y la flora

Los ciudadanos acuden al Defensor del Pueblo para demandar mayor protección para las especies emblemáticas, como el lobo o el linco, ambas en peligro de extinción, pero también para otras especies de fauna que pueden no tener tanta repercusión pública, pero que son importantes por el papel que desempeñan en el equilibrio de los ecosistemas. Incluso se reciben quejas que manifiestan preocupación por los métodos empleados por las Administraciones Públicas para el control de las especies exóticas invasoras (como la cotorra argentina o de Kramer, o la paloma bravía) y en las que reclaman el empleo de medios no letales.

La protección de las especies de fauna no está exenta de conflicto. Es algo que se pone de manifiesto cuando esta institución pide a las Administraciones Públicas que aprueben los planes de recuperación o conservación que exigen las leyes. No obstante, aprobar dichos instrumentos en los que deben conciliarse los intereses ambientales, económicos y sociales, es la forma correcta de abordar estos casos.

En el caso del lobo ibérico, se ha recibido una queja contraria a que se extienda su protección al sur del Duero. Esta protección se ha hecho efectiva mediante la Orden TED/980/2021, que modifica el Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial y el Catálogo Español de Especies Amenazadas, y la modificación extiende la protección de lobo ibérico a todo el territorio español, lo que supone que no puede ser declarado especie cinegética por ninguna comunidad autónoma, si bien estas sí pueden autorizar su «extracción» o captura con arreglo a determinadas —y restrictivas— condiciones derivadas de la normativa comunitaria. Esta modificación está en consonancia con la posición defendida por esta institución desde hace años. En su queja, el reclamante alegaba dificultades para participar en el trámite de información pública, pero resultaron infundadas.

Otras especies de fauna que también merecieron atención en 2021 son las aves. Este año la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente de la Región de Murcia, competente en materia de caza, ha manifestado que acepta la Sugerencia de instar a la consejería competente en materia de deportes (hoy la Consejería de Presidencia, Turismo y Deportes), a que modifique la resolución por la que se aprueba el catálogo de modalidades deportivas en la Región de Murcia y ello con el fin de suprimir el *parany* —una trampa que consiste en untar con pegamento unos árboles dispuestos en círculo para que las aves queden atrapadas—, como método de captura de aves silvestres, por resultar contrario a la Directiva Aves y a la Ley 42/2007, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, al tratarse de un método no selectivo y, por tanto, prohibido.

En ocasiones son los proyectos urbanísticos los que amenazan a los hábitats y a las especies que albergan. Las Administraciones Públicas no adoptan medidas de protección con la celeridad que debieran y a veces oponen trabas a la adopción de medidas que, sin embargo, pueden salvarse con mecanismos de colaboración. Esto ocurre en el entorno del humedal de Ribera de La Algaida (Almería), un espacio incluido en el Catálogo Inventario de Humedales de Andalucía, porque alberga especies en peligro de extinción, donde se prevé desarrollar un proyecto urbanístico. A instancias de esta institución, el Ayuntamiento de Roquetas de Mar (Almería) está tramitando el procedimiento para la declaración de un parque periurbano que proteja el humedal, de acuerdo con la Ley de Autonomía Local de Andalucía. Sin embargo, aún no se ha declarado la protección del espacio, lo cual el ayuntamiento justifica en que existe un deslinde del dominio público en trámite. Ahora bien, ello no debería impedir avanzar en la protección del humedal, pues el ejercicio de diferentes facultades y competencias públicas debe someterse a los principios constitucionales y legales que rigen las relaciones entre Administraciones Públicas. Por tanto, el ayuntamiento, con los debidos mecanismos de cooperación con la Administración de costas, puede ejercer sus competencias y avanzar en la protección del humedal, sin aguardar a que se apruebe el deslinde.

Respecto a la protección de las especies de flora, este año debe destacarse el gran interés manifestado por la protección de los árboles en las ciudades, a raíz de los fenómenos meteorológicos extremos padecidos. Cuando tienen conocimiento de que van a talarse árboles, ya sea por razones de seguridad o por la ejecución de alguna obra, los ciudadanos piden explicaciones a sus ayuntamientos, exigen copias de los informes técnicos elaborados, que se repongan los árboles y que se revegete la superficie afectada. Con frecuencia no quedan satisfechos con contestaciones formularias.

Existe un mandato constitucional orientado a asegurar la protección de los recursos naturales y la restauración del medio ambiente dañado. La Ley 8/2005, de 26 de diciembre, de protección y fomento del arbolado urbano de la Comunidad de Madrid, responde a este mandato. Por un lado, prohíbe con carácter general la tala, la cual solo procederá en casos justificados técnicamente, y por otro establece un criterio de compensación de los ejemplares eliminados. Así, el artículo 2.3 establece que se plantará un ejemplar adulto de la misma especie por cada año de edad del árbol eliminado. Se trata de un criterio ambicioso y manifiestamente disuasorio de la tala de ejemplares de gran porte y edad, cuyos valores naturales son muy superiores a los que puedan representar un número equivalente de ejemplares jóvenes que se planten en sustitución. No obstante, de forma excepcional, pueden darse supuestos en los que la aplicación estricta del precepto pueda resultar desproporcionada o imposible de cumplir. Entonces las razones técnicas que lo justifiquen (falta de lugares idóneos para efectuar la plantación o que resulte inadecuado replantar la misma especie debido a las condiciones del terreno o a necesidades hídricas) deben acreditarse en un informe previo a la tala.

En un caso planteado por un vecino al Ayuntamiento de Alcalá de Henares (Madrid), que denunciaba la tala de seis pinos de unos ochenta años cada uno y que el ayuntamiento solo había plantado otros seis ejemplares jóvenes de la misma especie. El ayuntamiento no explicó concluyentemente a esta institución las razones técnicas por las que no era posible cumplir la ley. Finalmente, aceptó la Sugerencia de ampliar las medidas adoptadas para compensar la tala de los árboles y optar por aquellas que, resultando técnicamente justificadas y viables, se aproximen en lo posible al criterio legal. En un sentido similar, se recomendó al Ayuntamiento de Toledo que incluyera en el plan de recuperación del arbolado de la ciudad del año 2021 la reposición, o medida compensatoria equivalente, de los árboles que tuvieron que talarse por motivos de seguridad como consecuencia de los daños producidos por el temporal de nieve generado por la borrasca Filomena.

15.4 PROTECCIÓN DE LAS AGUAS

Las quejas que se reciben en esta materia se refieren a cuestiones muy diversas: a la contaminación de las aguas superficiales (ríos, lagos) o las aguas subterráneas; a la falta de información sobre denuncias presentadas por la ciudadanía; a la ausencia o insuficiencia de infraestructuras de depuración; a la tardanza de la Administración hidráulica en resolver los procedimientos de solicitud de concesión de aguas o de autorización para realizar actuaciones en el dominio público hidráulico o en sus zonas de protección; a la falta de agua para abastecimiento de poblaciones (por escasez del recurso o ineficacia de las infraestructuras existentes) o para riego.

Hay que tener presente que el agua es un recurso natural insustituible para la vida cuyo acceso está amparado por la Constitución y el ordenamiento jurídico.

Calidad de las aguas y vertidos

Este año se concluyó la actuación iniciada por esta institución para investigar la muerte de peces ocurrida en el Mar Menor (Murcia), en 2018, pues la fiscalía confirmó la existencia de un procedimiento judicial en trámite sobre ese asunto. No obstante, nuevas informaciones aparecidas en 2021 sobre la degradación ambiental de la laguna y la preocupación que los ciudadanos transmitieron al Defensor del Pueblo al respecto, determinaron que se solicitara información a las administraciones competentes, más allá del episódico concreto que había motivado las primeras actuaciones. Se trataba de una información circunscrita a la cuestión general planteada en las quejas, es decir a las causas de la degradación, el alcance de la contaminación y las medidas que iban a adoptarse para corregirla.

La Secretaría de Estado de Medio Ambiente ha remitido información detallada que acredita que está actuando para resolver el problema. Las causas de la degradación del Mar Menor son conocidas y así se ha admitido por la comunidad técnica y científica. Se resumen en una principal: una carga de nutrientes y fertilizantes muy por encima de la que es capaz de absorber el ecosistema. Según la secretaria de Estado, debido a esta histórica acumulación de nutrientes, el Mar Menor apenas puede soportar alteraciones y cualquier modificación de su inestable equilibrio conlleva enormes impactos al ecosistema, entre ellos, la mortandad de peces. Así ocurrió en 2019, tras la DANA (depresión aislada a niveles altos), que elevó la entrada de aguas dulces y contaminantes en la laguna. Y así está ocurriendo en la actualidad, cuando las condiciones meteorológicas dificultan la capacidad de oxigenación de las aguas.

La secretaria señala que instituciones como el Instituto Español de Oceanografía, el Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas (CEDEX) o distintas universidades y colegios profesionales han identificado con precisión los factores desencadenantes de este proceso de eutrofización, que se manifiesta en la pérdida de oxígeno crónica que sufre la laguna. Estos factores son, fundamentalmente, la contaminación del acuífero que drena al Mar Menor y que se origina por el exceso de fertilizantes utilizados por agricultura intensiva del Campo de Cartagena y, en menor medida, los vertidos puntuales asociados al desarrollo urbanístico. Asimismo, la secretaria de Estado ha remitido información detallada sobre las medidas adoptadas y que van a adoptarse, por lo que se han concluido las actuaciones con el citado órgano. No obstante, prosiguen con la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente de la Región de Murcia —responsable de la aplicación y coordinación

de la Ley 3/2020 de la Región de Murcia, de recuperación y protección del Mar Menor—, a la que se ha solicitado que complemente algunos datos suministrados en su primera respuesta.

Además, esta institución investiga un supuesto concreto de vertidos procedentes de una urbanización en Cartagena (Murcia) y que, a través de la rambla del Albujón, desembocan en el Mar Menor. Conforme a las potestades que le confiere la legislación de aguas, la Confederación Hidrográfica del Segura ha intervenido para sancionar al ayuntamiento responsable de los vertidos de aguas residuales sin su autorización. También el organismo de cuenca destaca el papel de la contaminación por nitratos, procedente de fuentes agrarias y responsables de la eutrofización de la laguna. En la investigación se ha puesto de manifiesto que la urbanización de la que procede el vertido carece de servicios de saneamiento y depuración, por lo que las actuaciones proseguirán con el Ayuntamiento de Cartagena.

En materia de calidad de las aguas, las quejas se centran en que las Administraciones Públicas que no ejercen sus competencias para sancionar vertidos irregulares que han denunciado o cuando no les informan de los resultados. En unos vertidos de purines procedentes de una explotación porcina a un afluente del río Gévora (Badajoz), el reclamante se quejaba de que, aunque lo había denunciado a la Confederación Hidrográfica del Guadiana, esta no le había comunicado las medidas adoptadas para que el vertido cesara ni si había sancionado al responsable. Sin embargo, la confederación hidrográfica había tramitado un procedimiento sancionador, que concluyó con multa, y había desestimado el recurso del responsable de la contaminación. Siguiendo la Sugerencia de esta institución, la confederación hidrográfica suministró una copia de la resolución sancionadora y de la resolución del recurso al reclamante, pues contienen información ambiental.

El pasado verano se difundió a través de los medios de comunicación una información referida a la contaminación del acuífero de Son Reus (Palma), debida a las filtraciones procedentes de un vertedero clausurado en el que se acumulaban 4,7 millones de toneladas de basura. Se han iniciado actuaciones con el Ayuntamiento de Palma y la Consejería de Medio Ambiente y Territorio de Illes Balears, con el fin de comprobar si el vertido ha cesado y si se han adoptado medidas adecuadas y coordinadas.

Concesiones de aguas

La sequía —estructural en España y agravada por los efectos del cambio climático— plantea problemas de otorgamiento de concesiones para el abastecimiento de

poblaciones y de planificación y gestión de las infraestructuras hidráulicas construidas para ello.

El Ayuntamiento de Valdefuentes (Cáceres) se dirigió a esta institución para quejarse de la negativa de la Confederación Hidrográfica del Tajo a otorgarle una concesión de aguas para el abastecimiento del municipio con cargo a la Presa de Santa Lucía (y que solicitó el 21 de noviembre de 2019). El municipio dispone de un pantano de abastecimiento propio con la correspondiente concesión otorgada por la Confederación Hidrográfica del Tajo. No obstante, debido a la sequía y a que la calidad del agua embalsada no es apta para consumo humano, el ayuntamiento solicitó al organismo de cuenca una concesión de agua para el abastecimiento desde la Presa de Santa Lucía. Sin embargo, la confederación hidrográfica exige, para obtener una concesión de aguas para abastecimiento a cargo de esa presa, que los municipios beneficiarios de las infraestructuras se constituyan en mancomunidad de aguas, lo que había requerido sin éxito a los ayuntamientos afectados.

Efectivamente, la constitución de una mancomunidad de aguas es obligatoria de acuerdo con el artículo 89.1 del texto refundido de la Ley de Aguas, que solo prevé como alternativa que las entidades beneficiarias reciban el agua a través de una misma empresa concesionaria. Por su obligatoriedad, las mancomunidades de aguas se apartan de las mancomunidades que conforme a las normas de régimen local pueden constituirse voluntariamente para la prestación en común de servicios y la ejecución de obras de su competencia.

Además, las infraestructuras de abastecimiento de la Presa de Santa Lucía se declararon de interés general en la Ley del Plan Hidrológico Nacional y fueron construidas por la Administración General del Estado, a través de ACUAES Sociedad Mercantil Estatal Aguas de las Cuencas de España), para dar abastecimiento a las poblaciones de los municipios que ahora, en su mayor parte, se niegan a constituir la mancomunidad de aguas. La necesidad de la infraestructura se justifica detalladamente en el informe de viabilidad del proyecto: insuficiencia de las infraestructuras existentes, mal estado de las conducciones y falta de adecuación de los tratamientos de potabilización a las características del suministro, entre otros. Además, la ejecución de las obras tenía como presupuesto la constitución de la Mancomunidad de Aguas de la Presa de Santa Lucía. Por tanto, no está justificado que los municipios beneficiados por unas obras hidráulicas –financiadas con fondos públicos estatales y de la Unión Europea–, que les van a permitir prestar adecuadamente un servicio esencial de su competencia (el abastecimiento de agua a domicilio), demoren indefinidamente o eludan ahora la constitución de la mancomunidad de aguas, sin sujeción alguna a los presupuestos que justificaron esa actuación de interés general.

La confederación hidrográfica no ha permanecido inactiva y ha tratado de lograr la constitución de la mancomunidad, pero la gestión del recurso, mediante fórmulas como la distribución de las aguas concedidas al Ayuntamiento de Trujillo (Cáceres), y el otorgamiento de autorizaciones provisionales para el uso de las infraestructuras para evitar el desabastecimiento, así como la falta de evidencia de que todos los municipios beneficiarios de las infraestructuras dispongan de títulos habilitantes para el abastecimiento de agua, no parece responder al uso racional del recurso.

Por todo ello, y dado que los municipios que deben iniciar el procedimiento de constitución de la mancomunidad, mediante acuerdo de sus respectivos plenos, no lo han hecho en su totalidad, ni tampoco han constituido un consorcio o una entidad equivalente, lo que refleja la falta de voluntad para dotarse de una fórmula de gestión conjunta para el aprovechamiento del agua, esta institución sugirió a la Confederación Hidrográfica del Tajo que adoptara las medidas para que se constituyera forzosamente la mancomunidad, o bien el consorcio o entidad semejante, en aras de ordenar racionalmente los aprovechamientos estableciendo las correspondientes ordenanzas previo dictamen del Consejo de Estado.

A ello puede oponerse que, al estar los ayuntamientos incumpliendo obligaciones legales y afectar ese incumplimiento al ejercicio de competencias de la Administración del Estado, se pueden utilizar los mecanismos establecidos en el artículo 60 de la Ley de Bases del Régimen Local, que permiten actuar en sustitución de la entidad local.

La ciudadanía se queja frecuentemente de la desestimación de sus solicitudes de concesión de agua por las confederaciones hidrográficas o por la demora en la tramitación de los procedimientos para su otorgamiento. En un caso planteado con la Confederación Hidrográfica del Ebro, se le sugirió que resolviera motivadamente una solicitud de concesión tras la tramitación de un procedimiento, pues la había denegado mediante una simple comunicación que no podía calificarse de resolución, ya que ni emanaba de un órgano competente, ni se había realizado trámite alguno, ni se motivaba conforme a Derecho. Las razones que da el organismo de cuenca para denegar el aprovechamiento es que los terrenos de la reclamante se ubican en una zona susceptible de riego de acuerdo con el Plan Director de los Canales del Najerilla (La Rioja); que la reclamante había solicitado la exclusión de sus terrenos de la superficie regable de la correspondiente comunidad de regantes, y que, desde la puesta en marcha del proyecto de modernización en ese sector, la confederación hidrográfica no autoriza tomas directas del canal. Por tanto, si la reclamante quería agua para regar debía inscribirse en la comunidad de regantes. Esta institución no discrepa en términos generales con este planteamiento, pero la solicitud de aprovechamiento debe ser objeto de unas mínimas garantías procedimentales y de una resolución motivada en los preceptos legales aplicables al caso que la reclamante pueda recurrir.

Por demora en la resolución de los procedimientos de concesión se han tramitado quejas contra la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir por tardar más de 6 años en dictar resolución. Y contra la Confederación Hidrográfica del Guadiana por no haber resuelto dos solicitudes presentadas en 2015, una de concesión de aguas subterráneas —que se otorgó al año de iniciarse la investigación— y otra para la modificación de la titularidad de un aprovechamiento de aguas, aún pendiente. Por su parte, la Confederación Hidrográfica del Tajo comunicó que había otorgado un aprovechamiento solicitado en 2011. Sin embargo, en otra solicitud presentada en 2014 aún no había emitido el informe de compatibilidad con el plan hidrológico, en elaboración desde 2017.

En estas quejas, por retrasos en la resolución de las concesiones, no es infrecuente que las confederaciones hidrográficas manifiesten que carecen de recursos suficientes para ejercer sus competencias y para resolver los procedimientos en plazo, incluso algunas han solicitado la intervención de esta institución para solucionar el problema de falta de personal. Ha sido preciso recordarles que, aunque esta institución puede dirigir sugerencias y recomendaciones a las Administraciones Públicas si se advierten casos de mal funcionamiento por falta de personal (y así puede hacerse en algún caso cuando dicha carencia ha quedado suficientemente acreditada), no es función del Defensor del Pueblo intervenir en el proceso de planificación de los recursos humanos o presupuestarios de las Administraciones Públicas a favor de órganos u organismos concretos que lo demandan, particularmente si se tiene en cuenta que la escasez de medios no es una cuestión que les afecte exclusivamente. Las dificultades que los organismos de cuenca plantean deberán analizarse y tratar de resolverse por los órganos competentes en materia de personal de los organismos de cuenca y del ministerio de adscripción, a través del proceso que se siga con el Ministerio de Política Territorial y Función Pública.

Dada la importancia de las funciones que tienen atribuidas las confederaciones hidrográficas, esta institución, ya en su informe *Agua y Ordenación del Territorio*, publicado en el año 2010, llamó la atención sobre la escasez de medios de los organismos de cuenca, asunto que se ha recordado en posteriores informes. Resulta preocupante, que once años después, la situación no parezca mejorar. Alguna confederación hidrográfica ha informado sobre la próxima adopción de un plan estratégico de recursos humanos del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, encabezado por la Dirección General del Agua, en el que se incluye un análisis de la situación y de las necesidades, así como las propuestas de aumento de plantillas que formulan los diferentes organismos de cuenca. Al concluirse este informe, no se tiene noticia alguna sobre los resultados del análisis o sobre las medidas efectivamente adoptadas para mejorar los tiempos de tramitación.

Mención aparte merece la Confederación Hidrográfica del Segura, contra la que se quejaba un ciudadano por falta de resolución de una solicitud que había presentado en 2017, para la regularización de usos de riego consolidados de las aguas de un arroyo, en Carniceros, en Yeste (Albacete). Si bien se había superado el plazo de resolución del procedimiento, pudo comprobarse que la confederación hidrográfica estaba actuando para solucionar la demora en la resolución de los expedientes que afectaba no solo al de la queja, sino a un número importante de los que tramita. Así, el organismo de cuenca estaba tramitando un contrato de asistencia técnica y ha aprobado dos instrucciones para fijar las prioridades y los criterios que va a seguir para tramitar los procedimientos, y establece la preferencia de aquellos destinados a satisfacer usos urgentes o con significativa afección sobre las aguas o el medio ambiente, procesos judiciales en curso, etc. Los expedientes que no atiendan a esas finalidades, como los procedimientos de regularización de aprovechamientos (y entre ellos, los usos de agua que se realizan sin título habilitante) no ocupan un lugar preferente en la tramitación. A juicio de esta institución, tales criterios no resultan injustificados. En todo caso, la regularización de usos consolidados está condicionada al cumplimiento de los objetivos medioambientales de las masas de agua establecidos en el plan hidrológico y a las medidas adoptadas como consecuencia de las declaraciones de masas de agua subterráneas en riesgo de no alcanzar el buen estado cuantitativo o químico.

En el ámbito de la Administración hidráulica autonómica, Aguas de Galicia ha resuelto este año una concesión de aguas solicitada en 2007. La demora en la resolución del procedimiento puede atribuirse, principalmente, a dos factores. Por un lado, a la comparecencia en el procedimiento de una posible cotitular del aprovechamiento de aguas solicitado por la reclamante, lo que requirió que la Administración tuviera que volver a tramitar un nuevo procedimiento. Por otro lado, en la demora de más de dos años en la realización de algunos trámites, como la petición de informe al servicio jurídico (que se pidió por Aguas de Galicia más de dos años después de que la reclamante acreditara la propiedad de la parcela), o la emisión del informe de compatibilidad de la concesión solicitada con el plan hidrológico de cuenca, que se solicitó en agosto de 2018 y se cumplimentó en agosto de 2020. Aunque esta institución tiene en cuenta que Aguas de Galicia no dispone de recursos ilimitados, un plazo de casi 15 años para dictar resolución resulta difícilmente justificable.

Este epígrafe sobre concesiones de aguas debe concluir con una reseña de un supuesto particular, no menor: el vaciado del embalse de Ricobayo (Zamora) por la eléctrica concesionaria del aprovechamiento de aguas durante el pasado verano, que ocasionó problemas de abastecimiento.

El asunto tuvo un gran eco durante el verano. El Defensor del Pueblo recibió la queja de varios ciudadanos que consideraban que el vaciado era atípico y

desproporcionado, y que además distorsionaba el equilibrio de los ecosistemas. Preguntada por esta institución, la Confederación Hidrográfica del Duero afirmó que el condicionado de la concesión no permitía su intervención para introducir restricciones en la explotación del salto y que su papel se limitaba a inspeccionar y vigilar el cumplimiento de la concesión (cumplimiento que había constatado). Además, entendió que debía esperar hasta el año 2039, momento en el que se produciría la reversión de la concesión, para introducir nuevos condicionantes en el concurso concesional correspondiente. A juicio de esta institución, la confederación hidrográfica no actuó irregularmente, pero interpretó de forma excesivamente restrictiva las facultades que le otorgaba el artículo 55 del texto refundido de la Ley de Aguas, con la redacción vigente aquel momento, en relación con el control de los caudales concedidos. No obstante, el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico ha tramitado una modificación urgente de ese artículo para concretar el alcance de la garantía de explotación racional del dominio público hidráulico derivada del artículo 45 de la Constitución y detallar las facultades del organismo de cuenca con el fin de evitar que lo sucedido se repita.

Así, los organismos de cuenca deben fijar al inicio de cada año hidrológico, para los embalses mayores de 50 hm³, cuyos usos principales no sean el abastecimiento, el regadío y otros usos agropecuarios, lo siguiente: a) un régimen mínimo y máximo de caudales medios mensuales a desembalsar para situaciones de normalidad hidrológica y de sequía prolongada; b) un régimen de volúmenes mínimos de reservas embalsadas para cada mes, y c) la reserva mensual mínima que debe permanecer almacenada en el embalse para evitar indeseados efectos ambientales sobre la fauna y la flora del embalse y de las masas de agua con él asociadas. En situación de normalidad hidrológica, el régimen de caudales y reservas debe permitir el ejercicio de los usos comunes y la explotación racional del recurso debe procurar la compatibilidad del uso eléctrico con el desarrollo de las actividades económicas sostenibles de los municipios ribereños, de acuerdo con la preferencia de usos establecida en el plan hidrológico de la cuenca. A la vista de lo anterior, la institución concluyó sus actuaciones.

Comunidades de regantes

La escasez de agua plantea problemas de reparto del recurso, especialmente para el riego agrícola. Ello genera tensiones y no pocos conflictos entre los comuneros y los órganos de gobierno de las comunidades de regantes a las que pertenecen. Los más habituales se plantean en relación con el acceso a la información, con la pérdida de la condición de comunero, con discrepancias sobre quien debe acometer las obras para mantener o reparar las infraestructuras de riego o con la falta de atención a denuncias y solicitudes que presentan.

En cuanto a su derecho a acceder a la información, los comuneros se quejan de que la comunidad de regantes no les permite consultar las actas de las sesiones de la junta general o de la junta de gobierno o no les facilita copias de esas actas. El Defensor del Pueblo en estos casos debe recordar a las comunidades de regantes que esta forma de proceder no es acorde con el funcionamiento democrático y participativo de sus órganos que el ordenamiento jurídico exige. El artículo 36 de la Constitución contiene una garantía referida a que la estructura y el funcionamiento de las corporaciones de derecho público, como son las comunidades de regantes.

Concretan este precepto, entre otras, las reglas que rigen la convocatoria de la junta general, el régimen de participación y representación de los comuneros, los criterios para la ponderación y cómputo del voto, el régimen de adopción de los acuerdos y la presentación de proposiciones por los comuneros (artículo 198 y siguientes del Reglamento del Dominio Público Hidráulico).

Son estrechas y conocidas las conexiones entre el derecho de acceso a la información de los comuneros y su derecho a participar en la toma de decisiones de manera real y efectiva, asistiendo e interviniendo en los debates. Ello requiere que la información referente a los asuntos que se vayan a debatir y acordar en una junta general sea accesible para todos los comuneros con la antelación suficiente para que puedan valorarla y votar en consecuencia. Este derecho, además, no se limita a la consulta de la documentación, sino que abarca también el derecho a obtener copias, tal y como ha refrendado el Tribunal Supremo (Sentencia de 22 de junio de 2005), con la única salvedad de que el abono de los gastos corre a cargo del solicitante.

La no aportación de las actas tampoco es acorde con el principio de transparencia regulado, además de en la Ley 27/2006, de acceso a la información ambiental, y en la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Partiendo del criterio expuesto por el Consejo de Transparencia en estos casos, cuando la información pedida por el comunero tiene que ver con la organización de los aprovechamientos de riego o con las potestades de policía de los turnos de aguas, canales y demás instalaciones colectivas, dichas solicitudes encuentran amparo en la citada normativa y debe suministrarse. A juicio de esta institución, en ningún caso puede olvidarse que la red de infraestructuras comunes de las que dispone una comunidad de regantes sirve de soporte distribución y evacuación a un recurso natural y público como es el agua. Una acequia en mal estado o un desagüe que no cumple su función puede afectar a la gestión sostenible del recurso, por lo que el acceso a la información en este caso tiene relevancia ambiental.

Con fundamento en lo anterior, se han dirigido Sugerencias a distintas comunidades de regantes para que suministren a los comuneros copias de los acuerdos adoptados para la modernización del regadío o de las actas de las correspondientes

sesiones. Los acuerdos referentes a las obras de modernización para regadío, que también son motivo frecuente de queja, son cuestiones de especial trascendencia para la comunidad de regantes y sus miembros y gozan de una participación reforzada, como refleja el hecho de que la convocatoria de las juntas generales en las que vayan a adoptarse —por la envergadura económica del asunto y la controversia y oposición que estas cuestiones suscitan entre los partícipes—, deba hacerse no solo a través de los medios de publicidad ordinarios (edictos municipales y anuncios en la sede de la comunidad y en el boletín oficial de la provincia y en medios de comunicación) sino, además, de forma individualizada a cada partícipe.

15.5 CONTAMINACIÓN

15.5.1 Contaminación acústica

Además de lo reseñado en el epígrafe sobre el ruido provocado por las grandes infraestructuras, un porcentaje significativo de las quejas que recibe esta institución se refieren a la contaminación acústica procedente de un amplio rango de focos, como las actividades económicas; los vehículos y actividades de transporte; las instalaciones deportivas; las fiestas populares; los conciertos; los comportamientos vecinales, e, incluso, las molestias generadas por animales domésticos. Las situaciones que los ciudadanos exponen ante esta institución no representan problemas ambientales a gran escala, pero afectan decisivamente a la vida cotidiana, al descanso y a la salud de quienes los sufren.

La legislación española reconoce que el ruido es causa de preocupación por sus efectos sobre la salud, así como sobre el comportamiento humano individual y colectivo, debido a las consecuencias físicas, psíquicas y sociales que conlleva y la afección que implica para los derechos individuales y el entorno. Según reiterada jurisprudencia, los derechos que pueden verse vulnerados con elevados niveles de contaminación acústica son el derecho a la intimidad personal y familiar, el derecho a la inviolabilidad del domicilio, el derecho a la salud y el derecho a un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona. Por ello, durante las actuaciones que lleva a cabo esta institución, el Defensor del Pueblo reitera a las Administraciones Públicas competentes que no pueden permanecer pasivas ante los problemas de esta naturaleza que la ciudadanía plantea.

Cuando el Defensor del Pueblo tramita estos asuntos confía en que la Administración actúe con eficacia en un tiempo prudencial, pero no siempre sucede. Lógicamente las personas afectadas expresan a esta institución su desazón e impotencia, cuando esto último ocurre, porque conviven con un ruido no deseado y nocivo, que perturba su calidad de vida.

Esta institución considera aconsejable la existencia de planes de inspección de las actividades más ruidosas del municipio porque permitiría detectar antes los problemas y, en consecuencia, adoptar medidas tempranas para solucionarlos. No se pretende soslayar la dificultad que representa para algunos ayuntamientos la realización de este tipo de actuaciones, que requieren de personal técnico y medios materiales, pero también hay que considerar que estas tareas preventivas garantizan a la ciudadanía una mejor protección de sus derechos.

Resulta imprescindible a su vez que la normativa municipal sea suficiente y contenga los instrumentos necesarios para permitir a los servicios del ayuntamiento competente comprobar los hechos y reaccionar con rapidez y contundencia ante las vulneraciones de los niveles establecidos.

Locales de hostelería y terrazas

Durante 2021 se han recibido quejas relacionadas con la proliferación de terrazas en la vía pública en toda España y el correspondiente incremento de las molestias a los vecinos. Las personas afectadas se refieren, por una parte, a la instalación de nuevas terrazas, como consecuencia de la flexibilización de los criterios para obtener la autorización municipal con motivo de la crisis económica y social provocada por la pandemia. Por otra, cuestionan la ampliación de las terrazas ya existentes, lo que puede ocasionar que las aceras queden invadidas por mesas, sillas y sombrillas, y que aumenten las molestias por ruido hasta altas horas de la madrugada.

Destaca a ese respecto la actuación iniciada ante el Ayuntamiento de Madrid sobre las terrazas instaladas en el barrio de Chamberí, donde una asociación de vecinos se ha dirigido reiteradamente al ayuntamiento porque no pueden descansar en sus domicilios y porque estiman que no se están supervisando adecuadamente las terrazas con el fin de comprobar que respetan en todo momento la normativa urbanística, ambiental y de establecimientos públicos. El Defensor del Pueblo ha solicitado información sobre la autorización y el funcionamiento de estas terrazas y sobre las inspecciones giradas, a fin de verificar las denuncias ciudadanas por molestias por ruido, incumplimiento de horario, superación del aforo autorizado u ocupación de un mayor espacio del concedido.

Asimismo, se ha estado a la espera de la aprobación de la nueva ordenanza de terrazas, que finalmente ha sido aprobada mientras se redacta este informe. Esta institución estudiará la información remitida y la nueva ordenanza aprobada y valorará la procedencia de nuevas actuaciones.

También se han seguido recibiendo quejas relativas a los ruidos causados en los establecimientos comerciales, de grandes y pequeñas dimensiones. Los principales

motivos de denuncia se vinculan con los sistemas de climatización o refrigeración, la falta de insonorización de los locales, el uso de la megafonía, los golpes de impacto durante la manipulación del género, el arrastre de los carritos de compra y la descarga de las mercancías fuera de los horarios autorizados. La intervención del Defensor del Pueblo ha servido para que los servicios municipales inspeccionen estas actividades y realicen las pertinentes mediciones de ruido y vibraciones en los momentos que los ciudadanos identifican los niveles de molestias más elevados. La realización de las inspecciones y mediciones de acuerdo con este criterio ha permitido detectar en la mayoría de los casos superaciones de los límites marcados por la normativa ambiental, lo cual ha conllevado la imposición de medidas, así como la imposición de sanciones, en algunos casos muy graves, lo que suele resultar disuasorio de los incumplimientos y eficaz.

Eventos multitudinarios

La pandemia ha motivado que el número de eventos culturales, musicales y festivos sea menor que en años previos a la crisis sanitaria. No obstante, ha seguido habiendo conciertos, más en 2021 que en 2020. Los ciudadanos que residen cerca de los recintos donde se celebran estos espectáculos multitudinarios sufren sus efectos y exponen que pasan noches sin dormir, tanto por el ruido procedente de la música como por el trasiego de personas y vehículos en sus barrios. Ha de tenerse en cuenta que los festivales musicales duran varios días y que se realizan al aire libre con potentes equipos de sonido y de amplificación.

Los ciudadanos muestran su decepción con las administraciones por autorizar estos eventos sin imponer medidas efectivas para contrarrestar ruidos y vibraciones, olores o suciedad, entre otros efectos indeseados.

En la actuación realizada por el Festival de Verano 2021-MadBeach Club, esta institución ha vuelto a indicar al Ayuntamiento de Madrid, como en su día hizo respecto al Mad Cool, que los grandes eventos musicales que se realicen cerca de zonas residenciales deben ser evaluados con detenimiento antes de su autorización, dando audiencia no solo a los promotores del evento sino a todos los interesados, entre los que se incluyen los vecinos afectados. Además, en este caso, el lugar donde se produjo el evento se encuentra dentro la Casa de Campo, que es un Bien de Interés Cultural que ha de ser salvaguardado de posibles afecciones ambientales.

El Defensor del Pueblo ha solicitado al ayuntamiento conocer cómo se valoró la incidencia ambiental y cuáles han sido las conclusiones. Asimismo, ha trasladado al ayuntamiento que, ante niveles de ruido muy superiores a los autorizados, la Policía municipal debe poder precintar el foco del ruido, como medida provisional y sin tener que

esperar a que sea ratificada por el órgano administrativo competente cuando se inicie el procedimiento.

En este tipo de eventos puede suceder que las multas impuestas no resulten disuasorias y se repitan los comportamientos infractores. Por ello, se ha recordado al ayuntamiento que el establecimiento de la sanción pecuniaria debe prever que la comisión de la infracción no resulte más beneficiosa para el infractor que el cumplimiento de las normas infringidas.

Fiestas patronales y locales

Las molestias que generan en las viviendas cercanas las atracciones feriales o los escenarios para conciertos y espectáculos han seguido siendo motivo habitual de queja en 2021.

Como ya ha manifestado esta institución en informes anteriores, la Administración municipal tiene que conseguir un equilibrio entre el derecho de los vecinos a descansar, de un lado, y el derecho de reunión, el ocio, las tradiciones culturales y el bullicio propio de las festividades, de otro. Es posible conciliar los derechos y los bienes jurídicos en juego si los Ayuntamientos trabajan en la minimización de los ruidos nocturnos y en la mejora de la organización a través de un control adecuado y proporcionado de los emplazamientos, los horarios y los niveles de ruido de las actividades más molestas, especialmente la música amplificadas y las sesiones de discoteca hasta altas horas de la noche.

Hay que señalar, además, que los locales habilitados para peñas o sedes festivas, que no solo se utilizan durante las fiestas patronales, sino que son además lugar de reunión durante el resto del año, producen molestias a los vecinos por ruido e insalubridad. Con frecuencia no cuentan con aislamiento acústico y las condiciones de seguridad e higiénico-sanitarias son deficientes. A este respecto, esta institución ha indicado a las administraciones locales que, ante denuncias ciudadanas por el funcionamiento de estos locales, no deben incurrir en pasividad ni poner como excusa el ambiente relajado de las fiestas o que su uso sea ocasional, ya que los incumplimientos detectados deben ser sancionados y adoptarse las oportunas actuaciones conforme a la normativa urbanística y ambiental.

Otras actividades cotidianas que producen molestias por ruido

Hay otros focos de ruidos, de muy variada procedencia, que suscitan quejas y actuaciones de esta institución en tanto no deben exceder los límites tolerables, de acuerdo con la normativa de aplicación y de conformidad con los usos locales. A

continuación, se refieren brevemente aquellos que han suscitado un mayor número de actuaciones de esta institución:

- Ladridos de perros que perturban el descanso vecinal. La Administración local suele manifestar que es difícil comprobar estas molestias, pero el Defensor del Pueblo ha apreciado en ocasiones falta de rigor en la aplicación de las ordenanzas de contaminación acústica, convivencia ciudadana o de tenencia de animales domésticos; las cuales recogen que los propietarios o poseedores de los animales han de adoptar las medidas necesarias para que no se ocasionen ruidos o molestias al vecindario que perturben la convivencia, en especial durante el horario nocturno.
- Ruidos vecinales, ante los que a menudo la Administración considera que se trata de cuestiones de derecho privado en las que no debe intervenir. Sin embargo, teniendo en cuenta la legislación del ruido y sobre Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, el hecho de que exista un problema de convivencia no siempre deja sin fundamento una denuncia por molestias por ruido, ni hace desaparecer la obligación de los ayuntamientos de intervenir. La Policía local puede mediar en los conflictos entre vecinos. En la ciudad de Madrid existe el Programa del Agente Mediador que se encarga de estas situaciones.
- Campanarios. En general, las personas afectadas suelen pedir solo que se module su funcionamiento y la frecuencia de las campanadas, esto es, que sigan sonando sin perturbar el descanso vecinal, especialmente por la noche. En algunos casos, ha sido necesario sugerir al ayuntamiento concernido que realice las comprobaciones acústicas oportunas y, a raíz de los resultados, adopte medidas, aunque no siempre estas Sugerencias han sido aceptadas. En otros casos, atendiendo a las Sugerencias de esta institución, el ruido se ha medido y se ha llegado a una solución satisfactoria para todas las partes, al sonar las campanas con respeto a la normativa ambiental y hacer un uso más específico para la llamada a misa o para celebraciones concretas.
- Molestias por ruido de autobuses de transporte público o privado. En estos casos, las paradas de autobuses han sido el motivo de queja principal. El Defensor del Pueblo ha solicitado a la Administración competente que analice y mida la situación acústica de la zona donde están emplazadas estas instalaciones y que se adopten medidas para mitigar las molestias como, por ejemplo, la reducción de la velocidad permitida en la zona o la utilización de autobuses menos ruidosos.

- Limpieza viaria, recogida de la basura y tareas de jardinería. Las molestias proceden de la maquinaria o vehículos utilizados (sopladores de hojas, señales acústicas de los camiones o golpeo de los contenedores) durante la prestación de estos servicios en horario nocturno, y se suelen corregir utilizando máquinas menos ruidosas o modificando los horarios para realizar las tareas más molestas durante el día. Ha de insistirse en que la Administración tiene que ser especialmente cuidadosa en la emisión de ruidos y en la aplicación de medidas correctoras en los equipamientos y servicios municipales. Las Administraciones Públicas deben ser las primeras en dar ejemplo, especialmente, en el respeto al medio ambiente.
- Unidades de aire acondicionado molestas. Se han iniciado actuaciones con el fin de que la Administración competente exija la retirada definitiva de las que no son legalizables e imponga para el resto la adopción de medidas correctoras que ajusten su funcionamiento a los niveles de ruido establecidos en las ordenanzas sobre contaminación acústica.
- Instalaciones deportivas y parques que producen molestias a los vecinos por estar cerca de viviendas. En estos casos, y si efectivamente se ha comprobado que las molestias superan los valores permitidos, esta institución ha recomendado a los ayuntamientos que establezcan normas de uso y horarios razonables para estos lugares de esparcimiento y ocio deportivo. Según los casos y las distintas situaciones, ante usos inadecuados e incívicos con afecciones graves al lugar y a los vecinos, la Administración se ve obligada a instalar un cierre perimetral para poder controlar el acceso a estas instalaciones o a realizar un seguimiento policial de la zona casi a diario.

15.5.2 Contaminación del aire

La Organización Mundial de la Salud (OMS), la Agencia Europea del Medio Ambiente y otros organismos constituidos para la defensa de la salud y del medio ambiente vienen realizando continuos llamamientos a la corrección de la contaminación atmosférica por los graves perjuicios que supone para la salud.

La legislación en esta materia establece objetivos de calidad que no deben superarse, límites para la emisión de determinados contaminantes y el deber de las Administraciones Públicas de adoptar medidas preventivas y correctoras de la contaminación, fundamentalmente a través de dos vías: estableciendo las condiciones aplicables a las actividades contaminantes en los instrumentos de intervención previa al inicio de la actividad (autorizaciones ambientales, declaración de impacto ambiental o

licencias ambientales) y mediante la aprobación de medidas preventivas y correctoras, a través de la aprobación y ejecución de planes para la mejora de la calidad del aire. Las Administraciones Públicas también están obligadas a evaluar la calidad del aire y a instalar estaciones suficientes, a fin de disponer de la información adecuada para la elección de medidas para proteger la salud y el medio ambiente eficazmente.

Este año se han retomado las actuaciones por la contaminación atmosférica en el oeste de Gijón (Asturias). La Consejería de Administración Autonómica, Medio Ambiente y Cambio Climático de Asturias está evaluando la calidad del aire y adoptando medidas para corregir la contaminación a través de planes específicos (2014, 2017 y otro en elaboración) y también a través de un plan de acción a corto plazo dirigido a reducir los niveles de partículas en suspensión para el período 2021-2023, de acuerdo con lo establecido en el artículo 16.2 de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera. La consejería actúa correctamente cuando, pese a que no se superan los valores límite de partículas en suspensión (PM10) en su estación de evaluación de la calidad del aire en esa zona, realiza dos estudios específicos que sí revelan superaciones de los valores límite diarios y tiene en cuenta los datos obtenidos en otra estación, esta municipal, para adoptar, en colaboración con el ayuntamiento, el plan para la reducción de partículas en suspensión. Hay que considerar que las medidas correctoras recaen, en gran parte, sobre ámbitos de su competencia (por ejemplo, la modificación de las autorizaciones ambientales integradas otorgadas a instalaciones contaminantes).

No obstante, el Defensor del Pueblo ha instado a la consejería a que haga lo posible por cumplir en plazo los planes de mejora y a que sea especialmente exigente con las medidas que deben adoptar las instalaciones industriales o portuarias más contaminantes. La consejería dispone de potestades sancionadoras y de revisión de las autorizaciones otorgadas que debe ejercer para exigir la adopción de las medidas previstas o imponer otras nuevas si las adoptadas son insuficientes. En todo caso, las actuaciones prosiguen en relación con un informe realizado por el Instituto de Salud Carlos III sobre la ubicación de estaciones fijas en puntos próximos a los focos contaminantes y con los estudios epidemiológicos que elabora la Consejería de Salud.

Las administraciones locales tienen relevantes competencias para mejorar el ambiente atmosférico urbano, por ejemplo mediante la regulación del tráfico rodado, los aparcamientos, el acceso de vehículos a casco urbano, la peatonalización de algunas zonas y, en general, mediante la organización de la movilidad urbana.

En relación con la modificación de la ordenanza que regulaba Madrid Central, esta institución ha concluido que la nueva redacción reduce el nivel de protección ambiental existente. La razón está en que permite una mayor entrada de vehículos tanto en la Zona de Bajas Emisiones de Especial Protección-Distrito Centro como en la zona

de Plaza Elíptica. De esta forma, se rebajan sensiblemente las limitaciones para la entrada en dichas zonas de vehículos de empresas y autónomos, quienes pueden dar de alta hasta tres matrículas (las cuales podrán modificar hasta dos veces en cada mes natural) y, además, de los vehículos de los invitados por estos (veinte vehículos por cada mes). En este último caso, sin ningún tipo de requisitos, restricciones o limitaciones.

De acuerdo con la doctrina constitucional del principio de no regresión, el deber de conservación del medio ambiente que incumbe a los poderes públicos tiene una dimensión, la de no propiciar la destrucción o degradación del medio ambiente, que no consentiría la adopción de medidas, carentes de justificación objetiva, que supusieran un patente retroceso en el grado de protección que se ha alcanzado.

Ahora bien, no puede identificarse el deber de conservar el medio ambiente con el deber de conservar la norma. El deber constitucional del artículo 45 se proyecta sobre el medio físico, en tanto que el principio de no regresión se predica del ordenamiento jurídico. Las normas no son intangibles, pues la reversibilidad de las decisiones normativas es inherente a la idea de democracia, pero el margen del legislador no es ilimitado, pues está supeditado a los deberes que emanan del conjunto de la Constitución española, entre ellos el precepto citado. Por tanto, la apreciación del potencial impacto negativo de una modificación sobre la conservación del medio ambiente requiere una cuidadosa ponderación, en la que, entre otros factores, habrá de tomarse en consideración la regulación preexistente.

Lo dicho por el Tribunal Constitucional para las normas con rango de ley puede exigirse, con mayor motivo, a las normas de rango inferior, de manera que cuando una Administración promueva o apruebe modificaciones normativas aplicables al medio ambiente —en este caso la calidad del aire—, tal modificación debe ir precedida de una sólida justificación técnica que asegure que no se reduce el nivel de protección ambiental existente. Dicha justificación no se ha encontrado en el caso analizado, en el que se formularon cuatro Sugerencias al Ayuntamiento de Madrid, dirigidas a garantizar en las Zonas de Bajas Emisiones de Especial Protección-Distrito Centro y Plaza Elíptica el nivel de protección ambiental previamente existente y a la inclusión de las zonas de bajas emisiones dentro el ámbito de la Ordenanza de Calidad del Aire, así como a establecer medidas de seguimiento, control y evaluación del cumplimiento de la Ordenanza de Movilidad Sostenible, de 5 de octubre de 2018, y, en particular, del eventual aumento de los niveles de contaminación en las zonas de bajas emisiones de especial protección. Las Sugerencias no han sido aceptadas.

15.5.3 Residuos y suelos contaminados

Conforme al artículo 11 de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, expresión del principio de que quien contamina paga, los costes relativos a la correcta gestión de los residuos deben correr, en primer lugar, a cargo del productor inicial de los residuos. La ley establece otros responsables (como el poseedor actual o anterior de los residuos) que deberán hacerse cargo de la gestión, si no es posible que el generador del residuo lo haga. Se persigue con ello que en cualquier supuesto exista un responsable encargado de retirar los residuos indebidamente gestionados y no se generen riesgos para la salud pública o el medio ambiente por su acumulación. Esta regla se aplica a todo tipo de residuos.

Depósitos irregulares de residuos

Un número considerable de actuaciones se centran en la existencia de vertederos irregulares en algunos municipios en los que hay sitios con basuras depositadas de manera incontrolada en zonas alejadas de los núcleos urbanos, poco transitadas y de difícil acceso. Se trata de un problema de especial complejidad y repercusión negativa hacia el medio ambiente. Los ayuntamientos manifiestan que, en la mayoría de los casos, resulta imposible determinar el origen y la autoría del vertido, por lo que tienen que asumir la recogida de los residuos vertidos en espacios públicos del municipio. Por eso, esta institución suele recomendar que, a fin de evitar estas situaciones, se adopten medidas para proteger su territorio. En este sentido, el Ayuntamiento de San Martín de la Vega (Madrid) ha informado a esta institución de que, para evitar la aparición de nuevos vertederos en los caminos de dominio público, ha adoptado nuevas actuaciones, que han consistido en servicios especiales de vigilancia de la Policía local por determinadas zonas para prevenir y localizar a los autores de estos hechos o cortes de viales para evitar el paso de vehículos.

También se siguen dos actuaciones por varios depósitos irregulares de residuos procedentes de la construcción en Valdemoro (Madrid). En la más avanzada, la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura, de la Comunidad de Madrid, ha sancionado a las empresas responsables con una multa por incumplir la legislación de residuos, pero estas no han cumplido con su obligación de retirarlos. Tras iniciarse la actuación, la consejería ha comunicado que finalmente se han limpiado las parcelas donde estaban abandonados los residuos. La actuación prosigue con el ayuntamiento para comprobar si el movimiento de tierras en las parcelas disponía de licencia municipal.

Abandono de neumáticos fuera de uso

Este año se ha podido concluir la actuación seguida con el Ayuntamiento de Collado Villalba (Madrid) por el reiterado abandono de neumáticos fuera de uso en un polígono industrial. La normativa específica sobre estos residuos, modificada en agosto de 2020, establece la obligación de los generadores de neumáticos fuera de uso de hacerse cargo de los que se generen dentro del marco de sus actividades (por ejemplo, un taller) y de entregarlos al productor de neumáticos (por ejemplo, al fabricante), o a un centro autorizado o gestor, a menos que procedan a gestionarlos por sí mismos. Además, esa normativa prohíbe específicamente el abandono de neumáticos en todo el territorio nacional y remite a dicha ley para la sanción del incumplimiento de las obligaciones de gestión o de la prohibición de abandono (artículo 46 de la Ley de residuos). Análogas previsiones pueden extraerse de la legislación autonómica y de la ordenanza municipal en la materia, donde se especifican, además las competencias municipales e inspección y sanción.

El ayuntamiento manifestó las dificultades existentes para identificar al responsable del abandono de los neumáticos, sin embargo no parecía que se hubiera dirigido a las instalaciones generadoras de neumáticos existentes en la localidad para que acreditaran documentalmente, tal y como exige la Ley de residuos, que los habían gestionado correctamente, por ejemplo mediante la presentación de aquellos documentos que demuestren que los han entregado a un gestor para ser reciclados o para darles el tratamiento que corresponda. Si bien el ayuntamiento no ha establecido formalmente el plan de inspecciones que el Defensor del Pueblo le recomendó, sí ha adoptado varias medidas con la finalidad de prevenir el abandono y evitar riesgos para la salud pública o el medio ambiente. Así, ha contratado a una empresa para que se encargue de la recogida de residuos y se ha dotado de un servicio de inspección ambiental al que ha encomendado la inspección rutinaria de las instalaciones generadoras de residuos en polígono industrial P-29 y en otras instalaciones de la localidad. No obstante, debe conseguirse que quien genera el residuo, y no el ayuntamiento con los presupuestos públicos, asuma los costes de gestión, como exige la ley.

Actuaciones referidas a los depósitos de fibrocemento en el barrio de Santa María de Benquerencia (Toledo)

El Defensor del Pueblo se ha dirigido de nuevo al Ayuntamiento de Toledo y a la Viceconsejería de Medio Ambiente, de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, para que informen sobre los trabajos de retirada de amianto en el barrio de Santa María de Benquerencia, así como para conocer las medidas utilizadas para asegurar que la

gestión de estos residuos se está realizando sin poner en peligro la salud y sin generar riesgos para el medio ambiente, según prevé el artículo 7 de la Ley de residuos.

Esta institución ha propuesto que se lleve a cabo un registro administrativo de los trabajos realizados en estos suelos, de manera similar a lo previsto para los suelos contaminados (artículos 35.4 y 38) y se comunique formalmente a los propietarios de los terrenos con presencia de amianto la prohibición de realizar movimientos de tierras u otros usos en esos lugares para evitar la dispersión de las fibras. Asimismo, esta institución ha planteado a la Administración la redacción y aprobación de un Plan de acción de medio ambiente y salud, que identifique las condiciones ambientales del barrio y los potenciales riesgos para la salud, y que permita alcanzar un equilibrio entre desarrollo humano, protección de la salud y respeto al medio ambiente. El Defensor del Pueblo ha insistido, además, en la realización de continuos controles para evaluar la presencia de fibras de fibrocemento en la zona afectada y en que se facilite información actualizada a los vecinos sobre las medidas que se implantan.

Se estima que la Administración autonómica podría impulsar alguna fórmula de colaboración con el Ministerio para la Transición Ecológica, con el fin de que lo acontecido con este problema de contaminación por amianto sirva a otras comunidades autónomas o al propio ministerio, a fin de afrontar coordinadamente alguna acción en este sentido, o de promover una regulación sobre los residuos de amianto.

15.5.4 Sustancias tóxicas y nocivas

Plaguicidas que incluyen en su composición sustancias prohibidas en la Unión Europea

Una asociación ecologista interpuso una queja por posibles irregularidades en la comercialización de los plaguicidas en España. La asociación acompañaba un completo informe basado en datos recopilados con grandes dificultades desde 2013. El estudio se titula *Autorizaciones de pesticidas prohibidos* y ha sido difundido públicamente.

La investigación realizada por el Defensor del Pueblo ha confirmado, respecto al año 2020, la conclusión alcanzada por la asociación reclamante en años anteriores, a saber, que la Administración estatal está haciendo un uso rutinario e insuficientemente justificado de la facultad de autorizar excepcionalmente la comercialización de plaguicidas que contengan sustancias activas prohibidas o no autorizadas en la Unión Europea.

El Reglamento (CE) 1107/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, del 21 de octubre de 2009 (en adelante, Reglamento de fitosanitarios) impide, con carácter general, la autorización del uso de sustancias activas que estén clasificadas como

mutágenas, cancerígenas o tóxicas para la reproducción o de aquellas que, por su capacidad de alterar el sistema hormonal, puedan causar efectos nocivos a la salud humana o en organismos no objetivo. La razón de esta prohibición es proteger la salud humana, animal y el medio ambiente, al haberse comprobado que dichas sustancias producen en estos efectos adversos inaceptables.

Solo cuando se produzcan situaciones excepcionales de emergencia fitosanitaria que requieran controlar un peligro que no pueda gestionarse por otros medios razonables, el Reglamento de Fitosanitarios permite la posibilidad excepcional de que los Estados miembros de la Unión Europea concedan autorizaciones para la comercialización de productos fitosanitarios que contengan dichas sustancias prohibidas o no autorizadas [(artículo 53 d)]. Estas autorizaciones excepcionales deberán estar científicamente justificadas, otorgarse para usos controlados y limitados y por un plazo de tiempo no superior a 120 días.

Según el informe, el número de autorizaciones excepcionales otorgadas en España entre 2013 y 2019 fue de 462. En 2019, la Dirección General de Sanidad de la Producción Agraria del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación concedió 33 autorizaciones excepcionales de plaguicidas que permitieron el empleo de estos productos en concentraciones superiores o en usos diferentes a los autorizados. Ocho de las 32 sustancias activas contenidas en las 33 autorizaciones de emergencia no estaban autorizadas por su elevada toxicidad o por no haber sido solicitada su autorización por el fabricante y 13 fueron identificadas como «disruptores endocrinos», sustancias con capacidad de alterar el equilibrio hormonal.

A la vista de la gravedad de las conclusiones del informe, esta institución inició una investigación con el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación sobre las autorizaciones excepcionales otorgadas en 2020 a plaguicidas que incluían sustancias no autorizadas para ningún uso en su composición.

Tras analizar el contenido de las resoluciones de autorización, se ha podido constatar que en 2020 se volvió a autorizar la comercialización de plaguicidas que contienen esas sustancias activas sin que la Administración haya motivado ni justificado adecuadamente la concurrencia de requisitos exigidos en el artículo 53 del Reglamento de Fitosanitarios; ni tampoco que el empleo de estas sustancias sea indispensable para atender un peligro imprevisible, como exige el artículo 34 de la Ley de Sanidad Vegetal.

Pues bien, atendiendo a la normativa y a la guía aprobada por la Comisión Europea sobre la motivación de las autorizaciones excepcionales de uso de estos productos fitosanitarios, el Defensor del Pueblo ha apreciado que las autorizaciones no han otorgado en situaciones de emergencia o de riesgo imprevisible; no se han aportado estudios científicos concluyentes sobre la falta de alternativas posibles en todos los

casos; las autorizaciones no están suficientemente motivadas, hasta el punto de que ni siquiera se identifica a los solicitantes originales de la autorización (la solicitud se canaliza a través de las comunidades autónomas pero no se identifica a los operadores), y los controles del uso de los productos fitosanitarios son insuficientes. Además, es necesaria mayor información al público, como se ha explicado en el epígrafe sobre acceso a la información ambiental.

Esta forma de proceder, por la cual unas autorizaciones que deberían ser excepcionales se otorgan todos los años y sin cumplir los requisitos establecidos en la normativa es, a juicio de esta institución, contraria al principio de precaución, que impone a los autoridades públicas el deber de adoptar medidas apropiadas para prevenir riesgos potenciales para la salud pública, la seguridad y el medio ambiente y que otorga primacía a la protección de estos intereses sobre los intereses económicos.

No es este el parecer del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, que en su sentencia nº 147/2021 (y en otra posterior sobre las autorizaciones otorgadas en 2019) viene a refrendar la legalidad de la autorización excepcional del uso otorgada a las sustancias 1,3-dicloropropeno, cloropicrina y sus mezclas para la desinfección de suelos en diversos cultivos, en 2018. Ello sirve de argumento al Ministerio de Agricultura para rechazar las Sugerencias del Defensor del Pueblo respecto a las sustancias investigadas en esta actuación, aunque asegura que va a iniciar un proceso de reflexión para modificar la normativa y mejorar el procedimiento de autorización.

En todo caso, el Tribunal Supremo, el 16 diciembre de 2021, ha admitido a trámite un recurso presentado por la asociación ecologista, al entender que reviste interés casacional determinar si las circunstancias especiales para que un Estado miembro pueda autorizar –excepcionalmente y por un período no superior a 120 días– la comercialización de productos fitosanitarios para su utilización controlada y limitada, exigen la justificación e identificación expresa del peligro, que este no pueda controlarse por otros medios razonables, así como, en su caso, qué otras condiciones se requieren para entender suficientemente motivada la resolución de autorización de estos productos fitosanitarios.

Uso de herbicidas con glifosato para el mantenimiento de carreteras estatales en Galicia

Una de las sustancias que más quejas genera es el uso del glifosato, que forma parte de la composición de los herbicidas. El glifosato fue objeto de varias resoluciones por parte de esta institución en 2017, cuando estaba en proceso de renovación la autorización de su uso en productos herbicidas y cuyo empleo se permitió hasta el año 2022. De acuerdo con el Real Decreto 1311/2012, de 14 de septiembre, por el que se establece el

marco de actuación para conseguir un uso sostenible de los productos fitosanitarios, las Administraciones Públicas deben:

- Adoptar medidas para reducir los riesgos y los efectos del uso de los productos fitosanitarios en la salud humana y el medio ambiente y fomentar planteamientos o técnicas alternativos, tales como los métodos no químicos.
- Garantizar que se avise a los ciudadanos de la aplicación de los herbicidas con glifosato con antelación, con el fin de evitar dichos riesgos y de posibilitar que los vecinos dispongan de tiempo suficiente para adoptar las precauciones convenientes.
- Garantizar el correcto funcionamiento del sistema de seguimiento de los posibles efectos adversos que se detecten del empleo de dichas sustancias y comunicar las denuncias que reciban a los órganos de coordinación establecidos en la normativa materia de productos fitosanitarios, de acuerdo con el artículo 4 del Real Decreto 1311/2012.

El Defensor del Pueblo ha recordado estas obligaciones a las administraciones estatal y autonómica, tras una investigación sobre el uso de herbicidas con glifosato en las márgenes de las carreteras estatales en Galicia, con relación a posibles efectos adversos sobre la salud humana o el medio ambiente. Pese a que el glifosato es una sustancia autorizada en la Unión Europea, el Defensor del Pueblo no aprecia que el uso de herbicidas con glifosato tenga ese carácter residual que afirman las Administraciones Públicas, y que se ajuste de manera estricta a los requisitos de uso establecidos en la normativa. Se han detectado insuficiencias en la justificación de la necesidad de emplear fitosanitarios con glifosato, en la aplicación del sistema de avisos y en el seguimiento y control de su uso.

En primer lugar, los productos fitosanitarios químicos (como son los herbicidas con glifosato) solo deben usarse cuando no sea viable el empleo de medios mecánicos y tampoco el uso de otros medios alternativos a los que las administraciones no han hecho referencia (artículos 1, 3, 5 y 50.4 del Real Decreto 1311/2012).

Respecto al sistema de comunicación y avisos al público, no ha quedado acreditado si los vecinos fueron avisados con antelación a la aplicación del herbicida, pues parece que se notificó al Ayuntamiento de Lugo y que este no contestó hasta meses después de la aplicación. La Administración estatal de carreteras tampoco adoptó medida alguna ante el silencio del ayuntamiento para asegurarse de que el aviso se había producido. La Administración autonómica ha explicado que, dada la configuración urbanística de Galicia, con núcleos dispersos y edificaciones aisladas, es frecuente y habitual el tránsito de viandantes y animales domésticos por carreteras y caminos; y que,

en muchos casos, el pastoreo del ganado de explotaciones agrícolas extensivas alcanza dichas vías, dada la proximidad de los pastos al perímetro de las redes viaria. En casos así, la falta de avisos es especialmente reprochable.

Finalmente, ninguna de las administraciones consultadas, tampoco la Consejería de Medio Ambiente, Territorio y Vivienda de Galicia, ha aportado datos de seguimiento de posibles daños por el uso de los productos fitosanitarios con glifosato que pudiera servir de fundamento para recomendar la adopción de criterios de un uso más restrictivos que los que se han expuesto. Esta institución preguntó específicamente por las actuaciones de seguimiento que se hubieran realizado para detectar posibles efectos negativos sobre el medio ambiente derivados de la aplicación de estos herbicidas en las márgenes de las carreteras, a los efectos, entre otros, de notificar a la autoridad competente cualquier nueva información sobre dichos efectos. Ninguna Administración ha informado sobre el funcionamiento de estos mecanismos, pese a que el Servicio de Sanidad y Producción Vegetal afirma recibir denuncias habitualmente de ganaderos por intoxicaciones en el ganado o de viandantes por animales de compañía que ingieren o entran en contacto con vegetación tratada con este tipo de herbicida. Dicho servicio se ha limitado a alegar la dificultad de realizar la investigación y de valorar los efectos, al no existir en el momento del tratamiento químico, algún inspector o agente de la autoridad que pueda constatar hechos probados que sirvan al menos para investigar las supuestas irregularidades en los tratamientos químicos efectuados. De aquí se deduce que la Consejería de Medio Rural no ha formalizado las correspondientes denuncias ni las oportunas comunicaciones ante los órganos estatales, de manera que el sistema de seguimiento previsto en las normas no ha funcionado.

Las dificultades expuestas por la Administración no son infrecuentes cuando se trata de justificar la falta de control de una determinada actuación potencialmente contaminante y que debería haberse realizado para verificar el cumplimiento de la normativa y evitar riesgos para el medio ambiente o las personas. La falta de medios para inspeccionar y sancionar, la dificultad de controlar el hecho contaminante cuando se produce, la falta de certeza para determinar de manera concluyente si un determinado daño ha sido generado por un hecho contaminante o incluso cuál es el origen de la contaminación, son razones que frecuentemente aducen las Administraciones Públicas.

A juicio de esta institución, en la dificultad de solventar dichos obstáculos reside la importancia de aplicar proporcionadamente el principio de precaución en el uso de herbicidas con glifosato, y en la necesidad de que, en tanto no se prohíba su utilización, las administraciones trabajen en un programa que tienda a su progresiva sustitución de acuerdo con el Plan de Acción Nacional 2018-2022, sobre el uso sostenible de los productos fitosanitarios. Deben además concretar los supuestos de aplicación y establecer criterios más homogéneos para llegar a esa decisión, así como garantizar un

sistema eficaz de avisos a la ciudadanía y mejorar el funcionamiento del sistema de detección y notificación de efectos adversos que pudieran derivarse del empleo de dichos productos.

16 URBANISMO

Consideraciones Generales

Las quejas que se reciben sobre urbanismo, aunque variadas en su objeto, versan fundamentalmente sobre planeamiento, ejecución, licencias urbanísticas y disciplina. Se incluyen también en este apartado las actuaciones respecto al deber de conservación de inmuebles y las relativas a las barreras arquitectónicas en espacios públicos y privados.

Tras la crisis económica iniciada en 2010, la falta de rentabilidad de la inversión ha ocasionado en estos años el enfriamiento de la actividad promotora, especialmente en la elaboración de planes y su posterior ejecución urbanística, cuya leve recuperación se ha visto afectada por la pandemia en 2020 y 2021.

De esta forma, el ritmo de la construcción se ha ralentizado, o incluso detenido. Lo que resulta más preocupante es la paralización de obras ya empezadas y el abandono de urbanizaciones y construcciones no acabadas por los promotores. Estas obras no pueden ser recepcionadas por los ayuntamientos, al no haberse realizado correctamente, y los propietarios se encuentran con viviendas que no reúnen las debidas condiciones y con escasos mecanismos de defensa frente a esta situación. Con frecuencia, se dirigen a esta institución manifestando sus quejas. Para evitar que se produzcan estas situaciones, el Defensor del Pueblo insta a las corporaciones locales a impedir la ocupación de viviendas en urbanizaciones inacabadas y, por tanto, carentes de licencia de primera ocupación.

En 2021 destacan de nuevo las quejas relativas a la inactividad municipal a la hora de adoptar medidas para garantizar la completa gestión de unidades de ejecución sin terminar, estrechamente conectadas con la situación descrita de no finalización de los proyectos de urbanización. Los ayuntamientos escudan su inactividad en la crisis económica y en la falta de presupuesto para atender debidamente las funciones administrativas. Naturalmente, no es la crisis económica la causa de estas situaciones, que ya se daban antes, aunque es cierto que la crisis ha agudizado estos problemas crónicos.

El promotor debe conservar la urbanización hasta su entrega y recepción por el ayuntamiento, que solo asume esta obligación cuando la urbanización se concluye. Por ello, desde esta institución se recuerda a las entidades locales que no pueden permanecer pasivas frente al incumplimiento de la ejecución del planeamiento urbanístico a causa de la imposibilidad de la iniciativa privada de afrontar el coste

económico de la actuación, y que los planes urbanísticos que aprueban deben ser realistas, ejecutables y estar adecuadamente financiados.

Asimismo, en 2021 se han seguido recibiendo numerosas quejas por ausencia o deficiente acceso a la información urbanística. Esta institución, cuando inicia actuaciones, sigue encontrando en las Administraciones Públicas una resistencia a dar acceso a la información urbanística y ambiental, y facilitar así la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos. La cultura de la transparencia tiene aún que calar con mayor profundidad en la actividad de las Administraciones Públicas.

En materia de licencias, los retrasos en la resolución de las solicitudes, en algunos casos incluso con demoras de más de un año, centran las actuaciones del Defensor del Pueblo. Es preciso agilizar la obtención de licencias, impulsar la digitalización de los trámites y simplificar los procedimientos de gestión. A la vez, las entidades locales han de dotarse de medios personales y también de medios materiales suficientes. Lograr simplicidad y claridad en los procedimientos repercutiría directamente en la rapidez y agilización de su tramitación.

Por último, debe reseñarse que la inactividad municipal ante el deficiente estado de conservación de inmuebles y solares, y también ante las denuncias de infracciones urbanísticas y retrasos en la tramitación de los expedientes, ha continuado siendo en 2021 un motivo central de quejas y actuaciones de esta institución.

16.1 PLANEAMIENTO Y EJECUCIÓN

16.1.1 Retrasos en la tramitación y aprobación de planes urbanísticos

Constituye una constante de las últimas décadas el reproche que se realiza a la tardanza en la tramitación de los procedimientos urbanísticos, demoras que son más acentuadas en la tramitación de los instrumentos de planeamiento, por cuanto dichos procedimientos son más complejos en atención a diversos factores, como la intervención de más de una Administración —entidad local para la aprobación inicial y provisional y autonómica para la definitiva—, la simultaneidad del procedimiento urbanístico con el de la evaluación ambiental estratégica o la multiplicidad de informes sectoriales requeridos. Esta lentitud en los procedimientos de elaboración de los distintos tipos de planes, unida a la escasez de medios económicos, impide a los ayuntamientos revisar y actualizar debidamente sus instrumentos de planeamiento.

Pese a ello, el Defensor del Pueblo ha de insistir en que el planeamiento es la base necesaria y fundamental de toda ordenación urbana. Es preciso que los municipios cuenten con planeamientos generales aprobados definitivamente, ya que garantizan un marco de seguridad jurídica imprescindible para la inversión de los agentes privados,

posibilitan la armonización de los planes y proyectos con la legislación urbanística y de ordenación del territorio, y con los planes de ordenación territorial, y permiten adaptar la ordenación urbanística a la realidad social y económica.

Los planes de ordenación tienen vigencia indefinida, pero, como toda regla, no deben mantenerse de forma rígida y absoluta, puesto que el discurrir de los acontecimientos puede hacer aconsejable establecer modificaciones, siendo siempre susceptibles de mejora o adaptación a nuevas necesidades. La vigencia indefinida no puede entenderse en un sentido de perpetuación de la ordenación, sino como una garantía de su estabilidad y permanencia.

Los ayuntamientos están, por tanto, legitimados para modificar y revisar sus planes. Por ejemplo, cuando nuevos criterios o nuevas necesidades urbanísticas hagan necesaria o adecuada su actualización. La actualización del planeamiento se justifica en sí misma, no solo porque el transcurso del tiempo atestigüe la existencia de nuevos criterios o necesidades, sino también porque las numerosas reformas de la legislación urbanística hacen necesario —e incluso obligatorio— que el planeamiento municipal se adapte a los nuevos marcos legales a través de procesos de revisión o mediante la elaboración de un nuevo plan general.

En estos términos, se dirigió el Defensor del Pueblo al Ayuntamiento de Toledo, recordándole la obligación legal de proceder a la revisión de su plan de ordenación municipal, a instancia de unos vecinos que reclamaban los servicios de limpieza y alumbrado público para determinadas viviendas situadas en un vial de titularidad privada. Esta institución pudo constatar que la calle ni siquiera se encontraba grafiada como vial público en el plan, y dedujo que el ayuntamiento tampoco tenía previsto incluirla, pese a que está abierta al tráfico y es susceptible de ser utilizada por la totalidad de los vecinos.

Las obras de urbanización son obras públicas y han de ser entregadas a la Administración, lo que constituye un derecho de esta y, a su vez, una obligación que no puede demorar indefinidamente. La recepción de las obras es el acto que determina el nacimiento de la responsabilidad de la Administración, en cuanto a la conservación y mantenimiento. Sin embargo, la doctrina jurisprudencial ha establecido el criterio de la recepción tácita y le ha otorgado plenos efectos. En consecuencia, si las obras de urbanización han sido ejecutadas y están en uso consentido y tolerado por la Administración, habiéndose desarrollado sobre el ámbito una auténtica actuación de edificación y la concesión de licencias de ocupación, han de entenderse recepcionadas de manera tácita, produciéndose, por tanto, el nacimiento de la responsabilidad del ayuntamiento en su conservación y mantenimiento.

En el supuesto analizado, dado el largo tiempo trascurrido desde que se terminaron las obras de urbanización y se edificaron las viviendas, cabía deducir de

manera indubitada una puesta en servicio de las instalaciones, zonas verdes y viales, de forma consentida y tolerada por el ayuntamiento, que ha permitido y autorizado actos edificatorios y concedido licencias de ocupación. Se habría producido, pues, una recepción tácita, debiendo asumir la Administración local las responsabilidades derivadas de la conservación y titularidad plena del dominio público.

En consecuencia, el Defensor del Pueblo dirigió una Sugerencia al Ayuntamiento de Toledo, para que iniciara la tramitación de la revisión del plan de ordenación municipal vigente en ese municipio, y, de no ser posible, emprendiese sin más dilaciones los trabajos para proceder a modificarlo puntualmente, a fin de incluir la calle como vial público. Una vez ultimados los trabajos anteriores, y aprobado el instrumento de planeamiento, se sugirió que acordase la recepción tácita de la calle de uso público y asumiera las labores de conservación y mantenimiento, así como los gastos que dichas labores generen, en cumplimiento del deber que corresponde al ayuntamiento de prestar en el término municipal los servicios obligatorios que establece la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL). Ambas Sugerencias fueron aceptadas.

Esta institución tramita otras quejas similares por 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. Resulta ilustrativa de este tipo de actuaciones las realizadas en el supuesto planteado por un vecino del municipio de Hermandad de Campoo de Suso (Cantabria), cuya parcela estaba clasificada como suelo urbano y no rústico, a pesar de que se trataba de un cercado interior dentro del pueblo sin ningún acceso a vía pública.

Se indicó al ayuntamiento que otorgar a un terreno la clasificación urbanística adecuada y la que le corresponde por sus características y servicios es razón suficiente de interés público para una modificación puntual del plan general. La clasificación de suelo urbano está 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.

Por tanto, esta institución formuló una Sugerencia al ayuntamiento para que verificase la situación urbanística de la parcela del reclamante y, en caso de constatar que no reúne los requisitos previstos en la ley del suelo cántabra, se iniciase el procedimiento para modificar puntualmente el planeamiento general del municipio, a fin de clasificar aquella como suelo no urbanizable. No se ha recibido respuesta del ayuntamiento sobre la aceptación o no de la Sugerencia, y ello a pesar de que se ha requerido en tres ocasiones su remisión urgente.

16.1.2 Retrasos en la tramitación y aprobación de proyectos de gestión urbanística

En otras ocasiones, el retraso se produce a la hora de promover la ejecución urbanística de un determinado ámbito. Son numerosas las quejas que se reciben de personas que denuncian retrasos e incluso paralizaciones de desarrollos urbanísticos. En la mayoría de los casos han transcurrido sobradamente los plazos previstos en los respectivos planes para que los urbanizadores lleven a cabo dicha ejecución urbanística.

Son los ayuntamientos, en tanto que titulares de la función pública urbanizadora, los que han de velar por que se ejecuten completa y adecuadamente los instrumentos de planeamiento, se urbanice conforme a los proyectos aprobados y se proceda a la recepción de las obras de urbanización dentro de los plazos legalmente establecidos.

Ante el retraso de desarrollos urbanísticos, el Defensor del Pueblo recuerda a las Administraciones Públicas, en sus respectivas esferas de competencia, que han de dirigir, inspeccionar y controlar la actividad de ejecución urbanística para exigir que se ajuste a los planes de ordenación territorial y urbanística. Esta potestad cobra más relevancia, si cabe, en el caso de las administraciones locales, en tanto que aprueban, al menos en sus fases iniciales, los planes urbanísticos. Estos deben ser realistas, ejecutables y estar financiados adecuadamente, máxime cuando los ayuntamientos disponen de los medios que les otorga la legislación urbanística para garantizar que los terrenos se destinen al fin o uso previsto en dichos planes.

En consonancia con lo anterior, siguen siendo frecuentes las Sugerencias que formula esta institución a fin de que los ayuntamientos impulsen esta fase del desarrollo urbanístico, incluso mediante la determinación de algún sistema de iniciativa pública. Cuando el urbanizador incumple sus obligaciones, los ayuntamientos deben adoptar las medidas que la legislación urbanística pone a su disposición, precisamente para garantizar la efectiva ejecución del planeamiento, que aprueba la misma Administración municipal. Por esta razón, el Defensor del Pueblo sugiere a los ayuntamientos que acuerden la sustitución del sistema de actuación por compensación por otro de gestión pública (expropiación o ejecución forzosa) o mixta (cooperación), previa tramitación de un expediente de declaración de incumplimiento de los deberes urbanísticos de los propietarios.

Es el caso de una urbanización en el municipio de Mutxamel (Alicante), cuyas obras no están finalizadas y en las que la junta de compensación no ha atendido los requerimientos que le han dirigido los técnicos municipales en sus informes, con el fin de introducir los servicios urbanos e infraestructuras necesarias. Los servicios jurídicos municipales aconsejaron a la corporación el inicio de un expediente declarativo del incumplimiento del deber de urbanizar en plazo, por parte de la junta de compensación, y que el ayuntamiento actuase por ejecución forzosa con cargo a esos mismos propietarios.

Un supuesto ilustrativo de importantes dilaciones en la ejecución urbanística de un ámbito es el de una unidad de ejecución en el municipio de Paracuellos de Jarama (Madrid), cuyo plan parcial fue aprobado en 2008 y aún no ha sido desarrollado, por lo que sigue precisando de su transformación urbanística, de forma que pueda dotarse de los elementos y servicios exigibles. El ayuntamiento atribuye a la iniciativa particular la gestión del citado ámbito de actuación y no se plantea impulsar la ejecución de las actuaciones urbanizadoras. Mientras tanto, el titular de la queja carece de un servicio tan básico como el abastecimiento de agua potable.

Esta institución ha indicado a la Administración municipal que ejerza sus competencias con carácter inmediato, adoptando las medidas precisas para garantizar la completa y adecuada gestión de esta unidad, a la vista de que no se promueve mediante la iniciativa particular. Asimismo, y dado que el inmueble del afectado se encuentra fuera de ordenación, se sugirió a la entidad local que analizase la situación desde esta perspectiva.

Ante usos declarados fuera de ordenación, no puede autorizarse ninguna obra salvo las necesarias para la ejecución del planeamiento urbanístico y, en tanto estas no se acometan, las reparaciones estrictamente exigibles para la seguridad y la salubridad de los inmuebles. Ahora bien, la jurisprudencia viene declarando que, mientras se ejecutan las previsiones del nuevo planeamiento, como era el caso, deben aceptarse las medidas tendentes a garantizar la continuidad de uso y funcionamiento de los edificios, careciendo de justificación destruir o disminuir por anticipado la prosperidad económica o la utilidad social del inmueble, por ser contrario al interés general. Así, merece la calificación de autorizable la obra que procura a los usuarios del edificio fuera de ordenación mayores comodidades, higiene y confort, cuando solo implica reformas que en nada inciden en sus elementos fundamentales y estructurales.

Por ello, esta institución sugiere a los ayuntamientos que autoricen en estos inmuebles, en régimen de fuera de ordenación, el suministro de agua, condicionando las licencias, esto es de forma provisional y en tanto culmine la ejecución urbanística de los terrenos. A través del condicionamiento de la licencia, el afectado puede elegir la realización o no de determinadas obras, y queda advertido de que su ejecución no supondrá un incremento del valor de expropiación del bien cuando llegue el momento, siempre que no representen una mayor consolidación y modernización del edificio en su conjunto ni incrementen el volumen edificado. Esto evita los perjuicios que se pueden provocar a los propietarios de terrenos ante la inejecución durante años de los instrumentos de planeamiento, dado que la denegación de las licencias de obras en casos como el planteado, o similares, impide el uso o disfrute de un bien privativo, lo cual conlleva una limitación del derecho de propiedad.

La Sugerencia fue rechazada por la corporación local, que alegó que la junta de compensación estaba impulsando de nuevo el desarrollo del ámbito y confiaba en que a la mayor brevedad pudieran aprobarse definitivamente tanto el proyecto de compensación como el proyecto de urbanización, lo que posibilitaría la ejecución de las obras de urbanización que dotaran a todas las parcelas del ámbito de los servicios básicos.

El Defensor del Pueblo ha llevado a cabo actuaciones similares a la expuesta con motivo de las dilaciones de la gestión de un programa de actuación urbanizadora en el municipio de Las Ventas de Retamosa (Toledo), la paralización de la ejecución urbanística por el sistema de compensación de un sector en el municipio de Parla (Madrid) y, finalmente, por el retraso en la gestión urbanística de un sector en Aguilar de la Frontera (Córdoba). Estas últimas actuaciones han finalizado en 2021, al confirmar el ayuntamiento aguilareño que se ha aprobado el documento técnico de operaciones jurídicas complementarias al proyecto de reparcelación del ámbito, lo que permitirá posteriormente aprobar y licitar el proyecto de urbanización.

Finalmente, deben mencionarse las actuaciones que, desde 2019, se han seguido con el Ayuntamiento de Madrid, a instancia de una ciudadana que denunciaba los graves daños que estaba sufriendo su vivienda, a causa de los retrasos que se estaban produciendo en la ejecución urbanística del ámbito en el que está situada y cuyo sistema de actuación es el de expropiación. En 2021, las actuaciones del Defensor del Pueblo han ido dirigidas a que el ayuntamiento dictase resolución expresa y motivada sobre la reclamación de responsabilidad patrimonial que había presentado la interesada en 2020. El Defensor del Pueblo formuló una Sugerencia en ese sentido, que fue aceptada por la entidad local.

16.1.3 Ejecución incompleta de planeamiento. Conservación de las obras de urbanización

Un año más plantean quejas los adquirentes de parcelas en urbanizaciones antiguas con un instrumento de planeamiento que, pese a estar aprobado, no ha sido ejecutado conforme a sus determinaciones, o bien solo se ha ejecutado parcialmente. Los adquirentes de dichas parcelas, y de las viviendas irregularmente construidas, resultan perjudicados, dado que carecen, la mayoría de ellas, de un adecuado suministro de los servicios básicos, incluidos aquellos que prevé como obligatorios la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), y cuya prestación debe garantizarse en todo caso por los municipios.

La inexistencia de servicios públicos básicos, las deficiencias en las infraestructuras y la insuficiencia de dotaciones en estas urbanizaciones, constituyen el

principal objeto de las quejas. Estas se centran, fundamentalmente, en denunciar la actuación de las empresas promotoras, que, una vez vendidas las parcelas, «desaparecen» sin ejecutar en su totalidad las determinaciones del plan y, por tanto, no finalizan las obras de urbanización, dejan calles y aceras sin pavimentar, alumbrado público sin instalar y toda clase de deficiencias en los servicios básicos, incluidos los de saneamiento y abastecimiento de agua, imprescindibles para que las edificaciones reúnan condiciones de salubridad y habitabilidad mínimas para el uso residencial.

Las administraciones locales suelen atribuir toda la responsabilidad a los promotores de las urbanizaciones, por lo que el Defensor del Pueblo se ve obligado a recordarles que tienen asignadas legalmente facultades de inspección y control y que en el ejercicio de esta función les corresponde vigilar y supervisar la correcta ejecución de las obras e instalaciones. Dicha responsabilidad es exigible tanto en lo que afecte a las características técnicas de la obra de urbanización ejecutada, como a los plazos en que deba terminarse y entregarse a la Administración, sin olvidar que están asimismo obligadas a dictar de manera inmediata órdenes de ejecución cuando se detecten los primeros incumplimientos y, en caso necesario, acudir a la imposición de multas coercitivas. Son, además, frecuentes las ocasiones en que esta institución les ha dirigido el Recordatorio del deber legal general de no autorizar la facultad de edificar hasta que los terrenos no adquieran la condición de solar o cuando, al menos, se asegure la ejecución simultánea de la urbanización y de la edificación mediante la presentación de fianzas, previsiones estas que han de aplicarse de forma estricta en desarrollos futuros, para evitar los problemas descritos en las quejas.

Entidades urbanísticas conservadoras

Como ya se ha destacado en anteriores informes, la situación de estas urbanizaciones viene a agravarse ante la renuencia de algunos ayuntamientos de recibir las obras de urbanización y, por tanto, de asumir su conservación y mantenimiento. Ello permite que, durante años —y a veces de manera indefinida—, estas obligaciones sigan recayendo en los propietarios de las parcelas constituidos en entidad de conservación, lo que sin duda contribuye a acrecentar el deterioro de las infraestructuras y dotaciones.

Estas entidades tienen como finalidad la conservación y el mantenimiento de las obras de urbanización, dotaciones e instalaciones de los servicios públicos, pero no la ejecución. Están obligadas a mantener las obras y servicios en el estado en que se le entregaron, en un estado normal de uso, y a realizar obras de mera conservación. No se les puede exigir obligaciones mayores, como urbanizar parcialmente lo que reste. Sin embargo, los ayuntamientos no suelen aceptar sin reparos este criterio.

El Defensor del Pueblo considera que debe ser el plan el que determine y concrete el plazo máximo de conservación, previsión que en muchas ocasiones olvida la Administración planificadora. Esta institución ha repetido de forma insistente que la obligación de los propietarios de costear el mantenimiento y conservación de los servicios públicos de la urbanización, incluso tras su entrega a la Administración, es temporal, por tiempo y plazo definidos y con carácter excepcional.

El deber de conservar las urbanizaciones afecta esencialmente a bienes y servicios públicos. Cuando estas obligaciones se exigen a particulares, se les obliga a asumir competencias propias de un ente público, una excepción al régimen general de competencias municipales que solo el mismo interés público puede justificar y amparar. Por lo tanto, cuando no existe limitación temporal alguna, esta institución sostiene que las administraciones deben fomentar el diálogo encaminado a suscribir convenios urbanísticos que, entre otros aspectos, delimiten el tiempo de la obligación de conservar la urbanización a cargo de los particulares.

Por otra parte, es preciso insistir en que la existencia de una entidad urbanística colaboradora en ningún caso exime a la Administración local del deber de recibir las obras de urbanización y, por tanto, de asumir su conservación, una vez finalizadas y en condiciones aceptables. Efectuada esta cesión, la conservación corresponde al ayuntamiento, y en ningún caso puede extenderse dicha obligación más allá de la cesión.

Un ejemplo ilustrativo de lo que se acaba de exponer es el caso de una urbanización en el municipio de El Casar (Guadalajara), en la que el ayuntamiento persiste en su actitud de no asumir la conservación y mantenimiento de las obras de urbanización pese a que se hallan parcialmente recepcionadas. Ello conlleva que los vecinos residentes se vean obligados a pagar a la entidad de colaboración unas cuotas urbanísticas adicionales a los impuestos y tasas municipales por recibir exactamente los mismos servicios que cualquier otro vecino del municipio.

Esta institución recordó al ayuntamiento que le corresponde asumir la obligación de prestar a su costa los servicios públicos básicos desde el mismo momento de la recepción de una urbanización. El mantenimiento de la urbanización y la prestación de los servicios públicos urbanísticos deben ser asumidos de forma obligatoria por el ayuntamiento, con cargo a la hacienda municipal, la cual está financiada en parte con las aportaciones tributarias de los propietarios de dicha urbanización.

Por ello, el Defensor del Pueblo formuló al ayuntamiento una Sugerencia en tal sentido. Como consecuencia de lo anterior, una vez asumida por parte de esa corporación local la obligación de conservar las obras de urbanización, se sugirió también que acordase la disolución de la entidad urbanística colaboradora de

conservación, al ser los ayuntamientos, por su condición de órganos de tutela de este tipo de entidades, los que en última instancia han de acordar dicha disolución. Esta institución está a la espera de recibir la respuesta del ayuntamiento sobre la aceptación o no de las Sugerencias formuladas.

Necesidad de colaboración entre administraciones

Debe también mencionarse un asunto que ocupa a esta institución desde 2017, relativo a un barrio del municipio de Torrejón del Rey (Guadalajara), cuyos promotores no culminaron las obras de urbanización en su día. El barrio está atravesado por una carretera que lo divide. Los urbanizadores no ejecutaron en su día las pasarelas peatonales, previstas tanto en el planeamiento entonces vigente como en el proyecto de urbanización, y que tenían como fin conectar ambas zonas. Este fue el motivo que llevó a varios vecinos a solicitar la intervención del Defensor del Pueblo.

Tras las actuaciones llevadas a cabo con el Ayuntamiento de Torrejón del Rey y con la Unidad de Carreteras del Estado en Guadalajara, esta institución ha concluido que existen profundas discrepancias en las posturas que mantienen ambas administraciones y que la solución del problema está lejos de lograrse. Por ello, el Defensor del Pueblo requirió a ambas una colaboración activa para acometer una solución definitiva al problema de movilidad existente en el municipio, mediante la ejecución conjunta de las obras que fuesen precisas. Esta institución cree necesaria y exigible una mayor coordinación entre ambas administraciones.

La Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL) establece los deberes de información mutua, cooperación y de asistencia activa entre administraciones. Por su parte, la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, en sus artículos 3 y 140, regula los principios generales que deben respetar todas las Administraciones Públicas en sus relaciones recíprocas, entre ellos, los principios de colaboración, cooperación y coordinación.

El respeto a estos principios cobra especial relevancia cuando es necesario aunar, como ocurre en materia urbanística, las distintas competencias que inciden en el territorio. El ejercicio de competencias concurrentes sobre un mismo espacio físico es un supuesto habitual y propio del Estado autonómico que configura la Constitución. Ante la concurrencia de competencias, las Administraciones Públicas deben actuar conforme a dichos principios, sin que la existencia de distintos títulos competenciales pueda en ningún caso tener como resultado la desatención de los intereses públicos.

En suma, con el fin de evitar que la ciudadanía se vea desatendida, como en este caso en el que los vecinos llevan esperando más de 50 años a que se solucione un problema de movilidad peatonal del que en ningún caso son responsables, las

administraciones implicadas deben buscar fórmulas de acuerdo que permitan actuar de una manera más eficaz.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, esta institución formuló a la Unidad de Carreteras del Estado en Guadalajara una Recomendación para que actuara de forma coordinada con las administraciones local y autonómica, colaborara con ellas y les prestara apoyo activo. Asimismo, dirigió a ambas administraciones la Sugerencia de que estudiaran fórmulas de colaboración y adoptasen conjuntamente medidas para buscar alternativas, a fin de solucionar el grave problema de movilidad peatonal que padece ese barrio.

16.1.4 Zonas verdes

Se han tramitado diversas quejas sobre zonas verdes en las que se denuncia o bien el estado de abandono y suciedad en el que se encuentran, o bien que se destinen a usos distintos, como por ejemplo, estacionamiento de vehículos o almacenamiento de enseres. Los ciudadanos que se dirigen a esta institución solicitan que se habiliten estos espacios para uso y disfrute del vecindario.

En estos casos, se recuerda a las administraciones municipales que corresponde al planificador determinar en el plan el destino urbanístico del territorio, mediante la fijación concreta de la clase de uso y destino que corresponde a cada porción de suelo. De esta forma, si se califica el suelo como zona verde, no podrá destinarse más que a dicho uso. Es más, dichas zonas son un elemento esencial de toda ordenación urbanística, ya que deben ser suficientes para el desarrollo normal de la vida ciudadana fuera del hogar. Y no solo por imperativos sanitarios, sino también para facilitar la convivencia social.

Las zonas verdes, parques y jardines son bienes de uso común general especialmente protegidos. Este especial régimen jurídico se traduce en una serie de garantías tendentes al mantenimiento e intangibilidad de estas zonas, al objeto de impedir que sean borradas del dibujo urbanístico de la ciudad sin la concurrencia de poderosas razones de interés público. Es constante la preocupación de esta institución por la preservación de las zonas verdes en cuanto constituyen una garantía de calidad de vida para la ciudadanía.

16.2 LICENCIAS URBANÍSTICAS

El otorgamiento de las licencias constituye una de las actividades urbanísticas que más directamente incide en los ciudadanos. Sin embargo, esta institución ha podido constatar que, a pesar de la importancia que tiene en la práctica, en los distintos procedimientos

de concesión, especialmente en los municipios pequeños, existen numerosas pautas de funcionamiento que no responden a normas escritas, o, al menos, a normas que se encuentren vigentes en la actualidad. En ocasiones, esto suscita en los ciudadanos una sensación de inseguridad y desconfianza ante una aparente excesiva discrecionalidad de la Administración municipal.

Como ejemplo de estas disfunciones, se podría citar la frecuencia con la que las Administraciones Públicas olvidan que las licencias tienen una naturaleza rigurosamente reglada y constituyen actos debidos. Necesariamente han de otorgarse o denegarse, según la actuación pretendida se adapte o no a las determinaciones establecidas en el planeamiento y en las ordenanzas. Han sido numerosas las quejas en las que desde esta institución se ha recomendado a los ayuntamientos que no se condicione la concesión de licencias urbanísticas.

Por otro lado, las empresas y particulares que acuden al Defensor del Pueblo denuncian su incertidumbre y se preguntan por el tiempo que se tardará en resolver sus solicitudes. Al igual que en años anteriores, son muy numerosas las quejas que se han recibido sobre la lentitud en la tramitación por los ayuntamientos de las licencias de obras, en muchos casos con demoras de meses e incluso años para otorgarlas o denegarlas. Estas demoras ocasionan graves perjuicios: retraso en la puesta en marcha de actividades empresariales; coste para los propietarios y promotores de viviendas; sobreprecio para el comprador final de una vivienda, etc. También se ven afectadas las arcas públicas ya que los ayuntamientos, durante ese período, dejan de ingresar la recaudación de determinados impuestos.

En tales casos, esta institución recuerda a las corporaciones locales que la mayoría de los actos de uso del suelo y edificación están sujetos a licencia urbanística municipal y que la obligación de los ciudadanos de solicitar previa licencia se corresponde con la obligación municipal de dictar resolución expresa en los plazos que la propia ley tiene establecidos para cada procedimiento (artículo 21 de la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas). El plazo máximo legalmente establecido en la mayoría de las leyes autonómicas, para resolver sobre las solicitudes de licencia, es de tres meses para obras mayores y de un mes para las menores.

El Defensor del Pueblo sugiere a los ayuntamientos que dicten sin más demoras resolución expresa sobre las solicitudes de licencia que se le formularan.

En 2021 se han dirigido Sugerencias en ese sentido al Ayuntamiento de Valencia, que lleva dos años tramitando un expediente para implantar una actividad; al Ayuntamiento de San Tirso de Abres (Asturias), que no ha resuelto una solicitud presentada en enero de 2020 para cambiar la titularidad de una licencia; al Ayuntamiento

de Tarifa (Cádiz), que, debido a la abundante carga de trabajo que recae en los servicios técnicos municipales, aún no ha resuelto una solicitud de licencia de obras presentada en diciembre de 2019; al Ayuntamiento de Palma (Illes Balears), que lleva años tramitando un expediente para la implantación de un centro comercial. Esta institución está a la espera de recibir la respuesta de dichas administraciones locales sobre la aceptación o no de las Sugerencias.

En la mayoría de las ocasiones, las Sugerencias son aceptadas y las entidades locales resuelven las solicitudes de licencia en un sentido u otro. Ahora bien, como dichas resoluciones se dictan en meses e incluso años después de la fecha en que se presentaron las correspondientes solicitudes, esta institución concluye sus actuaciones recordando el deber legal que tienen de dictar una resolución expresa en todos los procedimientos y notificarla cualquiera que sea su forma de iniciación. Son los casos del Ayuntamiento de Madrid, que tardó más de año y medio en conceder una licencia de nueva implantación y casi dos años en conceder otra para la transformación de un local en vivienda; del Ayuntamiento de Torremolinos (Málaga), que resolvió una solicitud de licencia para la construcción de una vivienda tres años después de su presentación; del Ayuntamiento de San Lorenzo de El Escorial (Madrid), que tardó casi un año en conceder una licencia de obra menor.

En otros casos, las administraciones locales alegan para justificar estas demoras la insuficiencia de medios personales y materiales con que cuentan, lo que obliga a esta institución a recordarles que deben solicitar ayuda a las diputaciones o a la comunidad autónoma. Tal y como la propia Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL) establece, la Administración autonómica ha de facilitar a las entidades locales —y estas solicitar— la asistencia, colaboración y cooperación que precisen para el ejercicio de sus funciones.

Esta institución se ha dirigido en tal sentido al Ayuntamiento de San Martín de Valdeiglesias (Madrid), que ha admitido que lleva años sin tramitar solicitudes de licencia, y cabe suponer que tampoco cualquier otro documento de carácter urbanístico, al carecer de técnico, arquitecto o arquitecto técnico que sea funcionario de carrera. Los excesivos retrasos en los que se está incurriendo para resolver estas solicitudes de licencia en ningún caso son imputables a los solicitantes y les está provocando serios perjuicios. El Defensor del Pueblo, por ello, sugirió a la alcaldía que pusiera esta situación en conocimiento de la Dirección General de Urbanismo y Suelo de la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Sostenibilidad de la Comunidad de Madrid y solicitase asistencia técnica y cooperación, a fin de habilitar los medios personales y materiales necesarios para la elaboración y emisión de los correspondientes informes urbanísticos, de forma que puedan resolverse a la mayor brevedad los expedientes de licencias pendientes desde hace años.

La Comunidad de Madrid asume las competencias propias de la diputación provincial y, por tanto, desarrolla, en relación con las entidades locales madrileñas, las funciones de coordinación, colaboración y asistencia que la legislación estatal atribuye a las diputaciones provinciales. Así lo establece en los artículos 112.2 y 123 de la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local, y se refuerza en el artículo 242.1 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, normas ambas de la propia comunidad.

Pese a que la Sugerencia fue aceptada por el Ayuntamiento de San Martín de Valdeiglesias, la Administración autonómica descartó la solución que apuntaba el Defensor del Pueblo, al entender que la situación derivaba de un incumplimiento reiterado y dilatado en el tiempo de una obligación legalmente atribuida como propia a las entidades locales, como es la de la organización y aprobación de la plantilla municipal, incluyendo aquellos puestos que han de ser únicamente cubiertos por funcionarios públicos, por razón del desempeño de aquellas funciones que la ley les reserva. Por tanto, sostenía que el problema de fondo es la ausencia de elaboración, aprobación y aplicación de la relación de puestos de trabajo por parte del ayuntamiento. En estos términos, el Defensor del Pueblo formuló una Sugerencia al ayuntamiento para que adoptase las medidas e instrumentos necesarios de forma que, a la mayor brevedad posible, pudiera elaborarse dicha relación de puestos de trabajo del personal municipal, en la que quedase determinado el puesto de arquitecto con la naturaleza de funcionario. Hasta la fecha no se ha recibido respuesta del ayuntamiento sobre su aceptación o no.

16.3 DISCIPLINA URBANÍSTICA

La inspección urbanística es una potestad pública de ejercicio inexcusable, dirigida a comprobar que los actos privados o públicos de ocupación, construcción, edificación y uso del suelo se ajustan a la legalidad y a la ordenación urbanística.

En 2021, los problemas más frecuentes que se han observado se refieren, como es habitual cada año, a dilaciones en la adopción de las medidas necesarias para comprobar las infracciones, sancionarlas y legalizarlas o revertirlas. Al respecto, la falta de impulso de los procedimientos de disciplina urbanística y, en ocasiones, la pasividad de algunos ayuntamientos y la inhibición de sus potestades son las irregularidades que detecta con mayor frecuencia el Defensor del Pueblo.

Las dilaciones suelen producirse porque no se gira la pertinente visita de inspección a las obras denunciadas, a fin de comprobar la existencia de infracciones urbanísticas. También porque, una vez girada la visita y comprobada la infracción o incluso la ausencia de licencia, no se incoa o no se impulsa el procedimiento debidamente. Finalmente, porque, tras dictarse las correspondientes resoluciones, estas no se ejecutan.

El Defensor del Pueblo ha analizado casos en los que la corporación local declinaba ordenar a los servicios técnicos municipales la realización de una inspección, por no considerarla necesaria ni preceptiva. No es infrecuente tampoco que los ayuntamientos culminen la tramitación de un expediente, dicten una orden de demolición de unas obras ilegales y de restitución de las cosas a su estado anterior, pero posteriormente no comprueben si se ha ejecutado la demolición ordenada.

Las medidas que debe adoptar la Administración local no finalizan con la orden de ejecución de obras, sino que han de velar para que dicha orden sea cumplida. El Defensor del Pueblo ha dirigido a este respecto los pertinentes Recordatorios de deberes legales y Sugerencias.

16.4 PROTECCIÓN Y CONSERVACIÓN DE EDIFICIOS

Deber de conservación de construcciones y edificaciones

Los propietarios de terrenos y construcciones tienen la obligación de conservarlos en las condiciones legales de seguridad, salubridad y ornato público. El Defensor del Pueblo ha de manifestar, un año más, que esta función pública de control de la adecuada conservación de edificaciones y terrenos no puede limitarse a la voluntad de las personas obligadas, ya que la Administración municipal tiene la prerrogativa y la potestad irrenunciable de garantizar el cumplimiento de esos deberes legales. Para ello, ha de ordenar, de oficio o a instancia de cualquier persona interesada, la ejecución de las obras necesarias para conservar las mencionadas condiciones de seguridad, salubridad y ornato público.

De las actuaciones realizadas por el Defensor del Pueblo, se desprende que las administraciones locales suelen optar por la imposición de multas coercitivas antes que por la iniciación del procedimiento de ejecución subsidiaria, alegando falta de medios. Cuando aquellas aducen falta de medios técnicos (personal técnico, maquinaria, etc.), la institución recomienda que se encargue a una empresa, a un tercero ajeno a la Administración municipal, la ejecución de la obra mediante la adjudicación del correspondiente contrato público. Cuando alegan falta de medios económicos, se sugiere que se solicite asistencia, colaboración y cooperación económica a la correspondiente diputación provincial.

Deber de conservación de edificios de viviendas protegidas

Cada año, adjudicatarios de viviendas protegidas presentan quejas a esta institución sobre el defectuoso estado de conservación y mantenimiento de las propias viviendas, o de los equipamientos, elementos y espacios comunes, al mismo tiempo que exponen las

dificultades que encuentran para que las administraciones lleven a cabo las reparaciones que se precisan.

Si la Administración es la propietaria del edificio, tiene la obligación de mantenerlo en buen estado de conservación, con independencia de las actuaciones que pueda emprender contra los adjudicatarios de viviendas que lleven a cabo actos incívicos o vandálicos.

En el supuesto de que la Administración no sea propietaria de todas las viviendas del edificio, solo estaría obligada a reparar las viviendas de su propiedad y a contribuir a sufragar el coste de los gastos de reparación de las zonas comunes en la proporción correspondiente a su porcentaje de la propiedad.

El Defensor del Pueblo es consciente de que las decisiones sobre reparación de los defectos existentes en elementos comunes, y sobre la aprobación, ejecución y financiación de obras en un bloque de viviendas, corresponde a la comunidad de propietarios. Pero considera que, a pesar de ello, la Administración, en estos casos, no puede permanecer pasiva ante un problema que afecta a viviendas de su propiedad y que, además, puede suponer un incumplimiento de sus obligaciones como arrendadora, por lo que sugiere que inste en la junta de propietarios a que se resuelva con urgencia el problema. En ese sentido, se ha dirigido esta institución a la Agencia de Vivienda Social de la Comunidad de Madrid y a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León.

Conservación de bienes inmuebles culturales y singulares

La protección y el enriquecimiento de los bienes que integran el patrimonio histórico, cultural y artístico constituyen unas obligaciones fundamentales que vinculan a los poderes públicos, según el mandato de los artículos 46 y 149.1.1 y 2 de la Constitución española.

Son las comunidades autónomas quienes tienen la competencia exclusiva sobre el patrimonio cultural ubicado en su territorio y deben actuar en defensa de la integridad de los bienes que los componen, con independencia del régimen jurídico a que estén sometidos y las diferentes titularidades que sobre aquellos se ostenten.

En ejercicio de esta competencia, las comunidades autónomas han de garantizar su mantenimiento en las debidas condiciones de solidez y ornato, acordes con la naturaleza e historia de cada uno de ellos, mediante intervenciones de conservación rehabilitación y restauración.

Cuando la titularidad de alguno de estos bienes es privativa, algo muy frecuente en España, la consejería competente en ningún caso puede permanecer pasiva, como el Defensor del Pueblo ha podido constatar en algunas de sus actuaciones.

De las quejas que tramita esta institución se deduce que, con relativa frecuencia, la iniciativa y ejecución de estas labores restauradoras se ven retrasadas o incluso paralizadas por diversos motivos, generalmente de índole económica. Por ello, el Defensor del Pueblo recuerda a las Administraciones Públicas que han de habilitar las dotaciones presupuestarias correspondientes para que, en caso de deterioro, puedan efectuarse aquellos trabajos que tengan como fin el uso del inmueble como mejor forma para, precisamente, garantizar su conservación.

Se refieren a continuación las actuaciones de oficio que se han iniciado en este ámbito en 2021:

- Estado de abandono de una mezquita rural de los siglos X y XI, situada en un cortijo entre los municipios malagueños de Antequera y Campillo. Se trata del monumento islámico rural mejor conservado hasta la fecha, y declarado bien de interés cultural en 2008. A pesar de la protección que le otorga esta declaración, parece que corre el riesgo de desplomarse, debido a la falta de mantenimiento por parte de sus propietarios.
- Estado de abandono en el que se encuentra la ermita de la Monjía, en Fuentetoba (Soria), que data del año 1120. Es el más antiguo monumento de la Edad Media en la provincia. El templo, al parecer de titularidad privada, conserva elementos históricos de gran valor, lo que llevó a la Junta de Castilla y León, en 1995, a incoar expediente para declararlo como bien de interés cultural. Dicho procedimiento había concluido cuando se inició la tramitación.
- La posible pérdida de la catalogación de la Catedral de Burgos como Patrimonio de la Humanidad, según aseguró en los medios de comunicación el embajador permanente de España ante la Unesco, si finalmente se cambiaban las puertas de madera de la fachada de Santa María, que datan del siglo XVIII, por otras de bronce. La actuación permanece suspendida dado que el proyecto está siendo reevaluado.
- La restauración y conservación de la Torre Nueva o Torre Grande de Almansa (Albacete), catalogada como bien de interés cultural ocupa a esta institución desde 2018. A lo largo de las actuaciones, el Ayuntamiento de Almansa ha reconocido el deficiente estado en el que se encuentra esta torre medieval, y comunicó que estaba manteniendo reuniones con la propiedad del inmueble, así como con el arquitecto técnico responsable de los trabajos de estudio y conservación. Pudo comprobarse, por tanto, que la entidad local

estaba adoptando medidas junto con la propiedad del inmueble y la Administración autonómica, a fin de que, a la mayor brevedad, pudieran ejecutarse los trabajos necesarios que garantizaran la recuperación y restauración de la torre medieval. La entidad local ha comunicado que, ante el incumplimiento por parte de la propiedad de la orden de ejecución para la rehabilitación del bien, había dictado resolución para ejecutar subsidiariamente dichos trabajos. A la vista de dicha resolución, el Defensor del Pueblo dio por finalizadas las actuaciones, confiando que las obras puedan ejecutarse sin más demoras.

16.5 ACCESIBILIDAD Y BARRERAS ARQUITÉCTONICAS

Debe destacarse que, el 6 de agosto de 2021, se publicó en el *Boletín Oficial del Estado* la Orden TMA/851/2021, de 23 de julio, por la que se desarrolla el documento técnico de condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y la utilización de los espacios públicos urbanizados, que deroga la Orden VIV/561/2010, de 1 de febrero.

La nueva regulación entró en vigor el 22 de enero de 2022 y es la actualización y adaptación a los importantes cambios introducidos por el texto refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social (aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre) y por el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre).

Incluye este documento técnico importantes mejoras, como la posibilidad de ocupar las superficies de espacios libres o de dominio público que resulten indispensables para la instalación de ascensores u otros elementos que garanticen la accesibilidad universal; la necesidad de áreas de descanso a lo largo del itinerario peatonal accesible; la eliminación de excepciones que permitían que la anchura libre de paso del itinerario peatonal fuera inferior a 1,80 metros, y la armonización de los criterios y parámetros con el Documento Básico de Seguridad, utilización y accesibilidad del Código Técnico de la Edificación.

No obstante, un año más, esta institución debe llamar la atención sobre el retraso en la aprobación del II Plan nacional de accesibilidad universal y recordar que debería haber sido aprobado antes del final del año 2014, de conformidad con lo dispuesto en la disposición adicional cuarta del texto refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social.

Iniciadas las actuaciones ante la Dirección General de Discapacidad, esta ha informado de que la elaboración del II Plan nacional de accesibilidad universal se

encuentra en un estado muy avanzado de preparación, contando en la actualidad con un borrador finalizado pendiente de actualización y consenso.

Se encuadrará su aprobación dentro del marco de la futura Estrategia Española sobre Discapacidad 2022-2030, también en elaboración. Del mismo modo, se ha considerado oportuno alinearla con el marco del Plan España país accesible, dentro del contexto del Plan de transformación y resiliencia «España Puede», el cual pondrá en marcha un programa de reformas como el acceso a servicios públicos, la vivienda, la educación, la salud o la cultura, y que redundarán en la generación de oportunidades para las personas con discapacidad.

España país accesible está dotado con 197,6 millones de euros, a realizar entre 2021 y 2023, para inversiones relacionadas con la adecuación de espacios físicos, elaboración de materiales accesibles, adaptación de entornos digitales y páginas web, campañas de sensibilización y gastos en I+D+i y tecnología.

Barreras en el entorno urbano

La principal demanda de la ciudadanía que se dirige a esta institución por esta cuestión son los itinerarios accesibles, ya que se encuentran obstáculos en la vía pública que dificultan e impiden el tránsito a los viandantes. El Defensor del Pueblo, en estos casos, se dirige a los ayuntamientos, les recuerda sus deberes legales y formula las Sugerencias pertinentes.

En el caso de que estos obstáculos sean mobiliario urbano mal instalado o que se ha deformado o deteriorado por el paso del tiempo, o cuando las aceras o el firme presentan deficiencias, los servicios municipales de obras y mantenimiento deben acometer el arreglo de las incidencias. El mismo proceder es exigible cuando se trata de obstáculos concretos, o desperfectos de cualquier tipo que aparecen en las aceras y vías públicas. Es obligación del ayuntamiento su adecuada pavimentación, mantenimiento y conservación.

Si lo que dificulta o impide el tránsito es una construcción privada, como puede ser un muro que ocupa parte de la acera, resulta precisa la tramitación del correspondiente expediente para recuperación del espacio público.

Cuando los obstáculos se producen por una acumulación irregular de material (hormigón, cementos, residuos) durante la ejecución de obras privadas, esta institución recuerda a los ayuntamientos que han de instar su retirada y garantizar, en todo caso, un tránsito seguro de viandantes y tráfico rodado.

También se dirigen al Defensor del Pueblo ciudadanos que describen la situación de accesibilidad del entorno urbano en su conjunto o en un ámbito determinado, en

algunos casos con extensos y pormenorizados informes sobre las principales barreras existentes en su municipio, y en los que se detallan los incumplimientos de la normativa con relación a los espacios públicos urbanizados.

Esta institución comprueba que, en general, los ayuntamientos son conscientes de los problemas de accesibilidad existentes en el municipio, de la necesidad de adecuar el entorno urbano a la normativa y de desarrollar un análisis concreto de cada uno de los espacios, definiendo las actuaciones necesarias que deben acometerse. No obstante, la materialización de las obras necesarias se dilata en el tiempo y, a menudo, las soluciones son incompletas.

Pese a los problemas de financiación a que se enfrentan, los municipios deben tener presente el objetivo de tratar de mejorar la vida de sus vecinos y, en especial, la de las personas con discapacidad. Las corporaciones locales han de elaborar un diagnóstico de las principales carencias y problemas del entorno urbano en materia de accesibilidad, lo que les permitirá disponer de un inventario de los espacios que sean susceptibles de adaptación y planificar un orden de prioridades para su ejecución, plazos de realización y dotación presupuestaria. Para la consecución de estos fines, el Defensor del Pueblo, en 2021, ha continuado insistiendo ante la Administración local que la normativa no solo pide la adaptación del entorno urbano, sino que también indica el instrumento adecuado para llevar a cabo esa adaptación: el plan municipal de accesibilidad.

Barreras arquitectónicas en edificios públicos

Cada año se reciben quejas relativas a barreras arquitectónicas o deficiencias de accesibilidad en sedes de Administraciones Públicas, así como en instalaciones deportivas, bibliotecas, colegios, piscinas municipales y otros edificios públicos. Hay que mencionar la disposición de las administraciones para resolver los problemas detectados, aunque la financiación de las obras a ejecutar, en ocasiones, sigue resultando un importante escollo.

Es preciso señalar que la normativa sobre condiciones de accesibilidad en los edificios y sus exigencias son aplicables a todos los edificios públicos susceptibles de ajustes razonables, incluyéndose los edificios destinados a los servicios públicos cuando estos son prestados por empresas privadas en régimen de concesión administrativa.

Por eso, la Administración Pública puede tener en cuenta la adecuación a la normativa de accesibilidad antes de contratar la gestión del servicio público. Cuando se trata de edificios o locales de titularidad privada que se utilizan para un uso público en un servicio ya adjudicado, la Administración debe exigir a las empresas concesionarias las

acciones necesarias para la correcta prestación de los servicios, lo que implica realizar las obras de adaptación en los edificios recogidas en la correspondiente normativa.

Barreras arquitectónicas en edificios privados

Un año más, esta institución sigue recibiendo numerosas quejas de vecinos en las que exponen las dificultades para llevar a cabo obras que permitan hacer accesibles los edificios en los que residen.

Debe tenerse presente que las condiciones básicas de accesibilidad en las edificaciones son exigibles también en los edificios privados ya existentes y susceptibles de ajustes razonables —y no solo a los de nueva construcción— desde el 4 de diciembre de 2017, de conformidad con los artículos 23, 25 y la disposición adicional tercera del texto refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social.

Transcurridos más de cuatro años desde la fecha límite para el cumplimiento de las condiciones de accesibilidad, las barreras arquitectónicas, en muchos edificios privados, susceptibles de ajustes razonables, no se han eliminado. Dichas personas de edad avanzada o movilidad reducida encuentran serias dificultades, a veces insalvables, para salir de su propio domicilio.

La decisión sobre la aprobación y ejecución de las obras de eliminación de barreras arquitectónicas corresponde a las comunidades de propietarios, y estas se rigen por la Ley de propiedad horizontal. En consecuencia, si la comunidad de propietarios no aprueba la ejecución de las obras de mejora de la accesibilidad, la persona afectada se verá obligada a acudir a la vía judicial civil para exigir las.

Las políticas autonómicas y municipales de fomento de actuaciones para eliminar las barreras arquitectónicas, a través de ayudas y subvenciones, son un relevante incentivo para las comunidades de propietarios, que ven así facilitada la decisión de llevar a cabo obras de mejora de la accesibilidad en un inmueble. Ahora bien, es imprescindible que se tramiten con celeridad.

Pese a que este tipo de ayudas resultan determinantes para que muchas comunidades puedan acometer en sus edificios las obras que garanticen las condiciones de accesibilidad exigibles, esta institución detecta importantes retrasos en su concesión, por lo que pide una tramitación más eficaz. En paralelo, se considera también primordial la adopción de medidas para agilizar la concesión de licencias de obras que tienen por objeto garantizar la accesibilidad de los edificios.

16.6 PARTICIPACIÓN PÚBLICA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN URBANÍSTICA

La participación ciudadana tiene un significado especial en el ámbito local y de forma particular en el urbanismo. Dada su relevancia e incidencia en la vida pública, las corporaciones locales están obligadas desde hace mucho tiempo a informar de la planificación y gestión del suelo y a impulsar mecanismos efectivos de información y participación ciudadana.

El ordenamiento contempla la participación ciudadana en el proceso urbanístico desde su inicio. Las administraciones tienen la obligación de facilitar, a toda persona que lo solicite, el acceso a los instrumentos que se someten a aprobación administrativa tanto en el planeamiento como en la gestión urbanística. Este derecho a obtener información se atribuye a toda persona, física o jurídica, no solo a las titulares de un derecho o interés legítimo, como algunas administraciones sostienen. Correlativamente, la Administración tiene la obligación legal de facilitar su ejercicio y efectividad.

Si bien los instrumentos jurídicos que reconocen las leyes en materia de participación pública y acceso a la información son muy avanzados y se encuentran en vigor desde hace ya bastantes años, el Defensor del Pueblo detecta en sus actuaciones que no siempre determinan la práctica administrativa. Debe desarrollarse con más profundidad la cultura de la transparencia en la Administración.

Carácter público de los planes y la documentación sobre el planeamiento urbanístico

Con frecuencia, el Defensor del Pueblo debe recordar a las administraciones que todos los planes urbanísticos tienen carácter público, y, por tanto, cualquier persona puede en todo momento consultarlos e informarse de ellos en el ayuntamiento del municipio a que se refieran.

En ocasiones, las administraciones locales no facilitan la información solicitada de forma inmediata, olvidando que la legislación obliga a los ayuntamientos a disponer de un ejemplar completo de cada uno de los instrumentos de planeamiento, destinado exclusivamente a la consulta por los ciudadanos.

Este derecho, cuyo ejercicio no siempre es suficientemente respetado por las entidades locales, permite al ciudadano no solo obtener información de forma gratuita, sino también la posibilidad de examinar y tener un acceso directo a toda la documentación sobre el planeamiento urbanístico que obre en un ayuntamiento, sin necesidad de acreditar interés alguno. Así lo recoge, el artículo 5 e) del texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre.

Además, el artículo 25.1 de esa misma norma reafirma el derecho individual y colectivo a la participación pública, en su vertiente de mandato a los poderes públicos; extiende su objeto no solo a los instrumentos de ordenación territorial sino también a los de ejecución urbanística e incluso a los convenios urbanísticos, y enfatiza que el plazo mínimo de información pública será el fijado con carácter general en la legislación en la materia, que nunca podrá ser inferior al mínimo exigido en la legislación sobre procedimiento administrativo común. El apartado 3 del mismo artículo diseña un mecanismo para facilitar el acceso a los contenidos objeto de la información pública, el denominado «resumen ejecutivo», que deberá figurar en todo caso en la documentación expuesta. El apartado 4 esboza de manera complementaria un mandato a las administraciones urbanísticas para impulsar la difusión telemática tanto de contenidos como del anuncio del sometimiento a información pública.

La información pública en la tramitación de los instrumentos de planeamiento

En lo que se refiere a la participación pública, ha de insistirse a las administraciones urbanísticas en la necesidad de su intensificación, especialmente durante los procesos de tramitación de los instrumentos de planeamiento. Así, al igual que en informes de años anteriores, debe hacerse hincapié en la trascendencia del trámite de información pública como expresión directa del principio general de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos y en la adopción de las decisiones que les afecten. Los planes constituyen una decisión primordial que condiciona el futuro de la comunidad, y afectan, por tanto, de forma decisiva en la calidad de vida de los ciudadanos.

Las administraciones urbanísticas deben comprobar que el instrumento de planeamiento se haya tramitado correctamente, verificar que haya sido informado favorablemente por las administraciones sectoriales afectadas, y que se hayan respetado los períodos de información pública, durante los cuales los afectados tienen la oportunidad de acceder a los expedientes y obtener información sobre ellos, así como de presentar, en su caso, las alegaciones que estimen oportuno. También debe garantizarse que los ayuntamientos den respuesta a las alegaciones presentadas durante estos plazos y que, en caso de que aquellas se resuelvan de forma desestimatoria y no se acepten las pretensiones del alegante, la resolución esté suficientemente motivada, de forma que le permita conocer la fundamentación de la postura adoptada por la Administración municipal.

Los ciudadanos se dirigen a esta institución, bien para poner de manifiesto la falta de contestación por parte de los ayuntamientos a las alegaciones presentadas, bien porque las resoluciones desestimatorias no se encuentran lo suficientemente motivadas,

lo que les impide conocer las razones de la postura adoptada por la Administración municipal.

En estos casos, esta institución ha venido formulando a las Administraciones Públicas la Sugerencia de contestar de manera expresa y personalizada a las alegaciones presentadas en los trámites de información pública. Resulta más respetuoso con el principio de participación ciudadana dar una respuesta expresa a dichas alegaciones, incorporando en ella el informe técnico correspondiente. Esa respuesta deberá ser comunicada de forma individualizada y singular, al menos en aquellos supuestos en los que expresamente haya sido solicitado por la persona promotora de la alegación. La importancia de conocer los motivos de la respuesta tiene directa relación con el derecho a una buena Administración que, en este supuesto, implica la obligación de motivar adecuadamente la decisión a tomar y de garantizar una adecuada participación de las personas concernidas.

En suma, el derecho a la participación no debe quedar reducido a la apertura formal de un trámite de alegaciones, sino que la Administración responsable de la tramitación debe tomarlas en consideración para rechazarlas o aceptarlas, lo que conlleva un análisis de fondo y la consiguiente motivación.

La intensificación de la participación ciudadana propugnada por esta institución es de trascendental importancia en el procedimiento de elaboración de los planes para asegurar su legalidad, acierto y oportunidad, en cuanto que es precisamente la intervención de la ciudadanía la que contribuye a dotarlos de legitimidad democrática.

Denegación de derecho de acceso a la información urbanística

Hay que resaltar el alto número de quejas que se reciben precisamente por denegación del acceso, sin fundamento y generalmente por silencio, o aduciendo interpretaciones erróneas de las disposiciones legales en estas materias y, en la mayoría de los casos, dando el acceso de manera incompleta, o con considerable retraso, sobre el plazo máximo establecido. Las administraciones, aunque cada vez son más conscientes de la importancia de facilitar la mayor información urbanística posible, todavía tardan en contestar, o no contestan a las solicitudes presentadas por las personas interesadas.

Como viene reiterándose en los informes anuales a las Cortes Generales, la eficacia aplicada a la materia urbanística exige que se tramiten las solicitudes de información con diligencia y que las Administraciones Públicas cumplan con sus obligaciones legales, entre ellas la de resolver expresamente las peticiones y reclamaciones que le presenten los particulares.

El conocimiento de la fundamentación de las resoluciones administrativas constituye un presupuesto inexcusable para la defensa de los derechos e intereses legítimos. No cabe aceptar, como alegan algunos ayuntamientos, una respuesta meramente verbal a las solicitudes de información urbanística sobre licencias, obras o proyectos que se estén ejecutando en el municipio; de otro modo se estaría aceptando privar al particular de un medio de prueba para reaccionar en vía administrativa o judicial. No se olvide que en esta materia es directamente aplicable 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 (materia que incluye la información relativa al suelo, o sea la urbanística), que se refiere no al mero acceso a la información sino a facilitarla, lo que normalmente incluye entregar copias.

Por ello, con frecuencia el Defensor del Pueblo formula Recordatorios de los deberes legales que contemplan la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, la citada Ley 27/2006 y la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Cabe mencionar en este apartado el caso de una asociación que solicitó al Ayuntamiento de Murcia el acceso y copia en formato digital de un proyecto urbanístico, de propiedad municipal. La petición fue denegada, siempre de forma verbal, alegando que no se contaba con la autorización de sus autoras.

El Defensor del Pueblo recordó a la Administración local que, si bien es cierto que el artículo 14 de la Ley 19/2013 prevé entre los límites del derecho de acceso el respeto a los derechos de propiedad intelectual e industrial, es necesario que se acredite que con dicho acceso se provocaría un perjuicio a los autores. La aplicación de los límites 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. Así pues, la aplicación de estos límites no puede invocarse y aplicarse de manera automática, sino que se hace necesario realizar un análisis previo.

El ayuntamiento oponía al derecho de la asociación a acceder a la información, los derechos de propiedad intelectual o industrial, sin razonamiento alguno sobre cómo se verían afectados esos derechos o intereses que se pretendían proteger, si se suministraba el documento pedido. Tampoco justificaba el ayuntamiento el grave perjuicio que el suministro de información generaría a los intereses de las autoras del proyecto urbanístico y las razones por las cuales debe prevalecer frente al derecho a acceder a la información.

En definitiva, si en materia de transparencia la regla general es el acceso y si los límites a esta regla deben ser interpretados de manera restrictiva, la confidencialidad del

expediente y los derechos de propiedad intelectual o industrial no pueden entenderse referidos a la totalidad de los documentos que lo integran, sino exclusivamente a aquella información que efectivamente tenga carácter confidencial por existir un interés digno de protección que deba prevalecer sobre el acceso a la información, lo cual debe motivarse caso por caso; debiéndose suministrarse el resto de la información.

Por ello, el Defensor del Pueblo formuló a la entidad local dos Recordatorios de deberes legales en el sentido apuntado y además una Sugerencia para que resolviera expresa y motivadamente la solicitud formulada.

Acceso electrónico a la información urbanística

Especial mención ha de hacerse a las quejas que se han recibido este año en las que se indica que la Dirección General de Bienes Culturales de la Consejería de Educación y Cultura de la Región de Murcia no facilita el acceso electrónico a expedientes en los que los reclamantes son parte interesada.

En el marco de estas quejas se ha recordado a la Dirección General de Bienes Culturales que el artículo 53.1 a) de la Ley 39/2015, establece que la parte interesada en un procedimiento administrativo tiene, entre otros, el derecho a conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos; el sentido del silencio administrativo que corresponda, en caso de que la Administración no dicte ni notifique resolución expresa en plazo; el órgano competente para su instrucción y resolución, y los actos de trámite dictados. Asimismo, también tendrá derecho a acceder y a obtener copia de los documentos contenidos en los citados procedimientos.

Quienes se relacionan con las Administraciones Públicas a través de medios electrónicos, tienen el derecho a consultar esta información en el Punto de Acceso General electrónico (PAGe) de la Administración, que funciona como un portal de acceso. Además, desde la entrada en vigor de la Ley 39/2015, los expedientes deben tener formato electrónico (artículo 70.2), lo cual supone que deben estar disponibles en dicho formato para que los ciudadanos puedan acceder a ellos. Esta obligación entró en vigor en abril de 2021.

El Defensor del Pueblo ha dirigido varias resoluciones a la mencionada dirección general de la Región de Murcia, para que facilite el acceso a los expedientes a través de medios electrónicos. En su respuesta, la Administración autonómica admitió que no disponía de la posibilidad de consulta y acceso a los expedientes por vía electrónica. De hecho, la Región de Murcia no tenía establecido aún, formalmente, su Punto de Acceso General electrónico.

16.7 DEFICIENCIAS EN LA DOTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS MÍNIMOS Y OBLIGATORIOS

En cuanto a las quejas presentadas por una deficiente prestación de servicios públicos mínimos y obligatorios, como el alumbrado público, el abastecimiento domiciliario de agua potable, el alcantarillado y la pavimentación de las vías públicas, esta institución ha podido observar que las administraciones locales, especialmente los de menor población, siguen alegando, como justificación, la escasez de ingresos municipales.

No cabe duda de que la realidad de cada entidad local ha de tenerse en cuenta, así como hay que tener presentes las limitaciones que sufren las administraciones locales de medios humanos, técnicos, económicos o materiales, que se vieron agravadas en 2020 y también en 2021 a causa de los efectos de la pandemia, por lo que es comprensible que los municipios hayan encontrado dificultades a la hora de cubrir las necesidades vecinales.

No obstante, esta institución debe insistir en que el artículo 26 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, identifica determinados servicios, que, por su naturaleza básica y elemental, deben ser atendidos con carácter obligatorio por los municipios. En caso de insuficiencia de medios, los ayuntamientos han de solicitar a la diputación provincial, o a la comunidad autónoma, la asistencia y colaboración necesarias para poder cumplir con el deber que les corresponde.

En el sentido apuntado destacan las actuaciones tramitadas ante el Ayuntamiento de Villaviciosa de Odón (Madrid), por deficiencias en el servicio de alumbrado público en una urbanización, finalizadas al constatar que la entidad local no permanecía pasiva frente al problema, sino que estaba adoptando las medidas necesarias para resolverlo. También se siguen actuaciones ante el Ayuntamiento de Murcia, a instancia de una asociación de vecinos, por la deficiente prestación de los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento en una pedanía. Esta institución está a la espera de que la entidad local informe de las soluciones que estuviera barajando para dotar a esa zona de los servicios citados.

Finalmente, ha de resaltarse también una queja relevante, tramitada a instancia de la propietaria de una vivienda en una urbanización del municipio de Chiva (Valencia), en la que indicaba la carencia de servicios públicos elementales, como el abastecimiento de agua potable y el alcantarillado. Esta institución ha recordado a la entidad local que el abastecimiento a domicilio de agua es objeto de un servicio básico y esencial, de prestación obligatoria por todos los municipios. La titularidad del servicio siempre es municipal y su correcta prestación debe ser una prioridad. Además, los municipios también son responsables de asegurar que el agua suministrada a través de cualquier

red de distribución, cisterna o depósito móvil, en su ámbito territorial, sea apta para el consumo en el punto de entrega al consumidor.

El Defensor del Pueblo indicó al Ayuntamiento de Chiva que no debió recepcionar las obras de urbanización sin estar instalado en su totalidad el servicio de alcantarillado. La recepción definitiva de las obras de urbanización implica que queda finalizado el proceso urbanizador. En su respuesta, el ayuntamiento ha confirmado a esta institución que se está ejecutando un proyecto para garantizar el abastecimiento de agua potable. Pese a ello, se indicó a la entidad local que no podían darse por concluidas las actuaciones mientras no se confirme la finalización de estas obras. Lo mismo respecto al servicio de alcantarillado.

Las deficiencias del servicio de alcantarillado y abastecimiento de agua potable también han sido objeto de quejas ciudadanas que han motivado actuaciones de esta institución y la formulación de Sugerencias y Recordatorios de deberes legales ante otros ayuntamientos, como Parla (Madrid), Roquetas de Mar (Almería) y Jerez de la Frontera (Cádiz).

17 ADMINISTRACIÓN LOCAL

Consideraciones generales

Se recogen aquí las actuaciones de carácter general desarrolladas ante la Administración local, principalmente ante los ayuntamientos, ya que son menos frecuentes las quejas relativas a las diputaciones provinciales, los cabildos y consejos insulares, u otros órganos de gobierno de entidades que agrupan a varios municipios (como las comarcas y las mancomunidades).

Los temas planteados en este ámbito, en 2021 pueden encuadrarse en cuatro bloques. Un primer bloque engloba las quejas relacionadas con la organización y el régimen jurídico de las corporaciones locales, entre las que han de destacarse las referidas al acceso a la información pública y las cuestiones relativas a la obligación de difundirla de forma activa de conformidad con la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. El segundo lo constituyen las quejas relacionadas con el estatuto de los miembros de las corporaciones locales, dentro del que destacan, por su frecuencia, las cuestiones relativas al acceso de los concejales a la información y a los medios para ejercer las funciones de control al equipo de gobierno. El tercero está conformado por las quejas sobre la gestión del Padrón Municipal de Habitantes, con actuaciones en materia de inscripciones, cambios de domicilio y procedimientos de baja de oficio. El cuarto y último bloque es el relativo al funcionamiento de los servicios públicos locales, principalmente limpieza viaria y recogida de residuos urbanos, pavimentación de vías públicas, abastecimiento de agua potable y servicio de alcantarillado. Las deficiencias en la dotación y prestación del servicio de alcantarillado y abastecimiento de agua potable se tratan de forma más extensa en el capítulo de este informe anual dedicado a urbanismo.

Merecen especial consideración las quejas presentadas por personas a quienes sus ayuntamientos no les facilitaban información sobre los asuntos municipales. El Defensor del Pueblo sostiene el criterio de que la transparencia en la actuación municipal debe ser uno de los ejes fundamentales de todo buen gobierno, al estar vinculada de forma directa con el derecho de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos. Para garantizar esto, la ciudadanía debe poder acceder a la información pública con el fin de conocer la actividad municipal y los motivos que justifican la adopción de las decisiones. La denegación del acceso debe ajustarse estrictamente a las causas y límites tasados en la ley e interpretarse restrictivamente.

En 2021 se han incrementado, con respecto a otros años, el número de quejas y el número de Sugerencias, Recomendaciones y Recordatorios de deberes legales en

estas materias. No obstante, muchas de las quejas no han dado lugar al inicio de actuaciones, bien porque los interesados no se habían dirigido previamente a sus ayuntamientos, exponiendo los problemas que planteaban, de manera que las corporaciones locales no habían tenido la oportunidad de actuar. Esto fue así porque la cuestión objeto de la queja se basaba en apreciaciones subjetivas respecto de la calidad de la prestación de servicios públicos, o bien en una disconformidad con las actuaciones administrativas en actuaciones que se ajustaban al ordenamiento jurídico y no vulneraban derechos constitucionales.

Cuando se producen tales circunstancias, esta institución orienta a las personas físicas y jurídicas para que dirijan primero sus solicitudes y reclamaciones a las administraciones locales, y para que se vuelvan a dirigir al Defensor del Pueblo si no reciben la debida contestación expresa de la Administración o, si una vez recibida, consideran que es irregular o ilegal.

Con frecuencia también, tras iniciar actuaciones y recibir la contestación oficial de la corporación local, el Defensor del Pueblo constata que la actuación administrativa es correcta y conforme a las normas de aplicación, o bien aprecia que se ha corregido y subsanado una inicial irregularidad. Cuando esto sucede, es habitual que las personas interesadas discrepen de las decisiones adoptadas por esta institución, insistiendo en sus pretensiones, pero sin aportar ningún nuevo argumento ni datos o documentos que puedan servir para rebatir el contenido de la información facilitada por el ayuntamiento concernido.

Hay que tener presente que en los municipios que cuentan con una población de tamaño pequeño o medio, que son mayoría en España, las relaciones entre los vecinos y el ayuntamiento son de gran proximidad. En no pocas ocasiones eso hace que haya divergencias y puntos de vista muy distintos sobre las necesidades vecinales, los hechos que se denuncian y las actuaciones que se consideran prioritarias. El Defensor del Pueblo actúa si hay dudas razonables de que los servicios públicos no se están prestando de forma adecuada, o si una actuación concreta no se ajusta a los principios generales del actuar administrativo.

Debe subrayarse que, año tras año, se constata que muchos ayuntamientos, especialmente los de menor población, alegan escasez de personal y de medios económicos y técnicos para atender adecuadamente sus competencias y las necesidades vecinales. Por último, es importante señalar que buena parte de la actividad municipal y provincial supervisada por el Defensor del Pueblo encuentra acomodo en este informe anual dentro de otros apartados específicos, por razón de la materia tratada: servicios sociales, urbanismo, medio ambiente, vivienda, tributos, empleo público local, entre otros asuntos.

17.1 ORGANIZACIÓN Y RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS CORPORACIONES LOCALES

Falta de resolución en plazo. Ausencia total de procedimiento

Han sido numerosas las quejas suscitadas por la falta de respuesta en plazo de diferentes administraciones locales. El silencio administrativo se configura como una garantía para la ciudadanía, a fin de que pueda tener acceso a la vía contencioso-administrativa en caso de que la Administración no resuelva su solicitud, reclamación, recurso o petición. No es, por tanto, una prerrogativa de la Administración, sino que la falta de resolución en plazo supone el incumplimiento de una obligación legal.

Así se ha recordado a las administraciones locales cuando se ha detectado silencio o resoluciones extemporáneas. Los Recordatorios de deberes legales advierten también a las corporaciones locales que están obligadas a dar el correspondiente trámite a los escritos presentados por los interesados con celeridad, agilidad y eficacia, y que no basta con dar una respuesta verbal a las cuestiones que se le planteen.

La falta de respuesta en alguna ocasión venía acompañada de la ausencia total de tramitación de procedimiento administrativo. Es el caso de las actuaciones iniciadas ante los ayuntamientos de Aisa y Fariza (Zamora). El mandato del artículo 103 de la Constitución, que exige que la Administración sirva con objetividad a los intereses generales y actúe con sometimiento pleno a la ley y al derecho, implica que las normas que rigen los procedimientos hayan de ser observadas escrupulosamente. Por ello, esta institución ha formulado a ambos ayuntamientos el Recordatorio del deber legal de acomodar su actuación a los principios constitucionales de eficacia y celeridad, así como de impulsar de oficio todos los trámites del procedimiento, tal y como establece el artículo 71.1 de la Ley 39/2015.

Transparencia y acceso a la información

Esta institución insta a las administraciones locales, mediante los oportunos Recordatorios de deberes legales, a que tramiten las solicitudes de información con celeridad, así como a que dicten resolución expresa, tal y como establece la normativa estatal y autonómica de aplicación en materia de transparencia. También ha recordado al Ayuntamiento de Olivenza (Badajoz) que el acuerdo por el que se resuelve una petición de información pública ha de plasmarse en una resolución por escrito con todas las formalidades exigidas por la normativa administrativa, entre ellas la mención al régimen de recursos aplicable. No basta, para dar por finalizado el procedimiento, con la remisión de un oficio firmado por la alcaldía o funcionario encargado del servicio por el que se informa de la desestimación de la pretensión, ni tampoco que se traslade sin más toda o parte de la documentación solicitada.

En las actuaciones seguidas con el Ayuntamiento de Orellana la Vieja (Badajoz) sobre una solicitud de acceso a las actas de las sesiones plenarias, el Defensor del Pueblo, además de recodar la normativa de transparencia, ha señalado que el artículo 70.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), reconoce ya el derecho de todos a obtener copias y certificaciones acreditativas de los acuerdos de las corporaciones locales y sus antecedentes, así como a consultar los archivos y registros en los términos que disponga la legislación de desarrollo del artículo 105, párrafo b) de la Constitución.

Asimismo, esta institución recordó al ayuntamiento que no existe inconveniente en proporcionar la información solicitada con los datos personales que aparezcan en las actas, siempre que se refirieran a actos debatidos en el pleno o a disposiciones objeto de publicación en el boletín oficial que corresponda. Este criterio del Defensor del Pueblo es coincidente con los pronunciamientos al respecto de la Agencia Estatal de Protección de Datos.

La mera referencia al carácter desproporcionado de una petición no es suficiente como justificación para inadmitirla por abusiva. De acuerdo con el criterio interpretativo del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, que esta institución comparte, para poder considerar una petición como tal, se exige que el ejercicio del derecho sea abusivo cualitativamente, y no como parecía entender el ayuntamiento, abusivo en sentido cuantitativo. En el supuesto de que el ayuntamiento hubiera entendido que la petición era abusiva desde un punto de vista cualitativo, debió haberlo justificado de acuerdo con una ponderación razonada que demostrara que, de ser atendida la petición, se requeriría un tratamiento que obligara a paralizar el resto de la gestión de los sujetos obligados a suministrar la información, impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público que tienen encomendado. El Defensor del Pueblo dirigió una Sugerencia a esos efectos al Ayuntamiento de Las Pedroñeras (Cuenca).

Cuando la Administración local ha negado el acceso a la información solicitada al entender que sería necesario reelaborarla, esta institución ha recordado que la aplicación de dicha causa de inadmisión se limita a los casos en los que la información que se solicita deba elaborarse expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diversas fuentes de información, o bien cuando dicho organismo o entidad carezca de los medios técnicos que sean necesarios para extraer y explotar la información concreta que se solicita.

Esta institución también ha tenido que recordar a los ayuntamientos de Cubas de la Sagra (Madrid), Valga (Pontevedra) y Yepes (Toledo), su obligación de publicar en el portal de transparencia, de forma clara, estructurada y entendible para la ciudadanía, la información de carácter público referida en los artículos 6 y siguientes de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno, así como

la obligación del Ayuntamiento de Colmenarejo (Madrid) de cumplir con las resoluciones emitidas por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, al tener estas la consideración de acto administrativo y, por tanto, ser inmediatamente ejecutivas, de acuerdo con el artículo 98 de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Por último, en relación con la negativa del Ayuntamiento de Madrid a dar acceso a la información relativa a los procedimientos sancionadores abiertos por la ocupación de dominio público por terrazas, con el argumento de que se encontraban en tramitación y que las personas interesadas no ostentaban tal condición, esta institución formuló una Sugerencia para que facilitara el acceso a dicha información, al tener estos la consideración de información pública con independencia de que los procedimientos pudieran o no estar en trámite. Además, se recordó al ayuntamiento que, al amparo de la normativa de transparencia, todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, sin que quepa exigir la condición de interesado en el procedimiento.

Participación ciudadana y perfiles institucionales en redes sociales

En materia de participación ciudadana, en 2021 deben reseñarse las quejas relativas al uso indebido de los perfiles institucionales en redes sociales que, en ocasiones, hacen los equipos de gobiernos locales. Las quejas se referían al bloqueo que sufrían varios vecinos en dichos perfiles, quienes de este modo se veían privados bien de acceder a ellos, bien de poder participar, haciendo comentarios a las publicaciones de ese ayuntamiento.

El Defensor del Pueblo ha constatado que el desarrollo de la presencia institucional en las redes sociales que se ha producido en los últimos años no ha venido acompañado de su regulación general. De hecho, ni la normativa básica estatal, ni la autonómica de desarrollo en materia de régimen local, aluden directamente al fenómeno de las redes sociales ni a su regulación por parte de las entidades locales, y ello comporta que los ayuntamientos las vengán utilizando sin una previsión que dé soporte a su uso, más allá de la referencia que recoge el artículo 70 bis.3 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL).

A juicio de esta institución, en tanto que no haya una regulación estatal o autonómica sobre la materia, resulta necesario que los ayuntamientos adopten un reglamento que recoja las normas de gestión de las redes y detalle el procedimiento a seguir en caso de vulneración de las normas por los usuarios. Dicho procedimiento deberá 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, máxime cuando esta se solicite expresamente por registro de entrada de la corporación.

Además, sería conveniente que las normas reguladoras recogieran la obligación del ayuntamiento de advertir, 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. Todo ello teniendo en cuenta la necesaria proporcionalidad que debe existir entre las decisiones que se adopten y la conducta del usuario, que requiere que se determine un período máximo de bloqueo, con el fin de evitar que este pudiera tener una duración indeterminada o indefinida.

La Administración local ha de tener en cuenta que, independientemente de la plataforma que se esté usando y de la mayor o menor formalidad de las comunicaciones que se establezcan, es la responsable del perfil institucional y, en tanto que Administración Pública, está vinculada por el principio constitucional de interdicción de la arbitrariedad en la actuación de los poderes públicos. Ello exige no solo el establecimiento de unas normas claras y respetuosas con los principios que ha de seguir la actividad administrativa y sus relaciones con los ciudadanos, sino también que se garantice que estas sean conocidas por las personas que las empleen.

En consecuencia, el Defensor del Pueblo ha formulado dos Recomendaciones al Ayuntamiento de Lorquí (Murcia), para que el pleno de la corporación apruebe unas normas de uso de los perfiles municipales y para que, en la medida en la que la configuración de la red social lo permita, se incluya en los perfiles institucionales un enlace que remita a la web municipal, donde dichas normas reguladoras se encuentran publicadas.

17.2 ESTATUTO DE LOS MIEMBROS DE LAS CORPORACIONES LOCALES

Falta de medios para el ejercicio de las tareas de concejal

Con ocasión de una queja presentada ante la negativa del Ayuntamiento de Alcantarilla (Murcia) a proporcionar medios a los grupos de la oposición, el Defensor del Pueblo formuló a esa entidad local la Recomendación de que procurara a los grupos municipales los medios personales indispensables para el ejercicio de sus funciones (como concreción del derecho fundamental de participación en los asuntos públicos a través de representantes, recogido en el artículo 23 de la Constitución), salvo que se justificara adecuadamente no estar en condiciones para ello.

No debe olvidarse que el legislador prevé el derecho de los grupos municipales a disponer de medios personales para desarrollar sus funciones, si bien queda sujeto a las disponibilidades que tenga cada corporación local. De esta forma, el legislador no ha impuesto una dotación mínima de medios a los grupos ni ha garantizado el derecho de cada grupo a contar con todos los medios que pretenda, sino que será cada

ayuntamiento el que decida sobre ellos, teniendo en cuenta las disponibilidades funcionales de la organización administrativa del ayuntamiento.

Acceso a la información municipal

En las actuaciones iniciadas a consecuencia de las dificultades que encuentran los ediles para acceder a la información municipal, esta institución ha debido manifestar a los ayuntamientos de Algete, Torrejón de la Calzada y Valdemorillo (Madrid), Almazán (Soria), Torre de Juan Abad (Ciudad Real), Villamanrique (Ciudad Real) y Yepes (Toledo), que el derecho de los concejales a disponer de la información necesaria para ejercer sus funciones también está relacionado con el derecho constitucional de participación política, dado que esta información tiene como objeto facilitar a los concejales un normal ejercicio de sus funciones.

Especial mención merece la queja remitida por una edil del Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz (Madrid), que denunciaba la negativa municipal a darle acceso a las actas de las reuniones del consejo de administración de una empresa pública municipal. El ayuntamiento justificó su negativa en la normativa mercantil que entendía aplicable, según la cual dicha documentación solo estaba a disposición de los administradores de la empresa, pero no para el resto de miembros de la junta general de accionistas, por lo que no debía ser accesible para el pleno de la corporación.

Esta institución no comparte tal justificación, y así lo razonó en una Sugerencia, pues, a pesar de que la documentación solicitada hacía referencia a la actividad de una empresa sujeta a la normativa mercantil, dicha entidad era de capital íntegramente público y dependiente de dicha Administración local. En la medida en que dicha empresa pública no deja de ser un instrumento creado para la realización de intereses municipales y, por tanto sujeto a ellos y a la corporación local que los tiene encomendados, no puede equipararse, como pretendía el ayuntamiento, a una empresa mercantil de capital privado.

Convocatorias de las sesiones del pleno con la antelación preestablecida

Otra de las cuestiones denunciadas ha sido el incumplimiento de la obligación municipal de remitir a los concejales las convocatorias de las sesiones del pleno con la antelación preestablecida. Esta institución formuló al Ayuntamiento de Valga (Pontevedra) el Recordatorio del deber legal de notificar a los ediles la convocatoria respetando los plazos reglamentarios.

En el caso del Ayuntamiento de Heras de Ayuso (Guadalajara), que abre sus oficinas tres días a la semana, se dirigió una Sugerencia, a fin de que el plazo fuera

ampliado en aquellos casos en los que el ayuntamiento se encontrara cerrado los dos días hábiles que, como mínimo, han de transcurrir entre la convocatoria y la celebración de la sesión. Con ello se pretende garantizar que los ediles puedan, después de al menos dos días para acudir al ayuntamiento a resolver las cuestiones que se les suscitaren, una vez recibida la documentación referente a los asuntos, que formen parte del orden del día de la sesión plenaria.

Normal desarrollo de las sesiones plenarias y funciones de control y fiscalización

Se ha formulado a los ayuntamientos de Cabra del Camp (Tarragona) y Valga (Pontevedra) el Recordatorio del deber legal de la alcaldía de ordenar los debates de acuerdo a lo establecido en el reglamento que regula las normas de funcionamiento del pleno. En el caso del Ayuntamiento de Valga se manifestó la improcedencia de haber obviado la petición de un concejal de someter a votación su propuesta de dejar sobre la mesa un asunto, tal y como dispone el artículo 92.1 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. Respecto a las actuaciones llevadas a cabo ante el Ayuntamiento de Cabra del Camp, se advirtió que la alcaldía no debió haber impedido la intervención en el pleno de un concejal directamente afectado por el contenido de una moción durante su debate, y a cuya participación tenía derecho como aludido de acuerdo con el artículo 94 del reglamento citado.

Siguiendo en el ámbito del ejercicio de las funciones de control y fiscalización al equipo de gobierno, esta institución ha recomendado al Ayuntamiento de Galapagar (Madrid) la modificación de su Reglamento Orgánico Municipal, con el fin de garantizar a todos los concejales la posibilidad de presentar ruegos y preguntas, sin distinción en función de su integración o no en un grupo municipal.

A juicio de esta institución, la presentación de ruegos y preguntas por los ediles forma parte del núcleo esencial del derecho de participación política, y, por tanto, la redacción del artículo del Reglamento Orgánico Municipal del Ayuntamiento de Galapagar, que discrimina el número de preguntas a formular por los concejales no adscritos en relación con los integrados en un grupo municipal, no es conforme a derecho.

Además, también se recomendó que, en caso de que el reglamento estableciera alguna limitación al número de ruegos y preguntas a presentar por cada edil, se determinara de manera justificada y proporcionada, sin desnaturalizar el derecho de participación política de los concejales. Si bien puede ser asumible que se establezcan limitaciones al número máximo de preguntas o mociones a presentar durante una sesión plenaria, como quiera que ello supone limitar el ejercicio de un derecho fundamental, se

ha de hacer de forma razonada y proporcionada, garantizando en todo caso el derecho de los concejales a poder ejercer sus funciones de control.

17.3 TERRITORIO Y POBLACIÓN

Las cuestiones que afectan al derecho de la ciudadanía a ser empadronada en el municipio en el que reside habitualmente son motivo habitual de queja.

En materia de plazos, el Defensor del Pueblo tuvo ocasión de recordar al Ayuntamiento de Cuenca que, si bien la Resolución de 17 de febrero de 2020, de la Presidencia del Instituto Nacional de Estadística y de la Dirección General de Coordinación de Competencias con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, por la que se dictan instrucciones técnicas a los ayuntamientos sobre la gestión del Padrón municipal, establece un plazo de tres meses para notificar la resolución al interesado, este se prevé solo para los casos en los que el ayuntamiento apreciara indicios que le hicieran dudar sobre la efectiva residencia del solicitante en el municipio, o sobre alguno de los datos consignados en la solicitud.

En los casos en los que no se suscite dicha duda, debe operar el régimen general recogido en la citada resolución, que establece que «con carácter general, siempre que un ciudadano solicite el alta o la modificación de cualquiera de sus datos en el Padrón de un municipio aportando los documentos necesarios para probar su identidad, representación en su caso, y residencia real en el mismo, se procederá a realizar su inscripción en el Padrón sin más trámite [...]».

En caso de dudas que exijan la debida averiguación o comprobación, esta institución estima que, transcurrido el plazo máximo de tres meses para resolver, ha de procederse a la inscripción en el Padrón Municipal de Habitantes, por entender la solicitud estimada por silencio administrativo. Se ha dirigido una Sugerencia en este sentido a los ayuntamientos de La Pobra de Montornès (Tarragona) y Málaga.

Otro de los aspectos tratados se refiere a la tramitación de los procedimientos de baja a petición de interesados que denuncian que en el domicilio donde residen figuran empadronadas personas que ya no moran en la vivienda. Este es el caso de las actuaciones seguidas con el Ayuntamiento de Jerez de la Frontera (Cádiz), al que esta institución recordó que solo con una adecuada gestión de los procedimientos padronales (altas, bajas, modificaciones) se puede garantizar que el Padrón Municipal de Habitantes, como registro de situaciones de hecho y puerta de acceso a los derechos que la normativa reconoce, recoja en cada momento la población que efectivamente reside en el municipio.

17.4 SERVICIOS

La deficiente prestación de los servicios públicos municipales, o las molestias que causan, centran todos los años una buena parte de las actuaciones del Defensor del Pueblo ante las administraciones locales, también en 2021. Ejemplos de ello son las quejas por las molestias generadas por determinadas instalaciones municipales, como los contenedores de residuos urbanos, una cuestión que suscita numerosas quejas ciudadanas.

La decisión respecto a la ubicación de estas instalaciones municipales corresponde al órgano de gobierno de la Administración local de forma discrecional, pero esa discrecionalidad debe motivarse debidamente, más aún en el caso de oposición por parte de la ciudadanía. Así se señala por esta institución a las corporaciones locales.

Por otra parte, y con independencia de que la decisión del emplazamiento de los contenedores corresponda discrecionalmente al ayuntamiento, se ha recordado a esas administraciones que los vecinos tienen derecho a exigir, al amparo del artículo 18 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), que el servicio de recogida de residuos, como servicio de prestación municipal obligatoria se preste de forma eficaz y adecuada. Esto implica la obligación municipal de garantizar que el servicio no produzca molestias no justificadas (ruidos, olores, falta de limpieza en zona de contenedores, incumplimiento de ordenanzas municipales).

17.5 BIENES

Las actuaciones de esta institución se encaminan a que las administraciones locales tengan debidamente inventariados sus bienes y a que protejan la titularidad municipal, sea demanial o patrimonial. Las corporaciones municipales y provinciales han de conservar, recuperar y mantener en buen estado de uso y disfrute los bienes públicos. En consonancia, en 2021, el Defensor del Pueblo se ha dirigido a las administraciones locales para instarles a que adopten las medidas necesarias de defensa de los bienes de uso y dominio público.

Cuando existen dudas acerca de la titularidad de un bien, esta institución sugiere a las Administraciones Públicas que ejerzan su potestad de investigación e incoen el correspondiente procedimiento para determinar si aquel es de titularidad municipal. La necesidad de determinar la titularidad del bien aparece con frecuencia en quejas referidas a la falta de pavimentación de los caminos, la necesidad de su reparación o por no ser posible la normal circulación por ellos.

El deficiente estado de conservación de los caminos públicos es objeto de numerosas actuaciones. En ocasiones, las administraciones locales alegan no poder

acometer la reparación de un camino al no disponer de fondos para ello. Esta institución es consciente de que los medios económicos con que cuentan los ayuntamientos son limitados y frecuentemente muy escasos para poder atender todas las necesidades vecinales.

Sin embargo, las personas tienen la opción de imponer contribuciones especiales para la financiación de la ejecución de proyectos de obras referentes a la modernización y reparación de caminos rurales. En consecuencia, esta institución sugiere a las administraciones locales que ejecuten las obras de reparación necesarias en el camino para garantizar el acceso rodado de vehículos y su adecuada conservación, previa imposición y ordenación de contribuciones especiales, si fuesen necesarias.

Una Sugerencia dirigida al Ayuntamiento de Segura de León (Badajoz) ilustra todas las formuladas a distintos ayuntamientos. Fue aceptada por la entidad local que anunció que para su cumplimiento había solicitado a la diputación provincial la asistencia y colaboración necesarias para proceder a la redacción de un proyecto de obras para la reparación de un camino.

18 FUNCIÓN Y EMPLEO PÚBLICOS

Consideraciones generales

El empleo público arrastra desde el año 2010 una continua merma de empleados, a consecuencia de los recortes en las tasas de reposición establecidas en sucesivos ejercicios por las leyes de Presupuestos Generales del Estado. A esta circunstancia cabe unir el hecho de que las Administraciones Públicas cuenten con personal muy próximo a su jubilación.

Esta falta de personal está originada, además de por la falta de reposición de efectivos, por otras causas, como el retraso en las convocatorias, la falta de cobertura de todas las vacantes o la demora en los oportunos nombramientos como funcionarios de carrera de aquellos que han superado los procesos selectivos. Es una cuestión que adquiere relevancia en buena parte de las actuaciones llevadas a cabo por esta institución. Las administraciones fundamentan en gran medida las deficiencias observadas en su actuar precisamente en la ausencia de medios personales, lo que conlleva una defectuosa atención tanto a los ciudadanos en general que acuden a ellas como a los propios empleados públicos.

Esta carencia de medios se traduce en disfunciones que implican, entre otras, que las solicitudes, peticiones y recursos administrativos interpuestos no se respondan ni resuelvan en tiempo y forma, lo que supone una lesión en los legítimos intereses de los afectados y una quiebra de los principios de seguridad jurídica y confianza legítima en el actuar administrativo, con un claro incumplimiento de las previsiones establecidas en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Por ello, desde el Defensor del Pueblo se recuerda a las administraciones implicadas el deber legal que les incumbe de responder expresamente las solicitudes y recursos que les son planteados. Se les recomienda que trasladen a los órganos competentes las concretas necesidades personales que se juzguen imprescindibles para su adecuado funcionamiento. Solo así se pueden iniciar actuaciones para proporcionar los medios necesarios y adecuados al cumplimiento de sus funciones e imprescindibles para atender a los ciudadanos.

Sin lugar a dudas, el personal sanitario constituye uno de los grandes valores y fortalezas del sistema sanitario español —por su formación, profesionalidad y dedicación—, como se ha demostrado por la atención sanitaria prestada por estos profesionales durante la pandemia, que el Defensor del Pueblo reconoce una vez más.

Esto queda reflejado también en el capítulo relativo a la sanidad, del presente informe (y también en el del año anterior).

La crisis sanitaria ha puesto en evidencia la infradotación de personal de los servicios de urgencias hospitalarios y de la atención primaria. Esta institución debe reiterar la necesidad de que se adopten medidas estructurales en el marco de un Pacto de Estado para garantizar la suficiencia de medios personales y la eficiente planificación de los recursos humanos, superar las condiciones de precariedad laboral por el exceso de temporalidad que afectan a este colectivo, además de promover incentivos para el desarrollo de su carrera profesional.

La Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021, supone un punto de inflexión, al incrementar notablemente las tasas de reposición en el empleo público en un 110 % en sectores prioritarios, y un 100 % en los restantes.

Uno de los mayores impactos en lo que respecta a la actividad de esta institución ha derivado de la aprobación por el Gobierno del Real Decreto-ley 14/2021, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público.

En informes anteriores ya se manifestó la preocupación de esta institución por las elevadas tasas de temporalidad de los empleados públicos. Informó a las Cortes Generales de la necesidad de abordar la situación de quienes, como consecuencia de ese marco normativo insuficiente y de la inadecuada planificación de los recursos humanos, venían padeciendo desde hace años las consecuencias de la temporalidad. Solo se ha corregido parcialmente mediante los procesos de estabilización del empleo temporal.

La respuesta adoptada por la aprobación del citado decreto-ley y su convalidación, en el Congreso de los Diputados, generó un elevado número de quejas. En algunos casos, se cuestionó la previsión relativa a la convocatoria de pruebas de acceso por el sistema extraordinario de concurso oposición, y no por el ordinario de oposición, por entender que con ello se perjudicaba a quienes no habían tenido la posibilidad de optar a puestos en régimen de interinidad, ni a contratos temporales, y que así veían mermadas sus posibilidades de acceder al empleo público. Asimismo, y desde una perspectiva similar, se cuestionó la valoración de los méritos por considerar excesivo que supusieran el 40 % de la puntuación.

Desde otro punto de vista, se cuestionó la convocatoria de procesos de estabilización del empleo temporal a través de pruebas selectivas, por entender que quienes se encontraban en situación de interinidad o temporalidad debían acceder directamente a la plaza fija. Asimismo, se puso en duda que el acceso fuera a través de concurso oposición y no por concurso, que la fase de oposición pudiera ser eliminatoria y

que pudieran concurrir quienes no estuvieran en la situación de interinidad o temporalidad.

También se solicitó la intervención de esta institución en relación con la previsión indemnizatoria para quienes no superaran las pruebas, así como otros aspectos formales de la norma, como la razón de su urgencia y necesidad, instando en algunos casos a que el Defensor del Pueblo ejerciera su legitimación para la interposición de recurso de inconstitucionalidad frente al citado real decreto-ley.

Sobre las aludidas pretensiones, y en consideración a que el Real Decreto-ley 14/2021 fue sometido al trámite de convalidación por el Congreso de los Diputados, en su sesión del día 21 de julio de 2021, acordándose su tramitación como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia, esta institución estimó que sería conveniente esperar al texto definitivo, a fin de no interferir en el procedimiento parlamentario en curso. Dicha norma fue publicada como la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, la cual está siendo objeto de análisis por esta institución en el momento de redacción del presente informe.

Por otro lado, la escasez de recursos humanos y el limitado acceso de la ciudadanía a la atención presencial para el acceso a determinados servicios públicos debido al contexto pandémico, ha tratado de paliarse mediante la utilización de la administración electrónica. La utilización de las nuevas tecnologías, por parte de las diferentes administraciones, si bien ha avanzado notablemente en la última década, todavía adolece de ciertos problemas que se han reflejado en las quejas planteadas ante esta institución. Por ejemplo, en la dispersión tecnológica aplicada por las distintas administraciones, o en la inadecuada interoperabilidad y la incuestionable dificultad que el uso de las nuevas tecnologías supone para ciertos perfiles sociales, en especial, para las personas de mayor edad.

18.1 ACCESO AL EMPLEO PÚBLICO

La situación de pandemia ha influido en la gestión de los procesos selectivos derivados de ofertas de empleo público precedentes. Algunos ciudadanos manifestaron su desacuerdo con la celebración de ejercicios de oposición en época de pandemia. A juicio de los opositores, podía ser un riesgo para la salud pública, al desarrollarse los exámenes en recintos cerrados, donde se concentrarían un elevado número de personas.

En todo caso, respecto de las concretas situaciones que fueron planteadas, hubo de indicarse que, hasta donde esta institución era conocedora, las distintas normas dictadas por el Gobierno y las comunidades autónomas, en el ámbito sanitario y laboral, para paliar los efectos derivados de la covid-19, no prohibían que las Administraciones

Públicas pudieran continuar con el desarrollo de los procesos selectivos que estuvieran convocados. Pues habían sido establecidos por las autoridades correspondientes medidas y protocolos destinados a minimizar la posibilidad de contagios, atendiendo a criterios médicos y científicos. Por ello, en caso de que el órgano convocante del proceso selectivo no cumpliera con las disposiciones en materia de prevención de la covid-19, el afectado debía presentar denuncia ante la autoridad sanitaria competente, a fin de que valorara la procedencia de iniciar actuaciones comprobatorias de oficio.

En este contexto, se han llevado a cabo actuaciones destinadas a conocer las causas de los retrasos denunciados sobre varias convocatorias, como la relativa a la de los cuerpos de Gestión Procesal y Administrativa, de Tramitación Procesal y Administrativa y de Auxilio Judicial, derivados de las ofertas de empleo público de los ejercicios de 2017-2018, o para el ingreso en el cuerpo de auxiliares, de Administración General, grupo C, subgrupo C2, de la Comunidad de Madrid, convocado por Orden 1916/2019, de 7 de junio, de la Vicepresidencia, Consejería de Presidencia y Portavocía del Gobierno. Estas actuaciones se han seguido tomando en consideración la obligación legal de ejecutar las ofertas de empleo público en el plazo improrrogable de tres años.

En el ámbito sanitario resulta ineludible dotar al personal estatutario de suficiente estabilidad laboral y retributiva, que se dirija a un mayor reconocimiento de los profesionales y a fidelizar a este personal vinculado a los servicios sanitarios públicos. Ello implica la necesidad de contar con una programación periódica de las convocatorias selectivas, y que estas se desarrollen de forma adecuada y ágil —con un notable esfuerzo en la dotación de una infraestructura informática suficiente. A la vez, debe procederse a una ajustada provisión de puestos de trabajo mediante la movilidad y los concursos de traslados en los servicios de salud, objetivos que redundarán en la mejora de la calidad del servicio sanitario.

Durante 2021 se han seguido actuaciones ante el Servicio Madrileño de Salud, en relación con la demora para la adquisición de la condición de personal estatutario fijo, en distintas categorías, derivados de ofertas públicas de empleo de 2017 y 2018. Se trata de procesos en curso interrumpidos durante la pandemia en los que, por el elevado número de participantes y por la necesidad de mantener las necesarias condiciones sanitarias de seguridad, se produjeron retrasos en la baremación de los méritos en la fase de concurso.

Tras la reanudación de los plazos, suspendidos en el año 2020 por la situación generada por la pandemia, desde el Servicio Madrileño de Salud se adoptaron medidas para garantizar la continuidad de los procesos y una mayor agilidad. Entre estas medidas destacaban la habilitación de nuevos espacios de trabajo a los tribunales para reunirse en condiciones de seguridad y la habilitación de medios técnicos para facilitar la tarea de baremación por medios telemáticos. Aún con la ampliación de los equipos, este personal

resulta insuficiente para acometer todos los procesos selectivos en curso (en los procesos actualmente activos se presentaron más de 115.219 personas), así como los que está previsto convocar correspondientes a las ofertas de empleo público aprobadas hasta el momento (2018, 2019 y 2020).

Para ello se ha planteado por ese servicio de salud la puesta en marcha de un proyecto de informatización financiado con los fondos de resiliencia que permita la gestión y tramitación de los procesos selectivos con agilidad, en lo referente a la baremación y a todas las fases de resolución del proceso selectivo, como se demandaba. Cumplir con la normativa sobre digitalización de la Administración Pública, conforme a la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y con la transparencia en los procesos de selección, está suponiendo un enorme esfuerzo al conjunto de las Administraciones Públicas sanitarias. Están sometidas a un profundo proceso de transformación digital, que ocasiona demoras en las actuaciones y modifica muchos aspectos de los procedimientos administrativos de selección —especialmente de la digitalización y reutilización de documentos y de la baremación de méritos—, y de las relaciones entre la Administración y los ciudadanos.

En otras convocatorias, sin embargo, se dilata, e incluso se detiene, el desarrollo del proceso selectivo, sin dar continuidad a las fases consecutivas del procedimiento. Es el caso de la paralización, tras la publicación de la lista provisional de admitidos y excluidos, del proceso de selección de 325 plazas de la categoría estatutaria de Médico de Urgencia Hospitalaria del Servicio Madrileño de Salud, correspondientes a la tasa de reposición de efectivos y a la tasa adicional para la estabilización del empleo temporal, debido a la previsión de la posible creación de la Especialidad de Urgencias y Emergencias. La última convocatoria de esta categoría, en el ámbito de la Administración sanitaria de la Comunidad de Madrid, se remonta a 2010, y no se habría ejecutado, de lo que se desprende la muy importante temporalidad que caracteriza la ocupación de estos puestos.

La Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud, dispone la vinculación de la Administración, los tribunales de selección y los aspirantes, a las convocatorias y sus bases. Se trata de un principio declarado en constante jurisprudencia, del que se deriva el normal desarrollo y la ejecución continuada de la convocatoria selectiva. De la previsión normativa y de la jurisprudencia sobre el artículo 70.1 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, se desprende que es una prescripción legal que impone «la obligación de convocar procesos selectivos para las plazas comprometidas» y exige ejecutar en el plazo de tres años la oferta de empleo público, «en todo caso» dentro de

ese margen temporal, para luego añadir que el plazo será «improrrogable» (Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de mayo de 2019).

Esta institución consideró que este plazo improrrogable de ejecución se debe vincular a la falta de desarrollo de la convocatoria del proceso y, en este supuesto, a los efectos jurídicos de la publicación de la lista provisional de admitidos y excluidos. Por lo que, en aplicación de la doctrina contenida en la Sentencia del Tribunal Supremo, de 16 de julio de 1982, se ha declarado un auténtico derecho a favor de los participantes en las pruebas desde el momento en que, pronunciándose la Administración convocante sobre la petición de participación en la oferta de plazas, se incluye a los aspirantes en la lista provisional de admitidos, que es aprobada y publicada.

Se trata de una manifestación del principio de seguridad jurídica y sometimiento de la Administración a la legalidad y garantía del respeto a los principios de igualdad, mérito y capacidad, en relación con los aspirantes reconocidos en la lista provisional de candidatos admitidos. Por ello, el Defensor del Pueblo formuló dos Recomendaciones para ajustar la actuación de la Administración sanitaria a las bases de la selección como «ley de la convocatoria». Y, en segundo lugar, para ejecutar, en todo caso, en el plazo improrrogable de tres años la oferta de empleo público, de acuerdo con el artículo 70.1 de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público. El Defensor del Pueblo también formuló una Sugerencia, para que se acordara la inmediata continuidad de la convocatoria selectiva y, en consecuencia, se procediera a la aprobación y publicación de la correspondiente resolución estableciendo la relación definitiva de admitidos y excluidos del proceso, anunciando la fecha del ejercicio de oposición.

Las Recomendaciones y Sugerencias no han sido aceptadas. El Servicio Madrileño de Salud considera necesaria y estratégica la creación de la Especialidad de Urgencias y Emergencias, para evitar desequilibrios entre quienes ostenten la especialidad por vías transitorias y los que accedan desde otras especialidades, por lo que ha decidido esperar a conocer el posicionamiento del Ministerio de Sanidad, sobre la nueva especialidad, para determinar la continuidad del proceso selectivo. Se añade que el plazo de duración de tres años para la ejecución de la oferta de empleo público no se puede referir a la duración total de los procesos selectivos, sino a la obligación de publicar la convocatoria en ese plazo y, con ello, se entenderá ejecutada la oferta.

El Defensor del Pueblo no comparte esta posición, que supone el incumplimiento de obligaciones legales sobre la continuidad de la convocatoria y los derechos adquiridos de los aspirantes, dado que, en todo caso, la ejecución de la oferta de empleo público deberá desarrollarse dentro del plazo improrrogable de tres años. Por ello no resulta aceptable vincular a la probabilidad de creación futura de la especialidad el desarrollo del procedimiento selectivo.

También se han investigado demoras en procesos selectivos convocados por el Servicio Cántabro de Salud, debido a la ejecución simultánea de 48 convocatorias producto de las ofertas de empleo público de los años 2016 y 2017, que han requerido la utilización de las mismas herramientas de trabajo sujetas a las exigencias técnicas de las aplicaciones informáticas, además de los mismos espacios de reunión, sometidos a las medidas de seguridad exigibles en la situación de crisis sanitaria, con un destacado esfuerzo organizativo y de coordinación de los tribunales calificadores tras el levantamiento del estado de alarma, el 21 de junio de 2020, manteniendo sus integrantes su trabajo como sanitarios de forma simultánea a su labor como miembros de los tribunales.

La situación de pandemia ha afectado también al desarrollo de procesos selectivos ya convocados. Se han planteado situaciones en las que los participantes se han visto afectados, al ser excluidos de los procesos por no poder realizar en su momento, por razones de salud, las pruebas correspondientes.

Esta situación implicaba, a juicio de esta institución, una necesaria valoración de los hechos específica e individualizada por parte de los órganos de selección, en el ejercicio de las facultades que se les otorgan para resolver las cuestiones no previstas por la convocatoria y las dudas que pudieran surgir a lo largo del desarrollo del proceso selectivo.

Con carácter general, los tribunales de justicia han avalado la tesis de que los casos de «fuerza mayor», debidamente justificados, constituyen una excepción admisible al llamamiento único, en cuya apreciación los órganos de selección han de motivar sus decisiones de forma razonable y lógica, atendiendo a las peculiaridades del caso.

El artículo 1105 del Código Civil describe la fuerza mayor como una situación imprevisible e inevitable, pues se trata de sucesos extraordinarios que se encuentren fuera del círculo de actuación obligatorio y que son completamente ajenos e independientes de la voluntad de la persona afectada.

Esta institución es consciente de que, para determinar si se presentan las características que aconsejan la concesión de un aplazamiento en un proceso selectivo, se ha de llevar a cabo una valoración de las circunstancias propias de cada caso, que debe abordarse con la oportuna cautela para no generar inseguridad ni causar perjuicios a los derechos e intereses legítimos de todas las personas participantes. Pero tampoco hay que olvidar el derecho que asiste a la persona afectada.

Por ello, esta institución subrayó que la presencia de circunstancias impeditivas de carácter inevitable y ajeno a la voluntad de la persona afectada, como el ingreso hospitalario a causa de covid-19, habrían de fundamentar el aplazamiento de las pruebas selectivas pendientes a un momento posterior. Esto no implicaba

necesariamente un quebranto del principio de igualdad respecto a los demás opositores, sino más bien una exigencia derivada de ese principio para que el afectado por estas circunstancias se encuentre, precisamente, en igualdad de condiciones que el resto de aspirantes. No valorar esas circunstancias acarrearía la exclusión del proceso por una causa totalmente ajena a la voluntad de la persona afectada.

Sobre el proceso de acceso a las plazas de formación sanitaria especializada, esta institución realizó actuaciones en relación con las quejas recibidas sobre la adjudicación de plazas de forma exclusivamente telemática y no presencial. La Dirección General de Ordenación Profesional del Ministerio de Sanidad argumentó que la norma reglamentaria exige el uso de medios telemáticos en todas sus fases (presentación de solicitudes, reclamaciones, elección y adjudicación), como prevé la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de ordenación de las profesiones sanitarias. La Administración subrayaba que este sistema, ahora actualizado, ha sido utilizado en convocatorias anteriores, y que la adjudicación se había realizado con las necesarias garantías y la debida transparencia.

El Defensor del Pueblo, no obstante, ha puesto de manifiesto la importancia de la fase de adjudicación de las plazas del sistema de residencia que «constituye un elemento esencial de nuestro sistema de sanidad», como expresa el Tribunal Supremo, en Sentencia de 6 de mayo de 2021, al revisar la convocatoria precedente. Y puso de relieve que la implantación de la elección exclusivamente por medios telemáticos —que debe establecerse en cada convocatoria— no debería suponer una pérdida de las características inherentes a un sistema de elección flexible, sin merma de los principios de igualdad, mérito y capacidad, además de la publicidad, que vertebran el acceso a la formación sanitaria especializada, evitando las disfunciones (como un mayor número de renunciaciones), que puedan derivarse de un sistema no presencial y en tiempo real de elección de especialidad y unidad docente. En definitiva, de dicha selección se deriva la posibilidad, en la práctica casi la única, de desarrollar una profesión sanitaria titulada y regulada, con un importante componente de vocación personal.

En el ámbito de la transparencia se ha observado que con cierta frecuencia las empresas públicas son renuentes a publicar o facilitar a los participantes en los procesos selectivos las plantillas correctoras de los ejercicios, ni siquiera cuando estos ejercen su derecho de revisión de examen. Los motivos que se arguyen son dispares y entre ellos la protección de derechos de propiedad intelectual de las empresas externas que participan en la elaboración de los ejercicios, la falta de previsión expresa de la publicidad de este documento en las bases de la convocatoria, o la consideración de que no existe esta obligación porque al tratarse de una empresa pública el proceso de selección no constituye un procedimiento administrativo de acceso a la función pública. Bajo estas

justificaciones subyace cierta resistencia de estas entidades públicas a someterse a los principios que rigen el acceso al empleo público.

En estos casos, esta institución traslada a las sociedades públicas concernidas que la falta de publicidad de esta documentación en el curso del proceso selectivo no resulta conforme con los principios de transparencia, publicidad, seguridad jurídica, confianza legítima e interdicción de la arbitrariedad en el acceso al empleo público. Tampoco respeta el derecho de los interesados en el acceso a los recursos y, por tanto, inciden en el derecho a la tutela judicial efectiva. Renfe es una de las sociedades públicas mercantiles que mantiene este criterio. A la fecha de cierre de este informe se está a la espera de conocer si acepta los argumentos de esta institución.

Asimismo, en empresas públicas de servicios de ámbito municipal, y fundamentalmente en el acceso al empleo temporal, se observa la existencia de procedimientos y criterios de acceso al empleo que no parecen responder a los principios de igualdad, mérito y capacidad, ya que en muchos supuestos se produce a partir de bolsas de empleo conformadas hace años a partir de criterios ajenos a estos principios. La pretensión de mantener las expectativas de contratación de las personas que ya forman parte de estas bolsas de empleo dificulta que estas empresas públicas, sometidas al ordenamiento jurídico privado en el ejercicio de su actividad, corrijan estas anómalas situaciones. Las actuaciones de esta institución están dirigidas a que estas empresas públicas ajusten los procedimientos de contratación temporal a las exigencias constitucionales.

El retraso de dos años en la constitución de las bolsas de empleo de funcionarios interinos de distintos cuerpos de la Administración de Justicia en la Comunidad de Madrid, y en distintas provincias de Castilla y León, ha provocado que se mantengan indebidamente las bolsas anteriores, pese a haber perdido su vigencia. Esta situación afecta lógicamente a las legítimas expectativas de los aspirantes que han superado las correspondientes pruebas selectivas. Las administraciones implicadas justifican estas dilaciones por el elevado número de solicitudes para participar en ellas. Aun comprendiendo estas razones, las administraciones competentes han de adoptar las medidas que agilicen los procesos de selección ante el manifiesto incumplimiento de los plazos procedimentales establecidos para ello.

La creación y funcionamiento de las bolsas de empleo han sido también objeto de actuaciones en el ámbito del personal estatutario de los servicios de salud. Unas quejas ponían de manifiesto la falta de actualización de méritos en la bolsa única constituida por la aplicación Selecta, una herramienta de gestión para la selección del personal temporal del Servicio de Salud de Castilla-La Mancha (SESCAM).

Los llamamientos de personal temporal del SESCAM eran realizados a través de la bolsa de trabajo del año 2012, actualizándose el sistema el 23 de julio del 2019 (fecha de publicación de los listados definitivos del año 2018), al dar prioridad a la baremación de las solicitudes por encima de la arquitectura de la aplicación informática. Desde entonces se han tratado de resolver los problemas de la estructura informática, trabajos no suspendidos durante la pandemia, al propio tiempo que la crisis sanitaria ha tenido una fuerte incidencia en todos los ámbitos de prestación de servicios del Sistema Nacional de Salud. Esto ha supuesto la necesidad de aumentar la capacidad de respuesta asistencial en todos los servicios de salud. En el SESCAM, ha significado la modificación en dos ocasiones del Pacto sobre selección del personal temporal en el año 2020, y, con ello, nuevos cambios en el sistema Selecta, que cuenta con 440.587 solicitudes de inscripción en bolsa y 101 categorías.

El SESCAM indicó que, a pesar del retraso en la baremación ocasionado por las necesidades de consolidación de la aplicación Selecta, se continuaba trabajando de forma permanente en su implementación, de forma similar a los problemas detectados en la infraestructura informática de otros servicios de salud con una bolsa única, como Castilla y León, que se sirve de bolsas del 2017 (siendo su volumen y complejidad similares a la Bolsa de Empleo Única de Castilla-La Mancha). En otras, en cambio, como las administraciones sanitarias de Madrid o Cataluña, falta por habilitar una bolsa única, por lo que es cada centro quien gestiona la cobertura temporal con diferentes criterios de transparencia y acceso.

Otras actuaciones similares se llevaron a cabo con el Servicio Murciano de Salud (SMS), ante la denuncia de la paralización de las bolsas de empleo. De lo actuado, esta institución dedujo que se ha acordado la implantación de un nuevo sistema de funcionamiento electrónico de las bolsas de trabajo del SMS, previsto en la Orden de 3 de marzo de 2020, con especial mención al autobaremo de méritos, y se ha procedido al levantamiento de la suspensión de presentación de nuevas solicitudes de categorías que, desde el 1 de noviembre de 2009, no habían tenido posibilidad de incluirse en alguna de las bolsas del SMS.

A ello añade el SMS los grandes cambios en el sistema organizativo y de trabajo, como el teletrabajo, ante la situación de pandemia, con el incremento del número de llamamientos de personal temporal para hacer frente a la crisis sanitaria. También la demora de la entrada en vigor de la bolsa de trabajo correspondiente a la convocatoria de 2020, habiéndose hecho uso de la bolsa vigente, correspondiente a 2019, para proceder a la sustitución del personal en el período estival, hasta el 30 de septiembre de 2021, con el objetivo de que los nombramientos de carácter estable o temporal que se oferten, a partir del 1 de octubre de 2021, se hagan a través de las bolsas de trabajo correspondientes a la convocatoria de 2020.

Acceso al empleo público de personas con discapacidad

Durante este año se han mantenido abiertas las actuaciones iniciadas ante el Ministerio de Hacienda y Función Pública, en relación con la falta de convocatorias de las plazas reservadas a personas con discapacidad intelectual, incluidas en las ofertas de empleo público de la Administración General del Estado de los años 2018 y 2019. La aprobación de estas convocatorias estaba condicionada por la necesidad de concluir el encuadramiento del personal laboral conforme al IV Convenio Único del Personal Laboral de la Administración General del Estado. Una vez culminada esta tarea, se ha aprobado la convocatoria para la cobertura de las 190 plazas de la convocatoria de 2018 y está prevista la aprobación de la convocatoria para la cobertura de las 234 plazas, correspondientes a la oferta de empleo público de 2019, en el mes de marzo de 2022. Las actuaciones continuarán hasta que se apruebe esta convocatoria.

Algunas administraciones de ámbito local arguyen el escaso número de plazas convocadas en las concretas convocatorias, como justificación para no incluir un cupo de reserva para personas con discapacidad. Esta apreciación no atiende a que la ley establece con claridad la obligación de reserva sobre el total de plazas que conforman la oferta de empleo público, en la medida en que la discapacidad sea compatible con las funciones a desempeñar, y no individualmente sobre cada una de las convocatorias, lo que ha determinado la necesidad de recordar esta obligación legal. Así ha ocurrido en el Ayuntamiento de La Línea de la Concepción (Cádiz), al que se han cursado tres requerimientos para que atienda la solicitud de esta institución.

La reserva de cupo de discapacidad es también una obligación del sector público no incluido en el ámbito de aplicación del Estatuto Básico del Empleado Público, por tratarse de un principio contenido en el artículo 59 del referido estatuto, de aplicación en las entidades del sector público por mandato de la disposición adicional primera de dicho texto legal. En años anteriores, algunas sociedades públicas, como la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A., han mantenido que no estaban obligadas a establecer este cupo de reserva, sino que debían cumplir con la obligación que impone la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, a las empresas públicas y privadas de reservar el 2 % de sus plantillas para trabajadores con discapacidad, rechazando la Recomendación de esta institución. La Inspección de Trabajo y Seguridad Social coincide con el criterio de esta institución. Por ello, se han continuado realizando actuaciones para comprobar el cumplimiento de esta obligación legal en empresas públicas. En este sentido, se ha iniciado una investigación ante Renfe, que se ha concluido tras constatar que el porcentaje de trabajadores con discapacidad de su plantilla alcanza el 2 %, del cual el 10 % está cubierto por trabajadores con discapacidad intelectual, y mantiene en su oferta de empleo el cupo de reserva que exige la ley.

De la participación de personas con discapacidad en procesos selectivos para la creación o ampliación de bolsas de trabajo de distintas categorías profesionales para cubrir necesidades temporales de personal, se desprende que numerosas administraciones no adoptan suficientes acciones positivas para los llamamientos de este colectivo.

Se observa que, a pesar de que los interesados participen en la bolsa de empleo en el turno de discapacidad, mediante la realización de la correspondiente prueba de conocimientos y una vez demostrado el mérito y la capacidad tras su superación, se les incluye en la bolsa de empleo en el cupo general, realizando un único listado ordenado por la nota obtenida en el examen y por la puntuación de méritos. Por tanto, los afectados pasan de estar separados en el acceso, pues lo hacen por el turno de discapacidad, a estar incluidos una vez finalizado, en una lista ordinaria o general única, sin reserva alguna en los llamamientos para el turno de discapacidad. Esto conlleva, lógicamente, que disminuyan sus expectativas de contratación, pues estas listas se forman atendiendo al único criterio de la puntuación obtenida.

En esta cuestión, el fondo del asunto que se suscita es la falta de reserva de un porcentaje para personas con discapacidad en los llamamientos de las bolsas de empleo. Es decir, no se reservan, en la ordenación de la bolsa, de cada cierto número de puestos, uno para ser cubierto por persona con discapacidad, o bien la formación de una lista propia e independiente para personas con discapacidad, además de la lista general.

Si bien no existe una previsión normativa concreta que imponga una lista específica en las bolsas de empleo para las personas con discapacidad, lo cierto es que el ámbito de la potestad autoorganizatoria que a las Administraciones Públicas les corresponde permitiría arbitrar los instrumentos necesarios para efectuar los llamamientos de las listas, buscando el equilibrio de un porcentaje concreto entre las listas ordinarias y las listas de personas con discapacidad, en aras a la necesaria adopción de medidas positivas para promover el acceso al empleo público de este colectivo.

Como ha puesto de manifiesto esta institución en numerosas ocasiones, y así ha sido plasmado en sucesivos informes anuales, es imperativo garantizar el derecho a la igualdad de oportunidades en el acceso al empleo público, fijo o temporal, mediante la adopción de medidas de acción positiva, de conformidad con el artículo 14 de la Constitución, puesto en relación con el artículo 49, y, para ello, es herramienta fundamental el establecimiento de la reserva de puestos de trabajo para personas con discapacidad a través de cupos específicos, reserva de nombramientos u otros instrumentos similares.

Por ello, las administraciones deben corregir situaciones como la expuesta y reparar en que una adecuada gestión en los llamamientos de las bolsas de empleo implica tanto una correcta gestión en defensa de los intereses generales como en la protección de los derechos de sus integrantes.

Protección de las opositoras gestantes

En el desarrollo de los procesos selectivos hay que tener en cuenta la protección de los derechos de las opositoras gestantes. En concreto, se trata de que las Administraciones Públicas tengan presente las necesarias adaptaciones que pueden requerir las aspirantes por razón de su avanzado estado de gestación, no solo durante el desarrollo de las pruebas selectivas, sino también con carácter previo a su desarrollo. En determinados supuestos, es necesario que se produzca el desplazamiento de la opositora desde su domicilio a la sede del examen en avión, por razón de insularidad, o por residir en alguna de las ciudades autónomas, lo que, en determinadas circunstancias, no es posible por razón del embarazo. Las Administraciones Públicas deben ser sensibles a tales situaciones y garantizar a las opositoras su participación en las pruebas selectivas.

Procesos selectivos de la Guardia Civil y la Policía

En vinculación con el principio de transparencia, especial alusión cabe hacer a las actuaciones de oficio llevadas a cabo en 2021 en relación con la prueba de entrevista personal incluida en los procesos selectivos convocados por la Dirección General de la Guardia Civil y por la Dirección General de la Policía, pues es, sin duda, la prueba que genera más inquietud entre los aspirantes que reclaman, de manera constante, ante el Defensor del Pueblo, la salvaguarda de los principios de transparencia, seguridad jurídica y confianza legítima recogidos en el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, además del principio de contradicción y el derecho a la tutela judicial efectiva.

Ante las modificaciones llevadas a cabo en la convocatoria de 2020 para el acceso a la Escala Básica del Cuerpo Nacional de Policía, que contemplaba entre sus bases que el desarrollo de la entrevista personal sería objeto de grabación, las actuaciones desarrolladas se encaminaron a que por ambos centros directivos se valorase también esta posibilidad en los procesos de acceso a la Escala de Cabos y Guardias del Cuerpo de la Guardia Civil y en los de promoción interna de ambos cuerpos funcionariales. A juicio de esta institución, nada obstaría para que en estos supuestos se incluyera, de igual modo, esta posibilidad, con la finalidad de que quedase efectiva

constancia del proceso de desarrollo de esta prueba y de su contenido, de acuerdo con la necesaria objetividad y transparencia a la que se debe todo proceso selectivo, máxime cuando la referida prueba tiene carácter eliminatorio y su resultado es esencial para el posterior devenir del proceso.

Como en convocatorias anteriores, se iniciaron actuaciones de oficio ante la Dirección General de la Policía con relación a los criterios de valoración para la corrección de la prueba de ortografía en el acceso a la Escala Básica del Cuerpo Nacional de Policía, correspondiente a la convocatoria de 2020. Esta institución no cuestiona en modo alguno la inclusión o no de una prueba ortográfica en el proceso selectivo, pero sí considera que el contenido de dicha prueba debería responder a la finalidad de evaluar los conocimientos ortográficos de los aspirantes, como, por ejemplo, el uso correcto del abecedario o de las reglas de acentuación.

Por ello, se estimó oportuno señalar ante ese centro directivo que el criterio de evaluación empleado para la corrección de esta prueba, si bien podía medir la riqueza léxica del opositor, sin embargo, a juicio de esta institución, podía no ser idóneo para medir el conocimiento de la lengua a través de sus reglas ortográficas y gramaticales, lo que podía alterar su finalidad y generar inseguridad y poca fiabilidad en los participantes.

18.2 CONDICIONES LABORALES

La relación de empleo entre el trabajador y la Administración Pública, ya sea administrativa o laboral, puede verse afectada por numerosas circunstancias que inciden en las condiciones laborales constitucionalmente protegidas del empleado público.

Las retribuciones han sido uno de los factores que tradicionalmente han ocasionado un elevado número de quejas ante esta institución, especialmente por los complementos retributivos al salario base y trienios, que, por su normatividad, sujeta a una mayor discrecionalidad administrativa. Destaca el complemento de productividad, destinado a retribuir el especial rendimiento, la actividad extraordinaria y el interés e iniciativa con que el funcionario desempeña su trabajo.

Su elevada utilización discrecional, su atomización por organismos, así como su percepción en concretas épocas del año, ya sea semestralmente o anualmente, pueden llevar asociado que, en ocasiones, un empleado público pueda no percibir su complemento por razón exclusiva de su cambio de puesto de trabajo por razones de movilidad. A juicio de esta institución, este debe ser corregido por las administraciones, pues conculcaría los derechos del empleado público a ser retribuido por el trabajo efectivamente desarrollado en condiciones de igualdad a los restantes empleados que, por seguir prestando servicios en el organismo, sí perciben dicha retribución.

Algunas Administraciones Públicas no han adaptado sus convenios colectivos a la exigencia de igualdad de trato de trabajadores fijos y temporales en el cómputo de servicios prestados a efectos de antigüedad, por lo que desde esta institución se insta a las administraciones a adecuar sus convenios a esta exigencia legal, como se hizo, por ejemplo, ante el Ayuntamiento de Majadahonda (Madrid), que aceptó la Recomendación formulada.

La Agencia Tributaria, sin embargo, no ha aceptado el criterio de esta institución, ya expuesto en el anterior informe, para el cómputo de la cuantía de los trienios consolidados por personal laboral tras superar los correspondientes procedimientos selectivos y adquirir la condición de funcionarios de carrera conforme a la doctrina establecida por el Tribunal Supremo, y que ha resuelto en sentido desestimatorio las reclamaciones de los afectados. Esta institución ha concluido estas actuaciones, poniendo de manifiesto la discrepancia con su posición.

Los planes de acción social de los empleados públicos de la Administración General del Estado se ajustan a unos criterios comunes establecidos en el Acuerdo de 27 de julio de 2011, de la Mesa General de Negociación de la Administración General del Estado. En anteriores informes se dejó constancia de disfunciones en la aprobación y tramitación de los planes de ayudas sociales de los distintos departamentos ministeriales que pueden determinar que el empleado público, que ejerce su derecho a la movilidad, deje de percibir las prestaciones sociales que le corresponden. Esta situación se produce cuando la Administración de destino, a la que corresponde el abono de las prestaciones, vincula indebidamente el reconocimiento del derecho al tiempo transcurrido desde la incorporación del empleado. Se produce también cuando la Administración de origen incumple la obligación de aprobar el plan social entre el 15 de enero y el 28 de febrero de cada año, como taxativamente exige el acuerdo, ya que este establece que el plazo para presentar las solicitudes finaliza el último día del mes de marzo, de modo que el empleado que se incorpora con posterioridad a esta fecha, en un organismo que sí ha respetado esta previsión, encuentra cerrado el plazo para presentar la solicitud. Resulta obligado que los órganos de la Administración General del Estado cumplan exquisitamente tales plazos para evitar tales disfunciones. Puede apuntarse también la conveniencia de que el acuerdo en el que se fijan estos criterios comunes incluya medidas que posibiliten que, en estos supuestos, que el empleado perciba las prestaciones que le corresponden.

En relación con la provisión de puestos de trabajo, el Defensor del Pueblo debe mostrar su preocupación por el retraso en la convocatoria de los concursos de traslados que, por ley o reglamentariamente, las distintas Administraciones Públicas tienen la obligación de convocar en determinados plazos o con una concreta periodicidad. Dichos retrasos injustificados conllevan la quiebra de legítimas expectativas de los empleados

públicos, así como una conculcación de su derecho a la progresión en su carrera profesional.

Durante el año 2021, esta institución ha continuado realizando un seguimiento de los trabajos realizados para culminar el encuadramiento profesional del personal laboral de la Administración General del Estado, conforme al IV Convenio colectivo único, aprobado en el mes de mayo de 2019. Se trata de una condición necesaria para articular el concurso abierto y permanente de traslados y para aplicar la subida salarial pactada a cada grupo profesional con carácter retroactivo desde enero de 2019. La demora en su realización ha sido motivo de numerosas quejas. Al concluir el año, se ha conseguido el encuadramiento de prácticamente la totalidad del personal laboral del ámbito de aplicación del convenio, se ha establecido el procedimiento regulador del concurso de traslados y se ha celebrado la primera fase del concurso, por lo que se ha finalizado esta investigación. Prosiguen las actuaciones respecto de personal que no ha sido todavía encuadrado o está disconforme con su encuadramiento, como ocurre con el personal del Instituto Nacional de Estadística (INE) o con personal técnico del Instituto Nacional de las Artes Escénicas y de la Música (INAEM).

La provisión de puestos de trabajo del personal estatutario de los servicios de salud continúa siendo objeto de las quejas de los empleados públicos sanitarios por una inadecuada planificación y periodicidad de las convocatorias de los concursos de traslados. La demora en las convocatorias, unida a la excesiva temporalidad en la contratación mediante nombramientos temporales concatenados durante años, no ofrecen la necesaria estabilidad laboral. Es el caso, por ejemplo, de las quejas formuladas por la ausencia prolongada de convocatorias de concursos de traslados de diversas categorías, médicos, enfermeras y otro personal, del Servicio Andaluz de Salud.

Ese servicio informó del acuerdo alcanzado en la Mesa Sectorial de Sanidad para el establecimiento de un plan bienal de ordenación de los procesos de selección de recursos humanos y de movilidad voluntaria mediante concurso de traslados, y de diversas iniciativas dirigidas a la estabilización del empleo temporal. En dicho acuerdo se formaliza una sistematización de los procesos selectivos, para dotar a los sistemas de selección y provisión de plazas del personal estatutario de una estructura y organización adecuada que permita garantizar la continuidad necesaria para el desarrollo de estos procesos.

Al propio tiempo, se puso en marcha la actualización de los sistemas de información —para adaptarlos a la Administración electrónica a través de la denominada Ventanilla Electrónica de la persona candidata (VEC)—, en los que se gestionan los concursos de traslado y las ofertas de empleo público. Esto permite agilizar los procesos selectivos y de provisión de puestos, minorando los tiempos de gestión. Cabe esperar que el Servicio Andaluz de Salud haga efectiva esas previsiones y el itinerario temporal

impuesto a los procesos de selección y provisión de plazas, de manera que se garantice la continuidad necesaria en el desarrollo de estos procedimientos.

Permiso por nacimiento

El permiso por nacimiento para la madre biológica tiene una duración de dieciséis semanas, de las cuales las seis semanas posteriores al parto son, en todo caso, de descanso obligatorio e ininterrumpidas. Este permiso se amplía en dos semanas más en el supuesto de discapacidad del hijo o hija, y, por cada hijo o hija, a partir del segundo en los supuestos de parto múltiple, una para cada uno de los progenitores.

En el caso de que ambos progenitores trabajen y transcurridas las seis primeras semanas de descanso obligatorio, el período de disfrute de este permiso puede llevarse a cabo según su voluntad, de manera interrumpida y ejercitarse desde la finalización del descanso obligatorio posterior al parto, hasta que el hijo o la hija cumpla doce meses. En el caso del disfrute interrumpido, se requiere, para cada período de disfrute, un preaviso de al menos quince días y se realiza por semanas completas.

Especial referencia cabe hacer en el disfrute de este permiso a los supuestos en los que la madre biológica realiza trabajo a turnos, como fue la situación planteada por una policía local del Ayuntamiento de Oropesa del Mar (Castellón) con turnos de trabajo por semanas, a la que la Administración correspondiente desestimó su solicitud de distribuir de forma interrumpida las diez semanas posteriores a las seis semanas inmediatas al parto, por períodos semanales en su semana de trabajo, es decir, únicamente respecto a las semanas que prestaba servicios. La desestimación se basaba en que ese cómputo supondría que la interesada disfrutaría del doble de tiempo del permiso por maternidad que el establecido para el resto de funcionarios de la corporación.

A juicio de esta institución, esta interpretación podría vulnerar el ejercicio de unos derechos reconocidos en la norma, así como la atención del menor, pues se solicitaba el disfrute de diez semanas de permiso interrumpido, que es lo que la norma reconoce y, lógicamente, se solicitaba para cuando se realizara servicio efectivo. Pues carecería de sentido disfrutarlas cuando se está de descanso, lo cual desvirtuaría la naturaleza misma del permiso.

Con el criterio desestimatorio de la solicitud formulada, lo que esta institución consideró que se llevaba a cabo era un recorte en el disfrute del citado permiso, pues, en realidad, solo se permitía disfrutar de cinco de las diez semanas de permiso posteriores al nacimiento, ya que las otras cinco eran semanas de descanso propias de la cadencia de turnos de su puesto de trabajo, como recogía el calendario laboral. Esto supondría discriminar a los empleados públicos con régimen de turnos en el disfrute de los

derechos propios de la conciliación de la vida laboral y familiar en relación con los que tienen jornadas ordinarias de trabajo, pues se obligaba a renunciar a días o semanas completas de descanso en las que, además, para alcanzar el cómputo anual de horas igual que el resto de funcionarios, se encuentran computadas las vacaciones y asuntos propios.

Esta institución expuso que la interesada debería tener derecho al disfrute interrumpido del permiso por nacimiento en los términos expuestos, al ser coherente con la finalidad y el espíritu de la norma, atendiendo a las características de su cadencia de trabajo. A pesar de diversos requerimientos, la Administración continúa sin dar respuesta a la Sugerencia formulada.

Otras situaciones familiares

En los supuestos de funcionarios que constituyen familias monoparentales (en gran parte mujeres solas al cuidado de sus hijos), el Defensor del Pueblo ha iniciado, en 2021, actuaciones de oficio, ante la Secretaría de Estado de Función Pública, respecto a la posibilidad de acumular los permisos por nacimiento, adopción, por guarda con fines de adopción o acogimiento, tanto temporal como permanente, y por lactancia de ambos progenitores. Pues, si bien esta institución comparte la individualización de derechos de los progenitores en materia de conciliación, en aras de lograr una mayor igualdad, sin embargo, cuestiona la singular y concreta situación de las familias monoparentales (en gran medida, mujeres con hijos menores de edad a su cargo), en las que, en la práctica, el menor estaría menos tiempo al cuidado de su progenitor. Son los menores los que están perjudicados en su bienestar y cuidado con respecto a los que proceden de familia biparental, cuyos progenitores disponen del doble de tiempo para atenderles.

A juicio del Defensor del Pueblo, debería ser objeto de estudio valorar la posible acumulación de los períodos de permiso que corresponderían a ambos progenitores en los supuestos de familias monoparentales, llevando a cabo las necesarias modificaciones normativas, lo que conllevaría una posible modificación de los textos refundidos de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, Ley del Estatuto de los Trabajadores y Ley General de la Seguridad Social. Se deberían contemplar de forma específica las concretas peculiaridades de las familias monoparentales, y así evitarse la quiebra del principio de no discriminación de sus hijos, que actualmente no pueden beneficiarse del mismo tiempo de atención y cuidados directos que habrían tenido de haber nacido en una familia con dos progenitores.

Relaciones de puestos de trabajo

Una vez más cabe expresar que las relaciones de puestos de trabajo deben ser en todo momento la expresión real de las necesidades de la organización y, por tanto, tienen una naturaleza dinámica que obliga a un proceso constante de adecuación a las cambiantes necesidades que demanda el cumplimiento de los fines de la Administración Pública.

Ante la ausencia de elaboración, aprobación y aplicación de la correspondiente relación de puestos de trabajo, o bien de la modificación de las existentes, en especial, por las administraciones locales, el Defensor del Pueblo les insta a agilizar sus trabajos y adoptar las medidas e instrumentos necesarios para que, a la mayor brevedad posible, procedan a su aplicación.

Cabe señalar, por ejemplo, que la falta de elaboración de las relaciones de puestos de trabajo implica la falta de concreción de los puestos de trabajo susceptibles de ser cubiertos por policías locales en situación de segunda actividad, máxime cuando esta situación debe estar regulada en el correspondiente reglamento de segunda actividad para los miembros de los cuerpos de policía local que, en un elevado porcentaje de corporaciones locales, no ha sido elaborado ni aprobado. Por este motivo, el Defensor del Pueblo recuerda la necesidad de hacerlo, para compatibilizar los derechos de los funcionarios con las disponibilidades de los ayuntamientos, las necesidades del servicio y, en definitiva, el interés general.

Los procesos por los que el personal laboral adquiere la condición de funcionario requieren la modificación de la correspondiente relación de puestos de trabajo. La Comunidad de Madrid está desarrollando un amplio proceso de funcionarización sobre el que el Defensor del Pueblo ha llevado a cabo actuaciones referentes al error de criterio en la caracterización del puesto de trabajo de los titulados en Medicina. Esta intervención ha determinado la modificación del catálogo de puestos de trabajo acogiendo la Sugerencia de esta institución.

Comisiones de servicio

Las comisiones de servicio indebidamente prorrogadas han sido objeto, un año más, de la intervención de esta institución. Estas prácticas se traducen en un severo incumplimiento de la normativa aplicable, pues se marca como máximo un plazo de dos años (uno prorrogable por otro), lo cual implica un perjuicio en los intereses legítimos del colectivo de funcionarios de carrera que aspiran a ocupar esas plazas.

La Administración no está obligada a ofertar en los concursos todas las plazas vacantes, pues ello no se deduce del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del

Empleado Público, ya que está dotada de potestad para decidir qué vacantes han de ofertarse.

A juicio del Defensor del Pueblo, el equilibrio que es preciso mantener entre las necesidades a cubrir y la política de ajustes presupuestarios en materia de personal no exime a las administraciones de cumplir con sus obligaciones legales, ni justifica la necesidad de prorrogar en exceso el sistema de comisión de servicio y adscripción provisional para cubrir los puestos vacantes. La decisión de convocar o no los citados puestos es de la propia Administración, que, teniendo la habilitación legal y reglamentaria para ello, ha decidido utilizar un sistema extraordinario, como es el de la comisión de servicio y prolongar su uso por períodos más que excesivos.

Por ello, se ha recomendado a las administraciones que se respete el carácter excepcional y provisional de las comisiones de servicio y, por otra parte, que en las sucesivas convocatorias se motiven las razones y criterios que avalen la falta de cobertura a través de concurso ordinario, tanto de plazas vacantes como de plazas que estén cubiertas en comisión de servicio, a efectos de conciliar el interés de los funcionarios que se materializa en las legítimas expectativas de su cobertura.

Formación

La formación de los empleados públicos no solo es su obligación, sino que es además un derecho que tiene una incidencia clara en su progresión profesional a través de los sistemas de movilidad. Esta institución ha observado con preocupación que ciertas administraciones han establecido diferencias entre la formación que reciben sus empleados fijos respecto de los que se encuentran sujetos a una relación de carácter temporal. Dichas diferencias no son admisibles, porque tanto las normas generales que afectan al empleo público como las específicas para cada personal no establecen diferencias y porque afectan a la normativa comunitaria.

Sobre dichas bases, la Secretaría de Estado de Justicia aceptó la Recomendación formulada para que se garantizara que en las próximas resoluciones del Centro de Estudios Jurídicos se estableciera un cupo de reserva para los letrados y letradas de la Administración de Justicia sustitutos para las actividades formativas presenciales de al menos un 10 %. Hasta la citada Recomendación, dichos letrados, por su condición de interinidad, tenían vedada su participación en tales actividades formativas presenciales.

Esta institución es garante de los derechos que la normativa atribuye a las organizaciones sindicales en el ejercicio de la acción sindical. Entre estos derechos se encuentra el de ser oídos y tener conocimiento sobre determinadas decisiones que afectan a materias diversas, pues su incumplimiento, por parte de la Administración,

conlleva de manera automática a la nulidad de la decisión administrativa adoptada. Por ello es por lo que las administraciones deben dar audiencia a las juntas de personal y a los delegados de personal en el establecimiento de la jornada laboral y horario de trabajo, así como en el régimen de vacaciones y permisos de acuerdo con el artículo 40 d) del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, deber que se recordó al Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas.

18.3 PERSONAL DOCENTE

Estatuto de la Función Docente

El Ministerio de Educación y Formación Profesional, tras la entrada de vigor de 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), afronta diversas iniciativas normativas, entre las que se encuentra el desarrollo del Estatuto de la Función Docente, anunciado en su disposición adicional séptima, que regulará por primera vez en un solo texto legal los derechos y obligaciones del profesorado de enseñanzas no universitarias, y todas aquellas peculiaridades de la función docente que hagan posible su adecuado desempeño, base indispensable para la mejora del sistema educativo.

La institución del Defensor del Pueblo considera que, en el marco de este desarrollo normativo, se debe garantizar un cierto tratamiento homogéneo de aspectos básicos que, por su propia naturaleza, deben formar parte del contenido esencial del estatuto de la profesión docente, como es el acceso a la función pública, la movilidad interterritorial, las situaciones administrativas y un modelo de carrera profesional que garantice el derecho de promoción interna en condiciones de igualdad, así como las condiciones de trabajo necesarias para facilitar el ejercicio de la docencia en un modelo organizativo que redunde en favor de la calidad del sistema educativo español.

Procedimiento para el acceso del profesorado técnico de formación profesional al cuerpo de profesores de enseñanza secundaria

En el informe correspondiente al año 2020 se hizo especial referencia a la disposición adicional undécima de 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), que prevé la integración del profesorado técnico de formación profesional en el cuerpo de profesores de enseñanza secundaria, manteniendo la atribución docente reconocida por la normativa vigente. A lo largo de este ejercicio, un grupo de profesores del cuerpo técnico de formación profesional se ha dirigido a esta institución solicitando que se regule con la máxima celeridad el procedimiento que permita su ingreso en dicho cuerpo docente.

La Secretaría General de Formación Profesional señaló a esta institución que el Gobierno procederá, de acuerdo con las administraciones educativas, a un desarrollo reglamentario estableciendo el procedimiento para el acceso al cuerpo de profesores de enseñanza secundaria del profesorado técnico de formación profesional con las debidas garantías de publicidad, transparencia y participación. A fin de informar a los interesados sobre el previsible horizonte temporal del desarrollo normativo de dicho procedimiento, se iniciaron actuaciones informativas, actualmente en curso, ante la Secretaría General de Formación Profesional.

Formación inicial y habilitación del profesorado de las enseñanzas no universitarias

Los requisitos de formación inicial y la habilitación del profesorado de las enseñanzas no universitarias, tanto en centros de titularidad pública como privada, son uno de los aspectos que la nueva ley de la profesión docente debe abordar, con el fin de definir perfiles profesionales adecuados para el servicio público educativo mediante criterios unívocos que eviten las desigualdades territoriales constatadas cada año por esta institución en torno a las titulaciones exigibles y a la asignación de materias y módulos que puede impartir el profesorado en las diferentes enseñanzas y etapas educativas. Así se ha venido manifestando al Ministerio de Educación y Formación Profesional desde años anteriores.

Por ello es por lo que el Defensor del Pueblo, en aras de garantizar el principio de igualdad, considera necesaria la revisión de la normativa básica sobre formación inicial y especialidades docentes, teniendo en cuenta la cualificación técnica y la formación pedagógica y didáctica necesarias para impartir una determinada materia, de manera que deje abierta la entrada a todo título oficial que ampare un nivel de conocimientos suficiente, habida cuenta que, en el marco de la nueva ordenación de las enseñanzas universitarias, se ha optado por la adscripción a ramas o áreas de conocimiento que engloban una gran variedad de títulos que *a priori* pudieran ser igualmente idóneos.

Como ejemplo concreto de esta situación merecen destacarse las quejas formuladas por los ingenieros técnicos industriales, que no obtienen la habilitación que pretenden porque no cumplen el requisito de titulación exigido en el artículo 2, letra a) del Real Decreto 860/2010, de 2 de julio, por el que se regulan las condiciones de formación inicial del profesorado de los centros privados para ejercer la docencia en las enseñanzas de educación secundaria obligatoria o de bachillerato. Esto ocurre a criterio de algunas administraciones educativas, el hecho de tener reconocida la correspondencia con el Nivel 2 MECES (Marco Español de Cualificaciones para la Educación Superior) por Acuerdo del Consejo de Ministros de 10 de julio de 2015, no significa que tengan el título de graduado exigido en el citado real decreto.

En estos casos resultan significativas y clarificadoras las sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, de 6 de abril, 4 de mayo y 14 de junio de 2018, así como la dictada el 6 de febrero de 2020 por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 12 de Madrid, y todas las que en ellas se citan, en las que se reconoce a los titulados en ingeniería técnica la habilitación para impartir docencia en centros privados en educación secundaria obligatoria y bachillerato.

El Defensor del Pueblo se ha dirigido a la Secretaría de Estado de Educación del Ministerio de Educación y Formación Profesional, al objeto de conocer su aplicación al respecto, actuación informativa que continúa en curso al cierre del presente informe.

Declaración de equivalencia de titulaciones extranjeras habilitantes

Con la misma finalidad que en el supuesto anterior, se elevó consulta a la Secretaría de Estado de Educación del Ministerio de Educación y Formación Profesional sobre el alcance de la declaración de equivalencia de una titulación extranjera al título de grado, a efectos de acreditar la posesión de la titulación académica requerida en los procedimientos selectivos para el acceso a cuerpos docentes y en las convocatorias de bolsas extraordinarias, en razón de las diferencias que ha causado la aplicación e interpretación por parte de algunas comunidades autónomas de la normativa que es de aplicación (en concreto, el Real Decreto 276/2007, de 23 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de ingreso, accesos y adquisición de nuevas especialidades en los cuerpos docentes a que se refiere la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, modificado por el Real Decreto 84/2018, de 23 de febrero, sobre titulaciones que habilitan para el ejercicio de la docencia).

Del informe emitido se dio traslado a las personas interesadas y a la Consejería de Educación y Deporte de la Junta de Andalucía, que no había permitido participar en procedimientos selectivos a los aspirantes que tenían una titulación extranjera con declaración de equivalencia al título de grado competente, toda vez que el departamento ministerial manifestó que había incurrido en un error de interpretación, al entender que tenían que presentar la homologación del título extranjero y no la declaración de equivalencia que emite el Ministerio de Universidades, cuando esta última acredita la posesión de la titulación académica requerida para el ingreso con carácter general (título de grado) y, por ende, los aspirantes pueden trabajar como interinos o participar en procesos selectivos, así como desempeñar puestos docentes en centros privados.

Publicidad activa en las comisiones de servicio del personal docente

Otro de los asuntos relacionados con la función pública docente que ha motivado la intervención de esta institución ante diversas consejerías ha sido el relativo a la falta de transparencia de los procesos de provisión de puestos mediante comisiones de servicio, cuyo desarrollo normativo corresponde a las administraciones educativas, mediante el ejercicio de su potestad reglamentaria.

La comisión de servicio se ha configurado legalmente como una manifestación más de la autoridad discrecional de la Administración educativa integrada en su potestad de autoorganización, que en el ámbito docente se ha articulado como el cauce para dar respuesta a situaciones de diversa índole, como pueden ser razones de salud, formación de equipos directivos, necesidades específicas o singulares de programas concretos de naturaleza académica o disponer de personal especializado en puestos de la Administración educativa. Ahora bien, el ejercicio de esa potestad debe someterse a ciertos límites, de modo que no puedan llevarse a cabo actuaciones que produzcan, con respecto a otros funcionarios docentes interesados en la cobertura de dichos puestos, desigualdad o discriminación, ya sea porque no han sido ofertadas públicamente determinadas vacantes que continúan cubiertas durante años en comisión de servicio o bien porque su concesión no esté suficientemente motivada.

Para evitar tratos preferentes en beneficio de la carrera profesional del funcionario comisionado, resulta imprescindible que se garanticen los principios de publicidad, objetividad, mérito y capacidad, mediante la oportuna comprobación de que concurren las causas que justifiquen la necesidad de la comisión, así como la acreditación del cumplimiento por el candidato de los requisitos legales para el desempeño del puesto, al ser tales exigencias coherentes con el principio de igualdad en el acceso al desempeño de cargos y funciones públicas (artículo 23.2 CE) y con el deber de transparencia en la actividad pública que se articula a través de obligaciones de publicidad activa.

Permiso de lactancia y excedencia para el cuidado de hijos

A través de las quejas recibidas se vienen observando diferencias significativas entre las normativas autonómicas que originan desigualdades en los permisos y licencias del profesorado no universitario.

Mientras que algunas de las administraciones educativas consultadas admiten la posibilidad de poder disfrutar del permiso de lactancia acumulada, una vez finalizado el permiso de maternidad o paternidad, cuando los progenitores tienen previsto solicitar sin solución de continuidad la excedencia para el cuidado de hijos, otras mantienen como criterio de interpretación que el disfrute de la acumulación en jornadas completas de la hora de lactancia está condicionado a la incorporación y a la permanencia en el puesto

de trabajo hasta que el menor cumpla doce meses, lo que en la práctica supone una condición de eventual reintegro de retribuciones, en caso de que el empleado o empleada opte después por la excedencia, o para el caso de que cese anticipadamente en los servicios por cualquier otra causa.

El Defensor del Pueblo considera que, desde una perspectiva legal, el permiso de lactancia y el derecho a la excedencia son derechos regulados en el Estatuto Básico del Empleado Público. Como tales, no se presumen limitaciones, restricciones o incompatibilidades, de modo que su interpretación ha de hacerse en el sentido más favorable a su efectividad, considerando su distinto fundamento, alcance y regulación. Sin embargo, dado que, hasta el momento, no existe un pronunciamiento judicial de un órgano superior que unifique el criterio de la Audiencia Nacional, no se ha considerado oportuno formular ninguna resolución en ese sentido a aquellas administraciones que deniegan a los docentes el disfrute del permiso de lactancia acumulada, una vez finalizado el permiso de maternidad o paternidad, si pretenden solicitar a continuación la excedencia para el cuidado de hijos.

Conciliar estos derechos del personal docente con el correcto funcionamiento del servicio público educativo ha de ser uno de los objetivos del nuevo marco normativo de la función docente.

18.4 PERSONAL MILITAR

La entrada en vigor de la Ley 39/2007, de 19 de noviembre, de la carrera militar, produjo significativos cambios en la estructura de las Fuerzas Armadas que, en lo referente a las escalas de oficiales, venían además obligados por los cambios que se habían operado a raíz de la creación del Espacio Europeo de Educación Superior, mediante el cual se unificaron los antiguos títulos universitarios de diplomado y licenciado en una sola titulación de grado. Por ello, la referida norma contempla disposiciones para la unificación de las Escalas de Oficiales y a una titulación de grado universitario.

La falta de desarrollo de la disposición final sexta de la citada ley de la carrera militar, que afecta a la Escala de Ingenieros y a la Escala de Enfermeros de las Fuerzas Armadas, ha sido en 2021 objeto de especial atención por parte del Defensor del Pueblo, al no haber sido remitido al Congreso de los Diputados, a pesar del tiempo transcurrido, un proyecto de ley que regule el régimen, escalas, empleos y cometidos de los ingenieros en las Fuerzas Armadas y de la especialidad fundamental de enfermería del cuerpo militar de sanidad.

Esta situación supone una contravención al derecho al desarrollo de su carrera militar contemplado en la Ley Orgánica 9/2011, de 27 de julio, de derechos y deberes de los miembros de las Fuerzas Armadas, motivo por el que se recomendó a la

Subsecretaría de Defensa que se arbitraran, en el ámbito de sus competencias, mecanismos precisos para impulsar las iniciativas que permitieran solventar estos obstáculos.

El Ministerio de Defensa expuso que la problemática planteada implicaba una tarea en común entre el Ministerio de Universidades, para realizar las modificaciones normativas necesarias en materia de titulaciones universitarias; el Ministerio de Sanidad, respecto a la ordenación de profesiones sanitarias y categorías profesionales del personal estatutario de los servicios de salud, y del Ministerio de Hacienda y Función Pública, respecto a la integración de cuerpos de funcionarios civiles en grupos de adscripción. Esta institución expuso, ante estas administraciones implicadas, la necesidad de adoptar iniciativas que coadyuven a desbloquear la actual situación, pues son los afectados los que deben soportar un perjuicio en su derecho a la carrera profesional que llevan años reclamando. Los departamentos ministeriales implicados deben adoptar las medidas necesarias para solventar a corto o medio plazo los obstáculos que permitan dar cumplimiento a lo previsto en la citada disposición final sexta.

Con respecto a la temporalidad en el ámbito específico de la Administración militar, durante 2021 se han continuado actuaciones ante la Subsecretaría de Defensa respecto a la situación que afecta a los militares profesionales de tropa y marinería de carácter temporal, una vez que finaliza el compromiso de larga duración contraído con las Fuerzas Armadas, al cumplir los 45 años de edad y los 18 años de servicio.

Las actuaciones desarrolladas por el Defensor del Pueblo se han encaminado a conocer el cumplimiento, por parte de la Administración, de los derechos de promoción profesional y las medidas de incorporación laboral y acciones complementarias contempladas en la Ley 8/2006, de 24 de abril, de Tropa y Marinería.

En relación con las situaciones de acoso laboral en el ámbito militar, se han concluido las actuaciones de oficio llevadas a cabo tras ser aprobada definitivamente la Resolución 430/07659/2021, de 19 de mayo, de la Subsecretaría de Defensa, por la que se aprueba el Protocolo de actuación del Ministerio de Defensa frente al acoso profesional en las Fuerzas Armadas, llevándose a cabo un especial seguimiento de las quejas planteadas relativas a estas situaciones en relación con la adecuación de la actuación administrativa al procedimiento establecido al respecto.

18.5 PERSONAL LABORAL EN EL EXTERIOR

Las condiciones laborales mínimas del personal laboral que presta servicio en el exterior están fijadas en un acuerdo del año 2007, de aplicación con independencia de la nacionalidad y la legislación que regula los contratos. La singularidad de este colectivo,

afectado por las circunstancias sociales y económicas del país en el que presta servicio, han justificado una atención específica por parte de esta institución.

El pasado año se dejó constancia de la necesidad de abordar una actualización de las condiciones laborales de este personal, para adecuarlo en la medida que resulte razonable, en atención a sus peculiaridades, a las condiciones laborales del resto del personal laboral de la Administración General del Estado. La Administración ha acordado comenzar la revisión del acuerdo en la Mesa de Negociación de la Administración General del Estado, en la que deberán analizarse las propuestas de las organizaciones sindicales para acordar los aspectos del régimen jurídico de este personal que deben modificarse buscando el mayor acuerdo posible.

Con independencia de la revisión del acuerdo en el marco de la negociación colectiva, que esta institución necesariamente ha de respetar, se han seguido actuaciones en relación con el permiso de paternidad del que puede disfrutar el personal laboral en el exterior. El acuerdo de 2007 establece el derecho del padre a disfrutar de dos días de permiso retribuido por nacimiento, acogimiento o adopción de un hijo, y a 13 días de suspensión del contrato de trabajo por esa misma causa. El acuerdo traslada en este punto la misma regulación que contemplaba entonces el Estatuto de los Trabajadores. El Estatuto Básico del Empleado Público reconocía entonces el permiso de paternidad por el nacimiento, acogimiento o adopción de un hijo con una duración de quince días. En el año 2018 se publicó el acuerdo de aprobar la ampliación del permiso a un total de 16 semanas. La Administración mantiene que este acuerdo no se aplica al personal laboral en el exterior.

El criterio que defiende la Administración mantiene al personal laboral que presta servicios en el exterior en una situación excepcional que constituye una anomalía en el régimen de los permisos por nacimiento en el ordenamiento jurídico español. Es contrario a la actual regulación de los permisos por nacimiento de hijo que contiene el Estatuto Básico del Empleado Público, que es de aplicación, a juicio de esta institución. Y no se corresponde con la obligación de los poderes públicos de promover las condiciones para la consecución de la igualdad real y efectiva entre hombres y mujeres, la conciliación de la vida personal y familiar, y la corresponsabilidad entre ambos progenitores, que son los principios que han guiado estas reformas.

Esta institución ha recomendado reconocer al progenitor diferente de la madre biológica que forme parte del personal laboral que presta servicios en el exterior al servicio de la Administración General del Estado el derecho a permiso por nacimiento, guarda con fines de adopción acogimiento, con una duración de dieciséis semanas en aplicación del Estatuto Básico del Empleado Público. Al finalizar este informe, se está a la espera de respuesta.

Vacunación

La vacunación del personal destinado o que presta servicio en el exterior no está contemplada en los planes de vacunación aprobados por las autoridades sanitarias. Ello ha determinado el inicio de actuaciones de oficio de carácter informativo ante el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, sobre las actuaciones llevadas a cabo o que esté previsto realizar, con la finalidad de que el conjunto del personal destinado en el exterior reciba la vacuna y disponga de una protección similar, por edad o grupo de riesgo, que los residentes en España. Especialmente se ha solicitado información respecto del personal destinado en países con sistemas sanitarios débiles, infraestructuras insuficientes o con alta incidencia de la enfermedad, cuyo mayor riesgo parece aconsejar la adopción de medidas urgentes.

El Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación ha asumido la defensa de los intereses de todo el personal destinado en el exterior, con independencia de su ministerio de adscripción. Ha realizado un esfuerzo para trasladar a las autoridades locales la decisión del Gobierno de España de incluir a sus nacionales que se encuentran en España, lo que abarca a los funcionarios extranjeros, en los planes de vacunación, y solicitar, en atención al principio de reciprocidad, este mismo trato para los funcionarios españoles y los nacionales españoles en el extranjero. Fruto de este esfuerzo, en el mes de junio, en 80 países los funcionarios españoles y sus familiares habían sido o estaban siendo vacunados en los países en los que prestan servicio. También son vacunados cuando se desplazan a España por cualquier motivo.

El ministerio ha expresado en sus informes satisfacción respecto del avance de la vacunación del personal en el exterior. No obstante, la información que ha facilitado a esta institución no permite conocer las concretas actuaciones realizadas para facilitar la vacunación de empleados públicos y nacionales españoles en países con sistemas sanitarios débiles en los que el principio de reciprocidad es insuficiente para garantizar el acceso a la vacunación. La investigación se ha concluido dejando constancia de la insuficiencia de la respuesta recibida.

Becas de lectorados en universidades extranjeras

Se ha solicitado información a la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) sobre las razones por las que en las convocatorias para las becas de lectorados en universidades extranjeras de los últimos años establece como requisito de los beneficiarios no ser mayor de 37 años, ya que este requisito introduce una diferencia de trato por razón de la edad que *prima facie* pudiera ser contrario al principio de igualdad.

La AECID considera que el límite de edad resulta imprescindible para que la convocatoria se lleve a cabo para las personas e instituciones a quien va dirigida. A este respecto, pone de relieve que una de las finalidades de estas becas es contribuir a la formación y adquisición de experiencia docente de futuros especialistas españoles en la enseñanza del español como lengua extranjera y en las distintas lenguas extranjeras. También se propone que las personas tituladas en la rama de conocimiento de Arte y Humanidades, que inician su andadura profesional como profesores, tengan posibilidades reales de lograr el puesto de lector, lo que no resultaría posible con la concurrencia en el programa de profesores ya establecidos, con méritos conseguidos durante su vida profesional.

Esta institución ha estimado que el diferente trato por razón de la edad en este caso está justificado y es proporcionado toda vez que atiende un objetivo legítimo y es necesario para alcanzarlo, por lo que ha concluido estas actuaciones.

18.6 MUTUALIDADES

La falta de previsión en el régimen del mutualismo administrativo de la exención de aportaciones económicas en la prestación farmacéutica en los supuestos de personal adscrito a MUFACE, ISFAS y MUGEJU, con menores a cargo que padecen grados de discapacidad igual o superior al 33 %, implicó actuaciones de oficio ante las citadas mutualidades a efectos de valorar posibles soluciones para estos supuestos. El nivel de aportación de las personas encuadradas en ellos es, con carácter general, del 30 % del precio de venta al público de los medicamentos y demás productos sanitarios. Esta aportación viene establecida únicamente en la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2021, para los adscritos al Sistema Nacional de Salud.

Para facilitar el control y efectividad del nuevo derecho de exención en el copago farmacéutico, el Instituto Nacional de la Seguridad Social generó un nuevo grupo de «aseguramiento» con el título «Menores con discapacidad igual o superior al 33 %», en el que incluyó, no solo a menores con discapacidad protegidos por el régimen general de la Seguridad Social o del Sistema Nacional de Salud, sino también a aquellos que tenían ya la condición de beneficiarios de las mutualidades, para los que no sería aplicable la exención, como ya se ha señalado, considerándose, por tanto, que la condición de «Menores con discapacidad igual o superior 33 %» creaba un título propio de aseguramiento.

Esta actuación generaba una doble concurrencia de derechos para los beneficiarios adscritos a las mutualidades, no permitido por la legislación vigente. Por una parte, la asistencia por derecho propio en el Sistema Sanitario Público. Por otra

parte, la asistencia por derecho derivado como beneficiario de un titular de una mutualidad. Por tanto, el reconocimiento o mantenimiento por las mutualidades de la condición de beneficiario a cargo de un titular resultaba del todo incompatible con la condición de asegurado o beneficiario, a efectos de la asistencia sanitaria a través del Sistema Nacional de Salud. Era preciso encontrar una solución que permitiera dar respuesta a la situación planteada.

Así, dado que dicho reconocimiento no se había realizado a instancia de los interesados sino de oficio, y considerando la sensibilidad del asunto, por parte de las mutualidades se resolvió emplazar a los titulares con beneficiarios menores con un grado de discapacidad reconocido igual o superior al 33 %, para que pudieran ejercer su derecho de opción, bien como titulares del derecho a la asistencia sanitaria en el ámbito del régimen general, en el que podrían acogerse a la nueva exención en el copago farmacéutico, bien como beneficiarios del derecho a la asistencia sanitaria de las personas titulares de la mutualidad para los que no sería aplicable la exención, valorando todas y cada una de las circunstancias concurrentes y las consecuencias que de tal elección pudieran derivarse para sus beneficiarios en otros aspectos.

También se han llevado a cabo actuaciones ante las mutualidades para conocer el procedimiento seguido para asegurar la vacunación frente a la covid-19 de sus titulares y beneficiarios. Particularmente de aquellos que reciben la asistencia sanitaria a través del concierto con entidades de seguro privadas. De las actuaciones realizadas se desprende que los distintos procesos de vacunación se han llevado a cabo correctamente, y que han sido muy puntuales los casos en los que los datos de los mutualistas no habían sido correctamente registrados en el correspondiente servicio público de salud autonómico.

EL DEFENSOR DEL PUEBLO COMO MECANISMO NACIONAL DE PREVENCIÓN (MNP)

El presente capítulo es un avance del informe anual específico que hace el Defensor del Pueblo en su condición de Mecanismo Nacional de Prevención (MNP), que igualmente presenta ante las Cortes Generales y que podrá ser consultado en su portal web.

El MNP trae causa del [Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes de Naciones Unidas \(OPCAT\)](#), hecho en Nueva York el 18 de diciembre de 2002. Se trata de un instrumento de derecho internacional de alto valor simbólico, que se caracteriza por ser el único tratado de derechos humanos exclusivamente preventivo.

Otra singularidad del OPCAT es que encomienda tareas de aplicación del tratado a entidades nacionales. Esas entidades nacionales son los denominados mecanismos nacionales de prevención (MNP). El trabajo de prevención de la tortura y malos tratos asignado a estos mecanismos se debe alinear en métodos, estándares y objetivos con sus pares internacionales, pero también con las organizaciones supranacionales de referencia.

En primer lugar, con el Subcomité para la Prevención de la Tortura (SPT). Este es un órgano que complementa el trabajo del Comité contra la Tortura, y que, junto con el Relator Especial sobre la Tortura y el Fondo de Contribuciones Voluntarias para las Víctimas de la Tortura, constituyen los mecanismos supranacionales clave de las Naciones Unidas para la prevención y lucha contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

El segundo referente del MNP es el Comité para la Prevención de la Tortura del Consejo de Europa (CPT). En el ámbito del Consejo de Europa, el sistema de vigilancia establecido por el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, de 4 de noviembre de 1950, inicialmente se apoyó en la investigación de quejas presentadas por las personas o los Estados sobre vulneraciones de los derechos humanos. Posteriormente, fue completado por un mecanismo de carácter preventivo. La función de este mecanismo protector, es comprobar *in situ* qué trato se dispensa a las personas privadas de libertad por mandato de una autoridad pública para instar, si fuera el caso, procedimientos de protección contra la tortura y las penas o tratos inhumanos o degradantes.

Los MNP interactúan con el Subcomité de las Naciones Unidas para la Prevención de la Tortura (SPT). Reciben de este, primero formación y, posteriormente, orientación y asesoramiento, que se concreta en la publicación de documentos y recomendaciones, y en el llamamiento a los Estados para el refuerzo de las entidades nacionales, cuando se considera necesario. Por su parte, los MNP elaboran un informe de actividad, que no necesariamente ha de coincidir con el año natural, que es presentado ante el SPT, cuya sede está en Ginebra.

El OPCAT no define un modelo cerrado de mecanismo, lo que confiere cierta flexibilidad al Estado a la hora de diseñar y designar su MNP. El derecho comparado ofrece diversos ejemplos de cómo se puede articular un mecanismo, bien atribuyendo su función a entidades preexistentes, bien creándola *ad hoc*. Unas tienen carácter centralizado, mientras que otras se determinan por disfrutar de diversos grados de descentralización.

El legislador español, mediante la Ley Orgánica 1/2009, de 3 de noviembre, atribuyó al Defensor del Pueblo las funciones de Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura. Optó así por una institución ya consolidada, con competencia en todo el territorio, con autoridad, independencia y suficiencia presupuestaria.

La labor preventiva, tanto de los mencionados subcomité, comité o los mecanismos nacionales, se articula a través de distintas vías, pero se desarrolla de manera prioritaria a través de las visitas a los lugares de privación de libertad.

Pandemia por covid

Es obligado hacer una mención a la pandemia por covid-19, pues, lógicamente, el trabajo del MNP se ha visto afectado por ello, aunque en menor medida que en el año anterior. Precisamente, el final del período al que se contrae el presente informe coincide con la sexta ola.

La declaración del estado de pandemia por covid-19 por la Organización Mundial de la Salud (OMS) ha permanecido activa durante el año 2021. Por tanto, las reflexiones efectuadas en el informe de 2020, acerca de cómo actuar el MNP, han estado plenamente vigentes también en el 2021.

La aplicación de sucesivas dosis de vacunas a un elevadísimo porcentaje de la población ha permitido afrontar con optimismo la actual fase de la pandemia, pero la aparición de nuevas cepas ha obligado a mantener una actitud de prudencia y a observar algunas de las medidas incorporadas en 2020, a raíz de las recomendaciones formuladas por la OMS y el SPT sobre medidas de prevención en visitas a lugares de

privación de libertad, en el doble sentido de evitar hacer daño, es decir, evitar convertirse en transmisor del virus y proteger a los miembros de los equipos de visita. Estas medidas se concretan en ajustar los integrantes de los equipos, la duración de las visitas y los objetivos de la supervisión. Se ha continuado con la práctica de hacer pruebas de detección antes de iniciar la visita para descartar contagios entre miembros del equipo y evitar transmitirlos en el lugar visitado. La amplia capacidad de movimiento de los equipos de visita y el contacto con un gran número de personas privadas de libertad aconseja prudencia para reducir los riesgos, particularmente cuando hay una variedad con una capacidad de contagio tan alto como la que ha protagonizado la sexta ola.

La visita al lugar de privación de libertad

El artículo 4 del OPCAT señala que cada

Estado Parte permitirá las visitas, de conformidad con el presente Protocolo, de los mecanismos mencionados en los artículos 2 y 3 a cualquier lugar bajo su jurisdicción y control donde se encuentren o pudieran encontrarse personas privadas de su libertad, bien por orden de una autoridad pública o a instigación suya o con su consentimiento expreso o tácito (en adelante denominado lugar de detención). Estas visitas se llevarán a cabo con el fin de fortalecer, si fuera necesario, la protección de estas personas contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

A los efectos del presente protocolo, por privación de libertad se entiende cualquier forma de detención o encarcelamiento o de «custodia» de una persona, por orden de una autoridad judicial o «administrativa o de otra autoridad pública, en una institución pública o privada de la cual no pueda salir libremente».

Visita a España del Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y Tratos o Penas Inhumanas o Degradantes (CPT)

En el año 2021 fue publicado el [informe al gobierno español sobre la visita a España realizada por el Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y Tratos o Penas Inhumanas o Degradantes \(CPT\) del 14 al 28 de septiembre de 2020](#), que será objeto de atención más detallada en el informe anual del MNP, pero de cuyo contenido se hace referencia a continuación.

En esta visita, la delegación del CPT se ocupó de verificar tanto el trato como las condiciones en que tiene lugar la privación de libertad en diversas instalaciones españolas: en varias prisiones, en los dos hospitales psiquiátricos penitenciarios (Alicante y Sevilla) y en un centro de internamiento para menores en Algeciras (Cádiz).

Además, se examinó el trato y las garantías ofrecidas a las personas privadas de libertad por la policía.

La visita del CPT tuvo lugar durante la pandemia de covid-19. Analizó, entre otras cuestiones propias del mandato de prevención de la tortura, las medidas adoptadas en los lugares de detención para la protección de la salud pública frente al virus SARS-CoV-2 y las restricciones impuestas en el contexto de la pandemia.

Difusión de la labor del MNP

A través de la página web del Defensor del Pueblo se puede seguir la [actividad del MNP](#) mes a mes, mediante la consulta de las resoluciones formuladas a las autoridades tras cada visita. Un mapa geolocalizador recoge todas las visitas actualizadas del MNP. Este mapa facilita el seguimiento del trabajo del mecanismo. Es posible acceder a la matriz completa de seguimiento de cada instalación visitada. El documento se complementa de forma dinámica con las respuestas que las administraciones competentes dan a las resoluciones que se formulan tras las visitas.

Visitas de 2021

La visita a los lugares y el encuentro con la persona privada de libertad y todo lo que la antecede y lo que de ella se deriva es la actividad fundamental del MNP. Esto, se detalla en el informe anual específico del MNP.

Se distingue entre visitas propiamente dichas o presenciales y las actuaciones no presenciales. A pesar de la persistencia de la pandemia, la inmensa mayoría de las visitas, según se detalla más adelante, han sido presenciales.

Lugares de privación de libertad visitados en 2021

Corta duración	Visitas
Comisarías y otros lugares de custodia de la Policía Nacional	11
Salas de inadmitidos y de solicitantes de asilo en puestos fronterizos	2
Cuarteles y otros lugares de custodia de la Guardia Civil	13
Calabozos de edificios judiciales	3
Dependencias de custodia de las policías locales y depósitos municipales de detenidos	5
Comisarías de policías autonómicas	1
Total	35
Media duración	Visitas
Centros de internamiento de extranjeros	2
Total	2
Larga duración	Visitas
Centros para menores infractores	6
Centros penitenciarios	17
Hospital psiquiátrico penitenciario	1
Unidades de salud mental	3
Total	27
Lugares instrumentales	Visitas
Operativos de repatriación de extranjeros (FRONTEX)	5
Operativo de repatriación previo al vuelo	2
Unidad de custodia hospitalaria	1
Total	8
TOTAL	72

Actuaciones no presenciales realizadas en 2021

Larga duración	Número de actuaciones
Centros penitenciarios (con ocasión de la tormenta Filomena)	6
Total	6
Lugares instrumentales	Número de actuaciones
Operativos de repatriación de extranjeros (FRONTEX)	1
Total	1
TOTAL	7

Visitas y actuaciones realizadas en 2021

Visitas	72
Actuaciones no presenciales	7
TOTAL	79

El número de comunidades autónomas y ciudades autónomas visitadas en 2021 asciende a 14; las provincias visitadas, a 24.

Número de visitas realizadas por comunidades autónomas, ciudades autónomas y provincias	Total
Ciudad Autónoma de Melilla	1
Melilla	1
Comunidad Autónoma de Canarias	11
Las Palmas	11
Comunidad Autónoma de Galicia	4
A Coruña	4
Comunidad Autónoma de País Vasco	3
Bizkaia	3
Comunidad de Madrid	12
Madrid	12
Generalitat de Catalunya	3
Barcelona	3
Generalitat Valenciana	6
Alicante	1
Castellón	2
Valencia	3
Gobierno de Aragón	1
Zaragoza	1
Gobierno de Cantabria	2
Cantabria	2
Gobierno de les Illes Balears	6
Illes Balears	6
Junta de Andalucía	12

Número de visitas realizadas por comunidades autónomas, ciudades autónomas y provincias	Total
Almería	1
Cádiz	5
Granada	1
Huelva	2
Sevilla	3
Junta de Castilla y León	5
Ávila	1
León	2
Salamanca	1
Segovia	1
Junta de Extremadura	4
Badajoz	3
Cáceres	1
Principado de Asturias	2
Asturias	2

Operativos de repatriación FRONTEX	Número de operativos
Albania-Georgia	2
Colombia-Perú	2
Colombia-República Dominicana	1
Georgia-Albania	1
Operativo de repatriación previo al vuelo	2
TOTAL	8

Se ofrece a continuación el detalle de la tipología de conformación de los equipos que han realizado estas visitas.

Composición de los grupos de visita en 2021
41 visitas multidisciplinares
2 comisarías y otros lugares de custodia de la Policía Nacional; 7 centros de internamiento de menores; 13 centros penitenciarios; 2 centros de internamiento de extranjeros; 6 cuarteles y otros lugares de custodia de la Guardia Civil; 1 dependencia de custodia de la policía local; 1 hospital psiquiátrico penitenciario; 5 operativos de repatriación de extranjeros (FRONTEX); 1 salas de inadmitidos y de solicitantes de asilo en puestos fronterizos; 3 unidades de salud mental
3 con comisionados parlamentarios autonómicos
1 dependencia de custodia de la policía local; 2 unidades de salud mental
4 con técnicos de otras áreas del Defensor del Pueblo
1 calabozo de edificios judiciales; 2 centros penitenciarios; 1 operativo de repatriación de extranjeros (FRONTEX)

Se ha de destacar la importancia que, para el correcto ejercicio de las funciones preventivas, tiene disponer de la valiosa información que representa conocer sobre qué versan las quejas de los ciudadanos privados de su libertad que se dirigen al Defensor del Pueblo, en la medida en que puedan aludir a materias que son objeto de atención del MNP.

También es importante que las áreas de gestión de quejas, de cuya actividad es objeto destacado el presente informe anual del Defensor del Pueblo, participen en determinadas visitas en su condición de MNP.

Visitas con atención a la discriminación por el género

En 2021, el proyecto «género y privación de libertad» ha experimentado un impulso considerable y se ha abierto al análisis multidisciplinar de espacios y procedimientos asociados a la privación de libertad en lugares diferentes a la cárcel. De este modo, se consolida y amplía el horizonte espacial y temporal de una actuación que se considera estratégica. También han proseguido las labores de divulgación nacional e internacional del proyecto con participación de técnicos del MNP.

Según se avanza en este proyecto se llevan a cabo sucesivas visitas que ponen de manifiesto divergencias entre la disposición favorable de las administraciones concernidas para aceptar las Recomendaciones que se formulan y la realidad apreciada

sobre la situación de la mujer y de las personas LGTBI en la cárcel. Así, se observa que no han sido implementadas todas las Recomendaciones que han sido formalmente aceptadas.

Durante el período del presente informe, es preciso proseguir con el necesario diálogo abierto con la Administración que exige la continuación de la tramitación de los expedientes incoados en años anteriores. El inicio de este proyecto se produjo en el año 2018.

La efectiva aceptación de algunas de las Recomendaciones básicas formuladas hasta el momento permitirá profundizar en el objeto de análisis del proyecto, mediante la identificación de situaciones que, aunque puedan ser intuitas, la falta de datos estadísticos desagregados por sexo hace invisibles por el momento.

Se trata de proseguir en la tarea de verificar si se ofrecen entornos y procedimientos que garanticen que las mujeres puedan ejercer sus derechos o, si por el contrario, estos sufren menoscabo o anulación por razones de género. Es necesario, en la actual fase, culminar la labor de fijar los parámetros de análisis de la situación de las mujeres privadas de libertad para su ulterior incorporación a cada visita que se lleve a cabo.

En 2021 se ha extendido el ámbito del proyecto con las visitas a dos centros de internamiento de menores infractores y a dos instalaciones psiquiátricas, una penitenciaria y otra de gestión autonómica. Se han efectuado las siguientes visitas dentro del proyecto «género y privación de libertad».

Género y privación de libertad
Centro Penitenciario Salamanca
Centro Penitenciario de Menorca
Hospital Psiquiátrico Penitenciario de Alicante
Centro de Reeducción Concepción Arenal (A Coruña)
Centro de Internamiento de Menores Bahía (Cádiz)
Hospital Psiquiátrico de Conxo (Santiago de Compostela)

Privación de libertad y discapacidad intelectual

En 2021, el MNP ha explorado la posibilidad de abordar el análisis de cómo incide la privación de libertad sobre las personas con discapacidad intelectual. Se eligió para ello una instalación policial de corta duración del Cuerpo Nacional de Policía. El interés del

MNP surge a partir de una intervención de agentes que prestan servicio en esa instalación, que afectó a una persona con discapacidad intelectual. El objetivo fundamental era conocer si los agentes disponen de una mínima formación sobre cómo ha de ser su actuación, y si existen protocolos específicos adaptados para la detección y el trato a estas personas con discapacidad intelectual.

Discapacidad
Comisaría Local de Don Benito-Villanueva de la Serena (Badajoz)

Incidencias durante las visitas

Como de forma reiterada se señala en el informe del MNP, el nivel de conocimiento que tienen los funcionarios o trabajadores de entidades gestoras de instalaciones donde se producen situaciones de privación de libertad es suficiente. De este modo el trabajo del equipo de visita, ya desde el momento de su inicio, se desarrolla prácticamente en todas ellas de manera fluida.

En todo caso, al inicio de cada visita se dedica un breve pero fructífero espacio de tiempo a la tarea de explicar las funciones del Defensor del Pueblo y las singulares del MNP, haciendo especial hincapié en el carácter preventivo de sus actuaciones y cómo se incardina la unidad del MNP en la estructura del Defensor del Pueblo.

Se explicita en estos momentos iniciales la potestad de acceder a todos los lugares donde hay personas privadas de libertad, a mantener entrevistas reservadas con ellas y disponer de todos los documentos que haya en la instalación y los procedimientos que se les aplican.

Una vez sentado que los equipos de visita reciben todas las facilidades que precisan para hacer su trabajo, es necesario también referir aquellos casos en los que aparece algún tipo de dificultad.

Inspección Central de Guardia del Cuerpo Nacional de Policía de Valencia

Al inicio de la entrevista con los responsables de la Inspección Central de Guardia de Valencia se indagó sobre cómo había transcurrido la visita que había realizado el CPT a estas dependencias en septiembre de 2020 (el informe del CPT que el equipo portaba, y se facilitó a los responsables del centro, hacía mención a las alegaciones de malos tratos atribuidos por personas detenidas a agentes de esa comisaría), y si se había producido

algún cambio en los procedimientos a raíz de ella. Los tres funcionarios con los que se mantuvo una entrevista, máximos responsables de la comisaria, manifestaron no tener conocimiento de esta visita ni de sus conclusiones; tampoco se informó de eventuales actuaciones o cambios operados tras la visita del CPT.

Además, una vez concluida esta reunión preliminar, se señaló la importancia de contar a la mayor brevedad con cierta documentación, y se solicitó, como habitualmente se hace, su pronta recopilación y entrega. A la finalización de la visita no se había recibido ningún documento, ni se había iniciado su acopio, a pesar de insistir en varias ocasiones en que era necesario que fuera proporcionada, cuanta fuera posible, antes de la finalización de la visita.

Centro Penitenciario de Topas (Salamanca)

En la reunión de devolución previa a la finalización de la visita hecha con atención a la discriminación por género, el equipo del MNP manifestó a los responsables del Centro Penitenciario de Topas allí presentes, su preocupación por el hecho de no haber sido informados, al inicio de la visita, de un grave incidente en el que se había visto implicada y perjudicada de forma injusta una mujer. Todo ello en el contexto de una visita orientada, y así se había expuesto, lógicamente, al análisis de la situación de las mujeres. El director abandonó la reunión.

Hospital Psiquiátrico de Conxo (Santiago de Compostela)

A la llegada al Hospital Psiquiátrico de Conxo, el equipo del MNP fue atendido por el médico de guardia. A la vista de su actitud reticente y poco colaboradora se solicitó que se pusiera en contacto con su superior, el responsable del hospital, para que le indicara el modo en que han de ser atendidas las visitas de la delegación del MNP, pues manifestaba desconocerlo. El equipo de inspección mantuvo una conversación telefónica con él. Se le explicó en qué consistía la visita y declinó acudir. Al día siguiente se tuvo un breve encuentro en la cafetería del hospital con el jefe de servicio, y con otra responsable del hospital. El tercer y último día de la visita acudió al centro, después de que el director del MNP le telefonara para comunicarle unos hechos muy graves que un paciente reveló al equipo del MNP. Se trataba de un hecho que debía ser directamente conocido y que reclamaba actuaciones concretas y urgentes por su parte. Pese a ello, la actitud continuó siendo poco colaboradora.

Sanatorio Esquerdo de Madrid

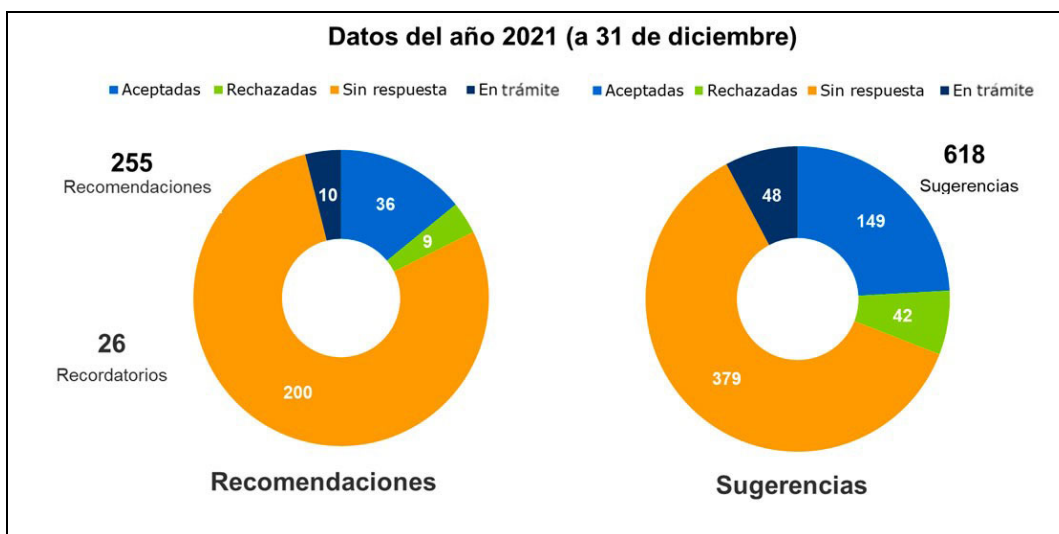
Antes de poder iniciar la visita al Sanatorio Esquerdo de Madrid se produjeron dificultades, pues, a pesar de explicar en reiteradas ocasiones las competencias de la institución, el equipo de visita encontró obstáculos para acceder, realizar y culminar la visita con normalidad. La falta de conocimiento de las competencias y facultades atribuidas al Defensor del Pueblo en su condición de MNP era evidente, ocasionando un retraso considerable en el acceso a las dependencias, además de impedir el cabal cumplimiento de los objetivos programados.

Entre las dificultades encontradas, se destaca la ya señalada demora en el ingreso y la imposibilidad de contar con documentación necesaria para el análisis del funcionamiento de esta dependencia de salud mental, como las memorias de actividad, los libros de registro, los protocolos, las plantillas de personal, o los expedientes jurídicos de las personas ingresadas en el juzgado, entre otros.

Situaciones como las dos últimas reseñadas, que se producen en aquella tipología de instalaciones que reciben las visitas con menor frecuencia, lejos de suponer un obstáculo para futuras visitas del MNP, permiten visibilizar la importancia de desplegar estrategias que prosigan en la línea de favorecer un mayor conocimiento e información sobre la institución, sus competencias y distintas formas de intervención con ocasión de las visitas giradas.

Conclusiones y resoluciones

A fecha de 31 de diciembre de 2021, el MNP ha incoado 1.252 actuaciones de oficio. Ha emitido 255 Recomendaciones, de las cuales 36 han sido aceptadas, 9 rechazadas, 200 están sin respuesta y 10 en trámite; 618 Sugerencias, de las cuales 149 han sido aceptadas, 42 rechazadas, 379 están sin respuesta y 48 en trámite, y 26 Recordatorios de deberes legales.



* **En trámite:** Resoluciones contestadas y en estudio o pendientes de recibir más información.

El MNP facilita una información precisa en el portal web del Defensor del Pueblo, a través de un [enlace](#) que permite conocer su actividad. Desde allí se puede acceder a las resoluciones formuladas y enviadas a las autoridades competentes. Un mapa interactivo informa de manera agregada de todas las visitas realizadas por el MNP desde el inicio de su actividad. Cada visita genera una ficha en la que se recogen las conclusiones y las resoluciones derivadas del acta de inspección correspondiente y su seguimiento y las resoluciones posteriores a que pudiera hacer lugar.

El año 2020, debido a los confinamientos sufridos a causa de la pandemia, se llevaron a cabo actuaciones no presenciales. Durante el presente año, se ha recurrido también a esta forma atípica de actuación con ocasión de la tormenta «Filomena».

Captación de datos de las leyes de privación de libertad

Un año más se ha captado información mediante el envío de formularios a diferentes administraciones. Se trata de una iniciativa estratégica. En concreto a la Dirección General de la Policía, la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, la Dirección General de la Guardia Civil, la Secretaría de Estado de Seguridad y los departamentos de Justicia e Interior de la Generalitat de Cataluña. Son administraciones que gestionan un elevado número de instalaciones de privación de libertad.

En 2021 se ha lanzado una cuarta campaña de solicitud de datos a entidades locales con población mayor de 1.000 habitantes y con cuerpo de policía. Al finalizar el año, se ha alcanzado un nivel de respuesta prácticamente del cien por cien.

También se ha cerrado la tercera campaña (año 2020) correspondiente a la Policía Nacional y la segunda campaña con la Guardia Civil (año 2020). El nivel de respuesta alcanzado en ambas ha sido del cien por cien.

Las primeras campañas de captación de datos hechas a las policías autonómicas y los centros de internamiento de extranjeros (CIE), que han tenido lugar en el año del presente informe, han alcanzado un nivel de respuesta del cien por cien.

Tan satisfactorios datos deben servir para reconocer el excelente nivel de colaboración del Cuerpo Nacional de Policía, de la Guardia Civil y de los cuerpos de policía local de poblaciones de más de 1.000 habitantes.

La siguiente campaña de captación de datos se hará con los centros para menores infractores, que comenzará a lo largo de 2022.

Consejo Asesor del MNP

El Consejo Asesor es un órgano de cooperación técnica y jurídica del Mecanismo Nacional de Prevención, integrado por los adjuntos del Defensor del Pueblo, además de por un máximo de 10 vocales que serán designados entre personas mayores de edad, con reconocida trayectoria en la defensa de los derechos humanos o en los ámbitos relacionados con el tratamiento a personas privadas de libertad por cualquier causa. No percibirá retribuciones y se reúne al menos dos veces al año.

La sobria y precisa definición del Consejo Asesor, como órgano de cooperación técnica y jurídica, es complementada con la relación de funciones que la norma le asigna. La primera función es hacer propuestas sobre visitas a lugares donde se hallen personas privadas de libertad. La segunda consiste en realizar propuestas para la mejora de los protocolos de visita y para su seguimiento. La tercera, evacuar los informes que el Defensor del Pueblo le solicite sobre la normativa de relevancia para la situación de las personas privadas de libertad. En cuarto lugar, proponer programas de formación y cursos de especialización en materia de prevención de la tortura y de los tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Las dos últimas funciones son: realizar el seguimiento de los informes que se elaboren por el Mecanismo Nacional de Prevención y por el Subcomité para la Prevención de la Tortura; y aquellos otros asuntos que se sometan a su consideración.

Por resolución de 27 de septiembre de 2021, se resolvió el procedimiento de designación de vocales del Consejo Asesor del Mecanismo Nacional de Prevención que fue convocado mediante Resolución de 24 de junio de 2021 del Defensor del Pueblo. Se ha producido la renovación parcial del Consejo Asesor del Mecanismo Nacional de Prevención, previsto en los artículos 19 a 22 del [Reglamento de Organización y Funcionamiento del Defensor del Pueblo](#), aprobado por las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado en reunión conjunta, tras examen de las candidaturas presentadas, y de acuerdo con el informe de la Junta de Coordinación y Régimen Interior del Defensor del Pueblo.

ÍNDICE COMPLETO

Presentación	5
Contenidos	13
1 Datos estadísticos (13) — 2 Resoluciones (26) — 3 Administraciones no colaboradoras (27)	
Supervisión de la actividad de las Administraciones Públicas	29
1 Administración de Justicia	29
1.1 Dilaciones en la Administración de Justicia (30): Judicialización de reclamaciones por cláusulas suelo y funcionamiento del Juzgado de Primera Instancia número 101 de Madrid (y 101 bis) (31)	
1.2 Servicio público de la justicia (33)	
1.2.1 Justicia digital (33): Presentación electrónica de la documentación procesal (33) — Problemas de accesibilidad de sistemas informáticos con el programa LexNET (35) — Problemas y limitaciones para la validación internacional de documentos con firma electrónica (35)	
1.2.2 Cuestiones administrativas de la Justicia (36): Accesibilidad de la página web del Ministerio de Justicia (36) — Demora en el pago de los servicios profesionales prestados por los peritos judiciales (37) — Dificultades en la obtención de información general y falta de transparencia (38) — Demoras en la resolución de expedientes de responsabilidad patrimonial (39) — Demora en la recepción de certificados de actos de última voluntad (39) — Pago de las tasas por medio de tarjetas virtuales (39) — Dificultades en la web para la obtención de nacionalidad española a personas de origen sefardí (40)	
1.3 Reformas (40): Supresión de las contenciones mecánicas en los centros de internamiento de menores infractores (CIMI) (40) — Régimen disciplinario del ministerio fiscal (41) — Reforma de la Ley de asistencia jurídica gratuita (41)	
1.4 Instancia de actuaciones ante el ministerio fiscal (42): Presunta agresión sexual a un interno del Hospital Psiquiátrico de Conxo (Santiago de Compostela) (42) — Personación del fiscal en ejecución contencioso-administrativa (43)	
1.5 Abogados (43): Insostenibilidad de la pretensión en la asistencia jurídica gratuita (43) — Acceso a la documentación procesal (44) — Confidencialidad de las comunicaciones entre abogado y cliente durante su permanencia en los calabozos (44) — Colegiación en línea (45) — Asistencia jurídica gratuita a las ONG en defensa de derechos ambientales (46)	
1.6 Registro civil (47): 1.6.1 Entrada en vigor de la Ley del Registro Civil (47) — 1.6.2 Sistema de cita (48) — 1.6.3 Carencias de personal (49) — 1.6.4 Gestión de las solicitudes para adquirir la nacionalidad española por residencia (51) — 1.6.5 Jura de la nacionalidad (51) — 1.6.6 Registro Civil Central (52) — 1.6.7 Otras cuestiones de nacionalidad (53): Saharauis (53) — Sefardíes (54) — Otros asuntos (54) — 1.6.8 Otras cuestiones registrales de interés (55): Resolución de recursos (55) — Recomendaciones sobre apellidos extranjeros (56) — Interés legítimo para obtener un certificado de defunción (57) — Matrimonio en una confesión religiosa (58) — Certificado de nacimiento venezolano (59)	

2 Centros penitenciarios 60

- 2.1 **Fallecimientos (61):** Especial atención al suicidio en prisión (64)
- 2.2 **Malos tratos (65):** Sistemas de videovigilancia en prisión (66) — Aplicación de medios coercitivos y la elaboración de partes de lesiones (67) — Identificación y formación de los funcionarios (67)
- 2.3 **Derechos de los internos (68):** Comunicaciones (69) — Comunicaciones entre personas privadas de libertad y el Defensor del Pueblo (70) — Mujeres en prisión (71) — Cumplimiento de condena en primer grado (72) — Garantías en el procedimiento administrativo disciplinario (73) — Aplicación de limitaciones regimentales (74) — Traslados y conducciones de personas privadas de libertad (75) — Personas con enfermedad mental en prisión (76) — Internos sometidos al régimen penitenciario militar (77)
- 2.4 **Situación de los funcionarios (79)**
- 2.5 **Sanidad penitenciaria (80):** Impacto de la covid-19 en prisión (81) — Insuficiencia de personal sanitario (83)

3 Ciudadanía y seguridad pública 86

- 3.1 **Víctimas del terrorismo (87) — 3.2 Estados de alarma, régimen sancionador y consecuencias de las declaraciones de inconstitucionalidad (88) — 3.3 Ley Orgánica de seguridad ciudadana (92)**
- 3.4 **Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y derechos ciudadanos (94)**
 - 3.4.1 **Actuación policial y uso de la fuerza (94) — 3.4.2 Trato incorrecto (97) — 3.4.3 Detenidos (98):** Detención de menores (100) — Medidas de prevención ante la pandemia (100) — 3.4.4 **Otros derechos del ciudadano (101):** Identificación de ciudadanos en la vía pública (101) — Citaciones (102) — Inviolabilidad del domicilio (103) — Documento Nacional de Identidad (103) — Uso fraudulento de la identidad de los ciudadanos (104) — Información policial a familiares de personas fallecidas (104)
- 3.5 **Memoria histórica (105)**
- 3.6 **Tráfico (106)**
 - 3.6.1 **Procedimiento sancionador (106)**
 - 3.6.2 **Otras cuestiones de tráfico (108):** Accesibilidad de los servicios de la Administración electrónica y atención al público (108) — Cita previa (109) — Canje de permisos de conducción (111) — Idioma de los permisos de conducción (112) — Acceso a zonas de circulación restringida (113)
- 3.7 **Régimen electoral (114)**

4 Migraciones 116

- 4.1 **Emigración y asistencia a ciudadanos españoles en el extranjero (119)**
 - 4.1.1 **Presos españoles en el extranjero (119)**
- 4.2 **Entrada al territorio nacional (120)**
 - 4.2.1 **Actuaciones en puestos fronterizos (120)**
 - 4.2.2 **Denegaciones de entrada y dificultades de los residentes en España para volver a territorio español (121)**
- 4.3 **Interceptación y tratamiento de la inmigración irregular en alta mar (122)**
- 4.4 **Entrada por puestos no habilitados (123)**
 - 4.4.1 **Actuaciones en islotes/enclaves (123)**

4.4.2 Actuaciones del Defensor del Pueblo en la crisis de mayo 2021, en Ceuta (126)	
4.4.3 Tratamiento a polizones (128)	
4.4.4 Centros de acogida humanitaria (129): Centros de estancia temporal para inmigrantes (CETI) de Melilla y Ceuta (129) — Plan Canarias (130)	
4.5 Menores extranjeros no acompañados (131)	
4.5.1 Determinación de la edad (131)	
4.5.2 Registro de menores extranjeros no acompañados (132)	
4.5.3 Declaración de desamparo, asunción y cese de tutela (132)	
4.5.4 Cuestiones relacionadas con las autorizaciones de residencia (133)	
4.5.5 Autorización para trabajar de los menores extranjeros no acompañados y acceso a la mayoría de edad (134)	
4.5.6 Centros de protección de menores (136): Situación en Ceuta (136) — Visitas a centros de menores en Canarias (138) — Repatriaciones de menores (140)	
4.6 Centros de internamiento de extranjeros (CIE) (141)	
4.7 Expulsiones y devoluciones (143)	
4.7.1 Asistencia letrada y de intérprete en los procedimientos de expulsión y devolución (143)	
4.7.2 Puesta en libertad por imposibilidad de ejecución de las resoluciones de expulsión o devolución (144)	
4.8 Víctimas de trata de seres humanos (146)	
4.9 Oficinas consulares (146)	
4.9.1 Medios humanos y materiales de los órganos consulares (146)	
4.9.2 Quejas por denegaciones de visados (147)	
4.10 Procedimientos de residencia y cuestiones conexas (149): Oficinas de extranjería (149) — Demora de la cita previa y de la Tarjeta de Identidad de Extranjero (TIE) (149) — Quejas más relevantes (150)	
4.11 Protección internacional (151)	
4.11.1 Acceso al procedimiento (152): Acceso al procedimiento en frontera (153) — Especial referencia al acceso al procedimiento de los menores de edad (154)	
4.11.2 Garantías del procedimiento (154) — 4.11.3 Tramitación de solicitudes (156) — 4.11.4 El sistema de acogida (157)	
5 Igualdad de trato 160	
5.1 Discriminación por origen étnico, racial o nacional (160)	
5.1.1 Comunidad gitana (160): Segregación escolar (161)	
5.1.2 Controles policiales de identificación (162)	
5.1.3 Incoación de un expediente de expulsión, tras interponer una denuncia penal o acudir a una comisaría de policía (163)	
5.1.4 Otras discriminaciones por motivos étnicos, raciales o nacionales (165)	
5.2 Discriminación por razón de discapacidad (167): Accesibilidad a los servicios de comunicación audiovisual (167)	
5.3 Discriminación por razón de sexo (168): Condiciones paritarias en un organismo (168) — Valoración de méritos de una investigadora (168) — Criterio de las oficinas de extranjería respecto a las víctimas de género (169)	
5.4 Discriminación por razón de orientación sexual e identidad de género (170)	
5.5 Discriminación por razón de religión y vulneración de la libertad religiosa (171)	

- 5.6 Discriminación por razón de cualquier otra condición o circunstancia personal o social (172):** Trabajadoras temporeras (172) — Menores deportistas extranjeros no acompañados (173)

6 Violencia contra las mujeres..... 175

- 6.1 Actuaciones en la fase de detección y emergencia (178)**
 - 6.1.1 Valoración del riesgo policial (179) — 6.1.2 Acreditación de la condición de víctima (180) — 6.1.3 Planes personales de intervención o plan de intervención individualizado (181) — 6.1.4 Centros de acogida de emergencia (182) — 6.1.5 Actuaciones en la fase de enjuiciamiento y persecución penal (182)**
 - 6.1.6 Protocolos de actuación judicial y de la abogacía (184):** Formación de los abogados del turno de oficio y garantía del servicio de asesoramiento jurídico de calidad (185)
- 6.2 Actuaciones en la fase de integración social de las víctimas (186)**
 - 6.2.1 Ayudas para acceso prioritario a la vivienda (186)**
 - 6.2.2 Asistencia jurídica gratuita (187)**
 - 6.2.3 Ayudas económicas (188)**
 - 6.2.4 Víctimas de violencia de género extranjeras (189)**
- 6.3 Protección a menores víctimas de violencia de género (190)**
 - 6.3.1 Fortalecimiento de las garantías y la protección de los menores en la jurisdicción de familia y sistema judicial de protección integral de los menores (192)**
 - 6.3.2 Sistemas de detección y valoración del riesgo específico para menores (194)**
 - 6.3.3 Puntos de encuentro familiar (195)**
- 6.4 La trata de seres humanos como una forma de violencia contra mujeres y niñas (196):** Dificultades para la identificación como víctimas de trata (197) — Menores de edad víctimas de trata (198)
- 6.5 Otras actuaciones sobre la violencia contra las mujeres (199)**

7 Educación 200

- 7.1 Educación infantil obligatoria, bachillerato y formación profesional (201)**
 - 7.1.1 Oferta educativa pública y procesos de admisión de alumnos (201):** Ampliación de la oferta educativa pública en el primer ciclo de educación infantil (202) — Insuficiente oferta de plazas de formación profesional en centros públicos (203) — Requisitos de admisión de los alumnos de formación profesional (205) — Acreditación de la monoparentalidad en los procesos de admisión (206)
 - 7.1.2 Protocolos de actuación frente a la pandemia por covid-19 (207):** Sistemas de ventilación en los centros educativos (207) — Uso obligatorio de mascarillas durante la jornada escolar (208) — Situaciones de absentismo escolar de alumnos vulnerables a la covid-19 (209)
 - 7.1.3 Educación inclusiva de alumnos con necesidades específicas de apoyo educativo (210):** Recursos personales para el alumnado con necesidades educativas especiales (211) — Inclusión educativa en las actividades extraescolares y servicios complementarios (211) — Formación Profesional para alumnos con necesidades educativas especiales (212) — Barreras de accesibilidad en los centros educativos (213)
 - 7.1.4 Atención sanitaria de alumnos con problemas de salud en el ámbito escolar (214)**

- 7.1.5 Construcción y mantenimiento de edificios escolares (215):** Demora en la construcción de nuevos centros escolares (215) — Mantenimiento de instalaciones escolares (215)
- 7.1.6 Servicios de comedor y transporte escolar (216):** Ayudas individualizadas de comedor escolar (216) — Régimen alimentario saludable en el ámbito educativo (217) — Servicio de transporte escolar en el ámbito rural (218)
- 7.1.7 Disfunciones relacionadas con diversas cuestiones educativas (219):** Problemas de higiene corporal de los alumnos de educación infantil (219) — Derecho de información y participación de los padres en el ámbito académico (220) — Convalidación de estudios universitarios con los de formación profesional de grado superior (221) — Demora en la resolución de expedientes de convalidación y homologación (222)
- 7.1.8 Lenguas vehiculares y de aprendizaje en el sistema educativo (223):** Modelo lingüístico en el sistema educativo de Cataluña (224) — Inclusión del alumnado recién incorporado al sistema educativo valenciano (225)
- 7.2 Educación universitaria (226)**
- 7.2.1 Procedimientos de admisión de alumnos en las universidades (226):** Requisitos de titulación para el acceso a la universidad (226) — Procedimientos para la celebración de las pruebas de evaluación de Bachillerato para el acceso a la universidad y revisión de las calificaciones (228) — Procesos de admisión para iniciar el grado de Medicina (231)
- 7.2.2 Cuestiones académicas afectadas por la pandemia (235):** Dificultades surgidas en materia de calificación y evaluación académica (235) — Asignaturas de contenido práctico (236) — Mantenimiento de la presencialidad para la realización de los exámenes (237)
- 7.2.3 Normativa reguladora del procedimiento para la homologación y declaración de equivalencia a titulación y a nivel académico universitario oficial (238):** Incumplimiento de los plazos de tramitación de los expedientes (238) — Inadmisión de solicitudes de declaración de equivalencia de títulos que ya fueron objeto de tramitación de homologación (240) — Sistemas de superación de los requisitos formativos complementarios que condicionan algunas homologaciones (241)
- 7.2.4 Becas y ayudas al estudio convocadas por el Estado (242)**
- 8 Sanidad 245**
- 8.1 Crisis sanitaria por covid-19: medidas de salud pública (247)**
- 8.1.1 Campaña de vacunación (247):** Grupos prioritarios (247) — Personas sin tarjeta del servicio público de salud y desplazados (249) — Beneficiarios de mutualidades administrativas (250) — Actualizaciones de la estrategia vacunal. Tipos de vacunas (251)
- 8.1.2 Medidas especiales de restricción por razones de salud pública (252):** Visitas y acompañamiento de pacientes en hospitales (254)
- 8.1.3 Certificado covid (256):** Uso del certificado covid en España (256) — Incidencias en la emisión del certificado covid (258)
- 8.2 Derecho a la asistencia sanitaria con cargo al Sistema Nacional de Salud (260)**
- 8.3 Actuaciones en el ámbito de atención primaria (262):** Consultorios locales (267)
- 8.4 Actuaciones en el ámbito de atención especializada. Listas de espera (268)**
- 8.4.1 Lista de espera en consultas externas y en pruebas diagnósticas (269)**
- 8.4.2 Listas de espera quirúrgicas (271)**
- 8.5 Salud mental (273)**

9 Seguridad social y empleo 275

9.1 Cotización y recaudación (276)

9.1.1 Aplazamiento/fraccionamiento de deudas con la Seguridad Social (276): Exceso de discrecionalidad y convergencia con el modelo tributario (276) — Cuentas bancarias con ingresos inembargables: atrasos mensuales acumulados (277) — Cuentas bancarias con ingresos inembargables: requisito de la exclusividad de ese tipo de ingresos (277) — Obligación de determinados deudores con la Seguridad Social de relacionarse de forma electrónica (278)

9.1.2 Embargo de pensiones de la Seguridad Social: nuevo criterio para las pagas extraordinarias (279)

9.2 Gestión de las prestaciones (280)

9.2.1 Saturación en el sistema de cita previa, refuerzo de medios personales y materiales ante las consecuencias de la crisis sanitaria por covid-19 (280)

9.2.2 Consideración de la fecha de cita previa como válida por la solicitud de prestaciones y la presentación de reclamaciones (282)

9.3 Prestaciones contributivas (283)

9.3.1 Incapacidad temporal (283): Incapacidad temporal por covid-19 persistente y alta por el cumplimiento del plazo de 365 días (283) — Incapacidad temporal por el síndrome post covid-19 (283) — Incapacidad temporal sobrevenida en situación de ERTE (284) — Incapacidad temporal y recaída y recidiva (284) — Incapacidad temporal y cotizaciones sociales al RETA, más allá del período máximo de 545 días (286) — Síndrome de fatiga crónica (287)

9.3.2 Demoras en la resolución y pago de las prestaciones por el nacimiento y cuidado de hijos (287)

9.3.3 Prestación por cuidado de menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave e ingreso hospitalario de larga duración (288): Extinción de la prestación por la mayoría de edad del sujeto causante (288) — Prestación cuando uno de los progenitores no trabaja (288)

9.3.4 Pensiones de jubilación (289)

9.3.5 Prestaciones no contributivas (289): Pensiones no contributivas de invalidez y jubilación (289)

9.3.6 Prestaciones por hijo a cargo (291)

9.3.7 Ingreso mínimo vital (291): Ampliación del ámbito subjetivo (291) — Subsanación o mejora de las solicitudes (293) — Incidencias en la tramitación y la resolución (293) — Requisito de vulnerabilidad económica (294) — Residencia legal y efectiva en España (295) — Requisitos para las unidades de convivencia (296) — Actualización de la prestación (297)

9.4 Prestaciones por desempleo (298): Subsidio extraordinario por desempleo para empleadas del hogar (298) — Sanción por falta de renovación de la demanda de empleo (299) — Prestación extraordinaria de desempleo por ERTE (299) — Normalización del funcionamiento de las oficinas del SEPE y del servicio de concesión de cita previa (300)

9.5 Empleo (3001): Conciliación laboral y familiar (303) — Inclusión y participación de los trabajadores en los planes de empleo: baremación (304) — Formación para el empleo público (305) — Ayudas extraordinarias para trabajadores en ERTE (306) — Inspección de Trabajo y Seguridad Social (307) — Otras cuestiones (309)

10 Políticas sociales 311

10.1 Sistema de protección de menores (312)

10.1.1 Actuaciones relativas a menores en situación de riesgo o desamparo (312): Separación del grupo familiar (312) — Protección de menores víctimas de abuso y explotación (313) — Idoneidad para el acogimiento y/o la adopción (314) — Programa de autonomía personal y preparación para la vida independiente (315) — Ampliación del acogimiento familiar (315)	
10.2 Familias numerosas (316): Actualización y revisión de la Ley de Protección a las Familias Numerosas (316) — Dificultades para la solicitud y renovación de los títulos (317) — Período de vigencia del título (317)	
10.3 Personas con discapacidad (318)	
10.3.1 Valoración discapacidad (319): Trabajos para la aprobación de nuevos baremos que valoren la discapacidad (319) — Agilización de la tramitación de las solicitudes de valoración de discapacidad y repercusión de la pandemia de covid-19 (319)	
10.4 Atención a personas mayores. Centros residenciales (320)	
10.4.1 Repercusión de la pandemia de covid-19 y la crisis sanitaria en las residencias de mayores (320): Disponibilidad de datos homogéneos (320) — Respuestas ante la entrada del coronavirus en residencias de personas mayores (321) — Coordinación sociosanitaria (322) — Revisión del modelo de atención residencial (322) — Servicios de inspección (323) — Revisión de las ratios obligatorias de personal de atención directa (325)	
10.4.2 Restricciones a visitas y salidas de las residencias de mayores (326)	
10.4.3 Otras actuaciones (328): Órganos de participación (328)	
10.5 Personas en situación de dependencia (329): Demoras en la tramitación de procedimientos administrativos (329) — Demoras en el acceso a las prestaciones reconocidas en el Programa Individual de Atención (PIA) y efectos iniciales de las prestaciones económicas (330) — Acuerdo de la Mesa de Diálogo Social en Autonomía Personal y Dependencia para la plena implementación del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD) (331) — Escala de Valoración Específica (EVE) aplicable al proceso de valoración en los niños (331)	
10.6 Personas en riesgo y en situación de pobreza y exclusión social (332)	
10.6.1 Rentas mínimas de inserción (332): Demoras excesivas en la tramitación de solicitudes de rentas mínimas autonómicas (332) — Repercusiones de la aprobación del ingreso mínimo vital en las rentas mínimas (334) — Regulación y gestión de la prestación (336) — Concurrencia del requisito de residencia legal (337)	
10.6.2 Acción social municipal (338)	
11 Política social de vivienda 340	
11.1 Ayudas a la vivienda (341): Demora en la tramitación y resolución de las convocatorias de ayudas (342) — Incidencias concretas (343) — Medidas de protección social ante la covid-19 (344)	
11.2 Adjudicación de vivienda pública protegida (345): Estudios actualizados de los parques de viviendas públicas (347) — Situaciones de emergencia social (348) — Conflictos vecinales en viviendas protegidas públicas (350)	
11.3 Desahucios (351) — 11.4 Ocupaciones ilegales (353) — 11.5 Anulación de la venta de vivienda pública a empresas privadas (354)	
12 Hacienda pública 357	
12.1 Tributos de gestión estatal (358)	

- 12.1.1 Impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF) (358):** Deducciones, exenciones y decrementos patrimoniales (358) — Atención a los perceptores del ingreso mínimo vital (IMV) como nuevos declarantes (360) — Asistencia para el cumplimiento de las obligaciones fiscales (361) — Supresión de la atención presencial y exigencia de comunicación electrónica en la hacienda foral de Bizkaia (362) — Errores en el abono de prestaciones en expedientes de regulación temporal de empleo (ERTE) (363) — Obligación de presentar declaración por estar en ERTE (364) — Imputación temporal de las prestaciones por desempleo (365)
 - 12.1.2 Impuesto sobre el valor añadido (IVA) (366):** Tributación del IVA de mascarillas y geles hidroalcohólicos (366) — Calificación del carácter médico o estético de una intervención a efectos de exención (366)
 - 12.2 Tributos de gestión autonómica (367):** Impuesto sobre sucesiones y donaciones (367) — Impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados (ITP y AJD) (368)
 - 12.3 Tributos locales (368)**
 - 12.3.1 Gestión compartida: bases de datos tributarias (censos, padrones y matrículas) (368)**
 - 12.3.2 Impuesto sobre bienes inmuebles (IBI) (369):** Derivación de responsabilidad en el cobro del impuesto (369) — Notificaciones municipales colectivas en los tributos de cobro periódico por recibo (369) — Contenido de los recibos domiciliados (370) — Bonificación para las familias numerosas (371)
 - 12.3.3 Impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana (IIVTNU) (372)**
 - 12.3.4 Tasas y precios públicos (373):** Tasa por recogida y tratamiento de residuos sólidos urbanos (373) — Tasas por derechos de examen para el acceso a la función pública local (374) — Precios públicos de uso de instalaciones municipales (375)
 - 12.4 Procedimientos tributarios y garantías del contribuyente (375)**
 - 12.4.1 Derechos y garantías (375):** Formularios y modelos (375) — Accesibilidad de personas con discapacidad (376) — Silencio o falta de resolución por parte de la Administración (376) — Cómputo de plazos en el estado de alarma: prescripción (377)
 - 12.4.2 Procedimiento para la devolución de ingresos indebidos (377)**
 - 12.4.3 Procedimiento de recaudación y embargos (378)**
 - 12.4.4 Administración electrónica (379)**
 - 12.4.5 Procedimientos de revisión (380):** Recursos de reposición (380) — Tribunales económico-administrativos (TEA) (380)
 - 12.5 Catastro inmobiliario (381)**
 - 12.5.1 Ponencias Generales de Valores (381) — 12.5.2 Procedimiento de subsanación de discrepancias (382) — 12.5.3 Procedimiento de regularización catastral (382) — 12.5.4 Coordinación entre el Catastro y el Registro de la Propiedad: titularidad catastral (384)**
- 13 Actividad económica 387**
- 13.1 Banca, servicios financieros y mercado de valores (388)**
 - 13.1.1 Criptomonedas (388) — 13.1.2 Servicios de reclamaciones y Autoridad de Protección del Cliente Financiero (388) — 13.1.3 Dificultades para abrir y gestionar cuentas bancarias (389) — 13.1.4 Comisiones bancarias (391) — 13.1.5 Registros y bases de datos sobre solvencia financiera (391) — 13.1.6 Afectados por la intervención de las entidades Fórum y Afinsa (392)**

- 13.2 Seguros (393):** Servicio de reclamaciones de seguros y fondos de pensiones (393) — Supervisión de la actividad aseguradora (394) — Consorcio de compensación de seguros (394)
- 13.3 Colegios profesionales (395)**
- 13.4 Agua (395): 13.4.1 Facturación y equipos de medida (395) — 13.4.2 Cortes de suministro, restablecimiento y altas (396):** Acceso al agua en zonas de infraviviendas (397) — Problemas estructurales (397) — **13.4.3 Problemas de calidad del caudal (398)**
- 13.5 Energía (399)**
- 13.5.1 Calidad y suficiencia del suministro eléctrico (399):** Cortes por picos de consumo asociados a usos fraudulentos (399) — Falta de suministro en la Cañada Real Galiana (Madrid) (401)
- 13.5.2 Control del consumo y facturación eléctrica (402):** Sistemas de detección del fraude más garantistas (402) — Cambios de potencia controlada (403) — Información y emisión de la factura (403)
- 13.5.3 Bono social eléctrico (404):** Cortes de suministros a perceptores del bono (405)
- 13.5.4 Otras fuentes de energía (405):** Gasolineras y suministro a vehículos en el Hierro (405)
- 13.6 Ayudas de la política agrícola común (PAC) (406)**
- 13.7 Comercio (407):** Fomento de la renovación de vehículos (407) — Venta ambulante (408)
- 13.8 Turismo (409):** Actuación inspectora de las viviendas de uso turístico (VUT) (409)
- 13.9 Consumo (410):** Posición del reclamante en los procedimientos sancionadores de consumo (411)
- 13.10 Ordenación del juego (413):** Control de las interdicciones de acceso al juego (415)
- 13.11 Gasto público (415):**
- 13.11.1 Expropiación forzosa (416) — 13.11.2 Responsabilidad patrimonial (417)**
- 14 Comunicaciones y transportes 418**
- 14.1 Comunicaciones (419)**
- 14.1.1 Telefonía fija (420):** Atención al cliente a personas de edad avanzada (420) — Interrupciones del servicio telefónico (420) — Teléfonos públicos de pago (421) — Números telefónicos 901, 902 y 060 por parte de organismos públicos (422)
- 14.1.2 Telefonía móvil (423):** Cobertura del servicio (423) — Facturación (423) — Recepción de mensajes fraudulentos (423) — Acceso a internet (425) — Televisión digital terrestre (TDT) (426) — Administración electrónica (426)
- 14.2 Correos y telégrafos (427)**
- 14.2.1 Prestación del servicio postal (427) — 14.2.2 Horario de atención al público en oficinas postales (428) — 14.2.3 Operativa del voto por correo (428)**
- 14.3 Transportes e infraestructuras conexas (429)**
- 14.3.1 Transporte urbano y de cercanías (429):** Autobuses urbanos (429) — Servicios de cercanías (429) — Funcionamiento de las líneas 7B y 9B de Metro de Madrid (430) — Ampliación del metro de Sevilla (431) — Accesibilidad de las redes de transporte metropolitano (431)
- 14.3.2 Transporte aéreo (432)**

14.3.3 Transporte por ferrocarril e infraestructuras ferroviarias (433): Reducción de servicios ferroviarios (433) — Tarjeta Dorada de Renfe (434) — Tarifas ferroviarias (434) — Acompañamiento de menores (435) — Accesibilidad en el transporte ferroviario (435) — Trazado del Corredor Mediterráneo (437)	
14.3.4 Transporte de viajeros por carretera (437): Reducción de frecuencias de servicios (437) — Paradas de autobús (438) — Accesibilidad del transporte en autobús (439)	
14.3.5 Infraestructuras viarias (440): Señalización (441) — Seguridad vial (441)	
15 Medio ambiente	442
15.1 Derechos de acceso a la información y participación pública en materia ambiental (444): Información referida a la comercialización de plaguicidas en España (445) — Acceso sin necesidad de acreditar un interés legítimo. Difusión activa (446) — Protección de datos personales (448) — Disponibilidad de la información en formato electrónico (448)	
15.2 Evaluación ambiental. Licencias ambientales (449)	
15.2.1 Evaluación ambiental de planes y proyectos (449): Parques fotovoltaicos y eólicos (450) — Dragado promovido por la Autoridad Portuaria de la Bahía de Algeciras (Cádiz) (451) — Participación en la tramitación de los procedimientos de evaluación ambiental (452)	
15.2.2 Ruido causado por grandes infraestructuras: carreteras, ferrocarriles, puertos y aeropuertos (453) — 5.2.3 Actividades clasificadas (455)	
15.3 Protección de la biodiversidad (458)	
15.3.1 Espacios naturales protegidos (458) — 15.3.2 Protección de la fauna y la flora (461)	
15.4 Protección de las aguas (463): Calidad de las aguas y vertidos (464) — Concesiones de aguas (465) — Comunidades de regantes (470)	
15.5 Contaminación (472)	
15.5.1 Contaminación acústica (471): Locales de hostelería y terrazas (473) — Eventos multitudinarios (474) — Fiestas patronales y locales (475) — Otras actividades cotidianas que producen molestias por ruido (475)	
15.5.2 Contaminación del aire (477)	
15.5.3 Residuos y suelos contaminados (480): Depósitos irregulares de residuos (480) — Abandono de neumáticos fuera de uso (481) — Actuaciones referidas a los depósitos de fibrocemento en el barrio de Santa María de Benquerencia (Toledo) (481)	
15.5.4 Sustancias tóxicas y nocivas (482): Plaguicidas que incluyen en su composición sustancias prohibidas en la Unión Europea (482) — Uso de herbicidas con glifosato para el mantenimiento de carreteras estatales en Galicia (484)	
16 Urbanismo.....	488
16.1 Planeamiento y ejecución (489)	
16.1.1 Retrasos en la tramitación y aprobación de planes urbanísticos (489)	
16.1.2 Retrasos en la tramitación y aprobación de proyectos de gestión urbanística (492)	
16.1.3 Ejecución incompleta de planeamiento. Conservación de las obras de urbanización (494): Entidades urbanísticas conservadoras (495) — Necesidad de colaboración entre administraciones (497)	
16.1.4 Zonas verdes (498)	

16.2	Licencias urbanísticas (498) — 16.3 Disciplina urbanística (501)	
16.4	Protección y conservación de edificios (502): Deber de conservación de construcciones y edificaciones (502) — Deber de conservación de edificios de viviendas protegidas (502) — Conservación de bienes inmuebles culturales y singulares (503)	
16.5	Accesibilidad y barreras arquitectónicas (505): Barreras en el entorno urbano (506) — Barreras arquitectónicas en edificios públicos (507) — Barreras arquitectónicas en edificios privados (508)	
16.6	Participación pública y acceso a la información urbanística (509): Carácter público de los planes y la documentación sobre el planeamiento urbanístico (509) — La información pública en la tramitación de los instrumentos de planeamiento (510) — Denegación de derecho de acceso a la información urbanística (511) — Acceso electrónico a la información urbanística (513)	
16.7	Deficiencias en la dotación de servicios públicos mínimos y obligatorios (514)	
17	Administración local.....	516
17.1	Organización y régimen jurídico de las corporaciones locales (518): Falta de resolución en plazo. Ausencia total de procedimiento (518) — Transparencia y acceso a la información (518) — Participación ciudadana y perfiles institucionales en redes sociales (520)	
17.2	Estatuto de los miembros de las corporaciones locales (521): Falta de medios para el ejercicio de las tareas de concejal (521) — Acceso a la información municipal (522) — Convocatorias de las sesiones del pleno con la antelación preestablecida (522) — Normal desarrollo de las sesiones plenarias y funciones de control y fiscalización (523)	
17.3	Territorio y población (524) — 17.4 Servicios (525) — 17.5 Bienes (525)	
18	Función y empleo públicos.....	527
18.1	Acceso al empleo público (529): Acceso al empleo público de personas con discapacidad (537) — Protección de las opositoras gestantes (539) — Procesos selectivos de la Guardia Civil y la Policía (539)	
18.2	Condiciones laborales (540) — Permiso por nacimiento (543) — Otras situaciones familiares (544) — Relaciones de puestos de trabajo (545) — Comisiones de servicio (545) — Formación (546)	
18.3	Personal docente (547): Estatuto de la Función Docente (547) — Procedimiento para el acceso del profesorado técnico de formación profesional al cuerpo de profesores de enseñanza secundaria (547) — Formación inicial y habilitación del profesorado de las enseñanzas no universitarias (548) — Declaración de equivalencia de titulaciones extranjeras habilitantes (549) — Publicidad activa en las comisiones de servicio del personal docente (550) — Permiso de lactancia y excedencia para el cuidado de hijos (550)	
18.4	Personal militar (551)	
18.5	Personal laboral en el exterior (552): Vacunación (554) — Becas de lectorados en universidades extranjeras (554)	
18.6	Mutualidades (555)	
	El Defensor del Pueblo como Mecanismo Nacional de Prevención (MNP)....	557



**DEFENSOR
DEL PUEBLO**

www.defensordelpueblo.es